



**#1**

**Septiembre**

# Múltiples miradas para renovar una **agenda urbana en crisis**

Cuaderno del  
Grupo de Trabajo  
**Desigualdades  
urbanas**



**CLACSO**

## **PARTICIPAN EN ESTE NÚMERO**

Luis Bonilla Ortiz-Arrieta  
Manuel Dammert Guardia  
Pablo Vommaro  
Enrique Ortiz Flores  
Fernando Carrión Mena  
Ramiro Segura  
Lorena Zárate  
Víctor Delgadillo  
María Cristina Cravino  
Pedro Pérez  
Sonia María Dias  
Esteban Valenzuela Van Treek  
Claudia Toledo Alarcón  
María Mercedes Di Virgilio  
Anacláudia M. Centeno Roszbach  
Catalina Ortiz  
Juan Pablo Duhalde  
Claudia Blanco

Múltiples miradas para renovar una agenda urbana en crisis / Enrique Ortiz Flores... [et al.] ; coordinación general de Manuel Dammert-Guardia ; editado por Manuel Dammert-Guardia ; Pablo A. Vommaro ; Luis Bonilla Ortiz-Arrieta.- 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2020.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-722-730-7

1. Pandemias. 2. Asentamientos Humanos. I. Ortiz Flores, Enrique. II. Dammert-Guardia, Manuel, coord. III. Vommaro, Pablo A., ed. IV. Ortiz-Arrieta, Luis Bonilla, ed.

CDD 307.116



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

### Colección Boletines de Grupos de Trabajo

Director de la colección - Pablo Vommaro

### CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Secretaria Ejecutiva

Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial

Gustavo Lema - Director de Comunicación e Información

### Equipo Editorial

María Fernanda Pampín - Directora Adjunta de Publicaciones

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

María Leguizamón - Gestión Editorial

Nicolás Sticotti - Fondo Editorial

### Equipo

Natalia Gianatelli - Coordinadora

Cecilia Gofman, Giovanni Daza, Rodolfo Gómez, Teresa Arteaga  
y Tomás Bontempo.

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito  
que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento  
en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier  
medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo  
del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios  
y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y  
su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría  
Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> |

<www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



### Coordinador

**Manuel Dammert-Guardia**

Centro de Investigaciones Sociales, Económicas,

Políticas y Antropológicas

Pontificia Universidad Católica del Perú

Perú

[mdammert@pucp.edu.pe](mailto:mdammert@pucp.edu.pe)

### Editores

Luis Bonilla Ortiz-Arrieta

Manuel Dammert Guardia

Pablo Vommaro

# Contenido

## 5 Introducción

Luis Bonilla Ortiz-Arrieta,  
Manuel Dammert Guardia  
y Pablo Vommaro

### I. PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS DEL PENSAMIENTO CRÍTICO URBANO

## 11 Producción social del hábitat

Procesos transformadores  
y nuevos desafíos

Enrique Ortiz Flores

## 23 El Coronavirus es una enfermedad urbana

Fernando Carrión Mena

## 33 Fragmentación, interdependencia y convivencia

Notas para renovar una agenda  
urbana en crisis (después de la  
crisis)

Ramiro Segura

## 44 Lecciones pandémicas, derecho a la ciudad y nuevo municipalismo

Transformaciones que no pueden  
esperar

Lorena Zárate

## 57 Políticas urbanas diversas para la gente

Víctor Delgadillo

## 67 Los asentamientos populares

Vieja y nueva deuda urbana

María Cristina Cravino

### II. SERVICIOS, GOBERNANZA Y POLÍTICAS

## 76 Los servicios urbanos y el COVID-19

Antes, durante y, también, después

Pedro Pírez

## 86 Trabalhadores informais, políticas públicas e cidadania no contexto do covid19

Sonia Maria Dias

## 96 Ciudades post pandemia

El agua como bien común  
territorial, ríos y humedales como  
infraestructura verde ciudadana

Esteban Valenzuela Van Treek  
Claudia Toledo Alarcón

**106 Las políticas de mejoramiento de barrios y su relación con las ciudades**

María Mercedes Di Virgilio

**122 COVID-19, asentamientos precarios, y marcos legales en América Latina y el Caribe**

Anacláudia Marinheiro Centeno  
Rossbach

**III. DESAFÍOS DESIGUALES E INJUSTICIA SOCIO ESPACIAL**

**133 Sinergias para la solidaridad**  
¿De lo urgente a la imaginación post-pandémica estratégica?

Catalina Ortiz

**143 Hábitat popular en crisis**

Apuntes para una recuperación resiliente

Luis Bonilla Ortiz-Arrieta

**155 Juventudes, barrios populares y desigualdades en tiempos de pandemia**

Pablo Vommaro

**169 Participación desde los territorios alternativos**

Claves para una agenda urbana ciudadana en América Latina

Juan Pablo Duhalde

**179 Cooperativismo y hábitat urbano**

Claudia Blanco

# | Introducción

La crisis actual de las ciudades en América Latina y el Caribe no es resultado exclusivo de la pandemia. La actual coyuntura acelera e intensifica las desigualdades y demuestra la persistencia, emergencia y fracturas que caracterizan la dinámica de su producción y reproducción en la región. Así, la crisis urbana posee una historicidad propia, es estructural y está directamente asociada con el carácter no sostenible del modelo de urbanización latinoamericano. La vivienda, el agua y saneamiento, la protección social, el acceso al equipamiento urbano, entre otras, han cobrado una importancia renovada en la actual coyuntura, atravesadas por la matriz de desigualdades multidimensionales y entramadas que caracteriza a las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

En las ciudades de la región, las desigualdades económicas, de género, generacionales, étnicas, están vinculadas con la segregación, la segmentación, la estratificación y otras dimensiones socioterritoriales. Éstas, a su vez, tienen relación con un universo de políticas públicas que no ha sido capaz de superar la fragmentación del gobierno de las ciudades, la superposición de programas poco efectivos y la mercantilización de los derechos sociales. Surge así la necesidad de fortalecer un enfoque integrado de ciudad centrado en las personas.

En el marco de la crisis del Covid-19, el pensamiento y la acción urbana crítica cobran un papel fundamental para la renovación de una agenda urbana que permita no sólo sobrevivir a la epidemia, sino proyectar a las ciudades por una senda de transformaciones estructurales que las tornen más igualitarias, democráticas, habitables e integradoras.

En un esfuerzo realizado sobre la marcha de la crisis, este Cuaderno de Trabajo busca poner en común diversas voces, perspectivas y experiencias de América Latina y el Caribe, para impulsar el esfuerzo plural de pensar una renovada agenda urbana latinoamericana, situada y relevante para la situación de pandemia y los años por venir.

Se trata de un colectivo de practicantes e intelectuales del mundo académico, político y social que, desde el abordaje crítico del desarrollo urbano contemporáneo, se propone identificar tensiones y desafíos que han sido revelados por la actual crisis, para proponer un conjunto de ideas y líneas para la acción política y social de corto y mediano plazo hacia y desde las ciudades de la región. Este Cuaderno no expresa una postura única, sino que presenta aproximaciones distintas o -muchas veces- contrapuestas sobre los problemas urbanos. De manera intencionada, se busca reflejar la diversidad de posturas, lo cual constituye un paso fundamental para avanzar en el camino de pensar ciudades más justas y democráticas. Así, se presentan textos de personas provenientes de esferas distintas con el objetivo de brindar la lectura de un estado de la cuestión, así como la posibilidad de comprender los ejes centrales de la discusión desde miradas múltiples y cruzadas. En ese sentido, las autoras y los autores han sido invitados a presentar ensayos que reflexionen sobre los desafíos actuales de las ciudades latinoamericanas, avanzando en propuestas elaboradas desde lugares de enunciación situados y singulares.

Los textos fueron escritos durante el primer semestre del 2020, lo cual impacta directamente en las preocupaciones y en los temas considerados como urgentes. Desde el inicio de la pandemia y las medidas adoptadas por los países de la región, hemos asistido a distintos momentos de incertidumbre, respuesta política y pública a la emergencia sanitaria,

y también de normalización frente a un contexto en el que día a día siguen aumentando el número de casos positivos y fallecidos. La emergencia y urgencia ha dado paso a un aparente estado de expectativa frente a una solución asociada a las vacunas. La necesidad de generar algún tipo de certezas se traduce en una nueva normalidad, pese a que el COVID-19 refuerza la persistencia de las desigualdades urbanas en la región.

En tal sentido es importante señalar los principales rasgos de esta coyuntura y los momentos que la componen. Los primeros meses, con el inicio de los contagios y las noticias de fallecidos a causa del COVID-19, estuvieron marcados por la necesidad de un urbanismo de emergencia, la aplicación de políticas que se fueron corrigiendo día a día -el manejo del transporte e inmovilidad, las nuevas reglas de interacción social, y nuevas formas de coordinación social-. Además, la denuncia sobre cómo las desventajas sociales estructurales transformaban el lema de “quédete en casa” en aislamiento social, en condiciones de vivienda inadecuadas y con problemas en el acceso de calidad a servicios básicos. De un momento a otro, se renovó la preocupación por las desigualdades e inequidades. En cierto sentido, los textos de este cuaderno comparten una premisa mínima: las múltiples desigualdades son estructurales y son una característica central de los países de la región. Así, la pandemia no cambió estas condiciones, sino que las visibilizó y profundizó.

Un segundo momento estuvo marcado por el relajamiento de las medidas de control en el desplazamiento y movilidad de las personas. La cuarentena estricta y general no se aplicó en todos los países de la misma forma. Sin embargo, en todos lados se impuso un falso debate: salud o economía. Las cifras para la región son contundentes: pérdida importante de empleo, población que pasará a estar en situación de pobreza, reducción de las tasas de crecimiento económico, aumento de las desigualdades sociales. La crisis sanitaria y económica tendrá impactos que serán difíciles de resolver en el corto plazo. Muchas ciudades recuperaron movimiento, pero la situación de los trabajadores considerados esenciales como la salud, el comercio, los servicios, los trabajadores precarizados representados por la moto del delivery que no entra en

cuarentena, continúa degradada. De manera a paralela a las estrategias del Estado y las organizaciones sociales para resolver problemas de reproducción social (alimentos, cuidado) en áreas urbanas de desventaja social, se sumó la necesidad de pensar políticas públicas e intervenciones en el territorio para no frenar ni la economía ni ciertas actividades sociales.

En el tercer momento, en el cual nos encontramos al escribir esta introducción, se ha pasado de los discursos sobre la emergencia y urgencia a los de una tensa calma. A la aceptación del número de fallecidos, de casos en aumento con muchas personas que quedan con secuelas y una pretendida nueva normalidad que no es tal ni terminamos de aceptar. Las desigualdades urbanas siguen creciendo y el territorio sigue fragmentándose bajo políticas focalizadas y aisladas. Los impactos negativos se siguen acumulando y se propone la necesidad de continuar con políticas, salidas y preocupaciones de la pre-pandemia. Los textos de este cuaderno son una invitación a no normalizar esta situación, ni convertir la crisis sanitaria en una excepción. Por el contrario, enfatizan los elementos institucionales y estructurales de los problemas, así como las estrategias de las organizaciones en distintas escalas. Pero, sobre todo, son un llamado a evaluar -críticamente- la producción del espacio urbano, las relaciones asimétricas entre los actores, sus intereses y el rol del Estado.

El Cuaderno de Trabajo está organizado en tres bloques. En la primera parte, presenta artículos que se enfocan en problematizar los principales retos a los que se enfrenta el pensamiento crítico urbano a la hora de analizar las ciudades latinoamericanas a la luz de la crisis. En la segunda parte, se encuentran artículos que tocan diversos aspectos relacionadas con la gobernanza de las ciudades, entre estos, se incluyen reflexiones sobre la institucionalidad de gobierno de la ciudad y su relación con el multiforme universo de actores urbanos, así como artículos enfocados en el análisis de las políticas públicas urbanas, haciendo énfasis en aquellas orientadas a los asentamientos informales, tanto desde su perspectiva de gestión pública, como desde los marcos normativos. Por último, la tercera parte propone análisis y reflexiones sobre la multiplicidad de



desafíos que la pandemia ha significado para las comunidades de los asentamientos informales en la región que, como el conjunto del Cuaderno de Trabajo lo muestra, tienen una relación directa con las vulnerabilizaciones estructurales de un proceso de urbanización atravesado por desigualdades, segregaciones y estigmatizaciones.

Finalmente, es importante mencionar que los artículos están escritos con la intención de generar y aportar al debate dentro del amplio universo del ecosistema urbano latinoamericano y, como expresión de esta diversidad, cada una de las autoras y autores ha definido la forma de expresión del lenguaje inclusivo de su artículo. En ese sentido, a lo largo del Cuaderno se podrá apreciar una diversidad de tratamientos respecto a este tema que, consideramos, refleja el carácter abierto de esta discusión tan necesaria para la academia en particular y la producción de conocimiento en general.

Lanzamos este Cuaderno de Trabajo, pensado con el aporte del Grupo de Trabajo CLACSO sobre Desigualdades Urbanas, con la intención de que sea el primero de una serie que provea de espacios de encuentro para más practicantes, académicas y académicos, con el objetivo de contribuir a una praxis urbana transformadora, que evolucione y sea capaz de incidir en la construcción del futuro de las ciudades de nuestra región.

Les dejamos entonces con los textos que ojalá les resulten estimulantes y significativos para alimentar los debates urbanos que la región necesita.

Luis Bonilla Ortiz-Arrieta  
Manuel Dammert Guardia  
Pablo Vommaro

Septiembre de 2020

# I. Perspectivas y desafíos del pensamiento crítico urbano

# Producción social del hábitat

## Procesos transformadores y nuevos desafíos

Enrique Ortiz Flores\*

La pandemia que hoy enfrentamos es consecuencia de la relación que hemos establecido con la naturaleza, destrozando el equilibrio de los ecosistemas, y poniendo en riesgo la biodiversidad y la vida misma.

Siendo un proceso iniciado hace varios siglos, en las últimas tres décadas de dominación financiera neoliberal parece llevarnos aceleradamente hacia el precipicio, sustentado en premisas como el crecimiento infinito, la acumulación sin freno en cada vez menos manos, y la especulación y el lucro como valores consustanciales al sistema. Todo ello centrado en el falso concepto de percibirnos dueños incuestionables del planeta y no como parte de éste, del cosmos y de los demás seres vivos. Sin considerar que por nuestro potencial consciente debiéramos ser responsables de su preservación y cuidado.

\* Arquitecto, Universidad Nacional Autónoma de México. Forma parte de la Coalición Internacional del Hábitat (HIC). Sus temas de investigación abordan políticas públicas, vivienda y hábitat popular, asentamientos rurales y urbanos, y producción social de vivienda.

La ambición de poder, la búsqueda del éxito personal y la actual individualización de los problemas y de las soluciones, aunados al miedo ancestral al diferente, se expresan hoy en múltiples crisis de valores, justicia distributiva, violencia y convivencia social; crisis climática, ambiental y de extinción de especies; crisis de producción y de acceso de grandes masas de población a los bienes y servicios básicos; y la económica-financiera única que parece preocupar a las empresas que concentran a escala mundial el control del dinero, del poder político, de los medios masivos de comunicación y de las armas.

Conjunto de crisis interdependientes que conforman lo que se reconoce ya como una profunda crisis civilizatoria. Dos de sus indicadores bastan para vislumbrar la inviabilidad del sistema vigente y su ineludible caída: la depredación sin freno de la biósfera y el crecimiento imparable de la concentración del ingreso, la desigualdad social y la consecuente polarización y violencia que esto provoca.

Sistema económico social que ha perdido su lógica auto regenerativa y se mantiene con vida al convertir los bienes comunes -el suelo, el agua e incluso el aire y los paisajes- en mercancías apropiables. También al despojo de los territorios indígenas y campesinos y del suelo urbano ocupado por sectores populares. Procesos que permiten concretar y convertir en activos financieros grandes cantidades de dinero, fruto de la especulación, que hoy, sin respaldo alguno en el trabajo humano o en valores materiales concretos, circula en el mundo y supera por un amplio margen al que es fruto del esfuerzo y la creatividad humana.

La pandemia del coronavirus nos ha traído la oportunidad de repensarlo todo, al poner un freno universal a nuestro actuar precipitado y sin rumbo, y al abrir conciencias, resquicios de esperanza y motivos para preparar un cambio profundo que nos coloque como actores conscientes en la construcción de un mundo para todos. Un mundo que, como lo propone la cosmogonía indígena del Buen Vivir, genere armonía entre nosotros, con los ritmos de la naturaleza y con la enorme diversidad y riqueza de nuestras historias culturales.

Una Tierra Patria, como lo propone Edgar Morin (1993), o mejor una Tierra Patria, iluminada por nuestra parte femenina, que hoy surge con esperanzadora fuerza transformadora al promover y potenciar valores como la compasión, la cooperación, la solidaridad, la ayuda mutua, el don y el compartir como fundamentos de una nueva sociedad planetaria. De una sociedad-mundo del nosotros, de la vida.

Un nosotros, que necesariamente deberá actuar desde una visión integral y sistémica, que rompa con la fragmentación que imponen las disciplinas, sectores administrativos y especialidades, y las normativas cerradas que nos ahogan, para dar cauce a la creatividad y flexibilidad necesarias para superar el rigor de los textos y actuar con perspicacia en los contextos; esto es en las inter y retroacciones que caracterizan la realidad compleja de nuestro mundo.

Superemos los proyectos lineales y los marcos lógicos que buscan encuadrarlos, para insertarnos creativamente en la espiral incierta que correlaciona en forma interdependiente las diversas dinámicas, avances y retrocesos que sabemos se dan en los procesos a contracorriente que impulsamos.

En el cuerpo bullen pulsiones, impulsos, sensaciones, percepciones, emociones, sentimientos e intuiciones de la vida que no se aclaran en la conciencia; que no se conjugan en el lenguaje; que no se transparentan en la razón.

Esta es la reflexión que trae en ciernes la pandemia, el desafío que enfrenta la humanidad para recordarse de su naturaleza; para reaprender a habitar el planeta en las condiciones de la vida (Leff, 2020: s/n)

A estos enfoques se acercan en mucho las experiencias transformadoras del proceso humano de habitar que se vienen impulsando por diversas organizaciones sociales y asesoras en América Latina y otros países. Realizaciones que desde hace más de 50 años se vienen enriqueciendo y complejizando, generando cambios profundos en las actitudes y prácticas profesionales que aún se enseñan en las universidades y se viven en escala masiva en la producción mercantil de espacios y componentes del hábitat.

Experiencias impulsadas a contracorriente de las tendencias aún dominantes, que han implicado para concretarlas un esfuerzo permanente y desgastante de incidencia en las políticas públicas y en la promoción de instrumentos necesarios para darles viabilidad y para alcanzar un creciente impacto y cobertura social.

Un largo proceso que, gracias a la persistencia de sus impulsores, a sus prácticas transformadoras, sus resultados y a la conjunción de actores que ha logrado asociar, constituye un importante referente para enfrentar los grandes y nuevos desafíos que nos plantea la etapa crítica por la que atraviesa nuestro mundo.

Es importante destacar que desde las primeras fases de este proceso fue haciéndose claro que era necesario actuar no sólo en el impulso y concreción de proyectos demostrativos capaces de abrir nuevos caminos, sino integrar acciones de presión, incidencia y diálogo ante todos los actores involucrados. Que el cambio inicia a lo interno de nuestra consciencia personal y prosigue complejizándose permanentemente buscando tocar la de los diferentes actores interactuando con ellos simultáneamente, tanto en el ámbito local, donde se ubican las acciones, como en el nacional, regional y en el internacional, donde se gestan las decisiones y se ejercen los controles que frenan su realización e impiden el cambio.

Recurro a algunas pocas experiencias de las que he sido testigo y parte activa para ilustrar este proceso, su complejización e impacto, crecientes y también de sus dificultades y logros.

A mitad de los años 60 del siglo pasado, el objetivo de COPEVI, primera organización civil de México y una de las primeras de la región latinoamericana, enfocadas en los procesos sociales de poblamiento y vivienda, establecía en su texto fundacional:

El COPEVI busca hacer primar y fomentar los valores educativos, democráticos y organizativos de la acción habitacional, ya que considera que no basta profundizar en los aspectos financieros y técnicos del problema.

Por ello persigue promover la acción popular del propio afectado como primer interesado. Dicha acción, organizada, imprime en el hombre el verdadero sentido de la responsabilidad, como sujeto fundamental en la creación de un mundo nuevo

Este y otros criterios de acción establecidos en su documento fundacional nos condujeron a considerar el papel del poblador como sujeto consciente, responsable y activo en la conducción de sus procesos de producción, consolidación y mejoramiento de su hábitat. También a establecer el papel de quienes los promovíamos y asesorábamos como aliados estratégicos de una lucha transformadora compartida.

A partir de estos planteamientos y de muy diversas experiencias realizadas tanto en zonas indígenas, campesinas, en zonas urbanas en deterioro y en las sujetas a la enorme presión social que impulsó la expansión periférica de nuestras ciudades, fuimos concibiendo y consolidando el concepto de Producción Social de Vivienda, basado en una lógica radicalmente distinta a la de mercado, tanto en sus objetivos, tiempos y procesos.

En la Primera Conferencia de Naciones Unidas, realizada en Vancouver, Canadá, ya con más de 10 años de experiencias realizadas por diversas organizaciones latinoamericanas, pudimos encontrarnos, intercambiar experiencias y formular estrategias de acción y de incidencia ante los gobiernos; saber que no estábamos solos y que era necesario articularse para fortalecer nuestro esfuerzo.

Estas experiencias nos llevaron al gobierno entre 1976 y 1987 a formular el Primer Programa Nacional de Vivienda y a operar el Fondo Nacional de Habitaciones Populares, surgido de este en apoyo al sector no asalariado y desde la perspectiva de la Producción Social de Vivienda.

A escala global surge de esta Conferencia el Consejo Internacional Hábitat (HIC, por sus siglas en inglés) organismo civil autónomo, como interlocutor y contraparte crítica del Centro Hábitat creado por Naciones Unidas como resultado de este encuentro.

En 1987, Año Internacional de los sintecho, HIC cambia su nombre al de Coalición Internacional para el Hábitat y sus estatutos para luchar por el reconocimiento, defensa y realización del derecho humano a la vivienda.

En ocasión de la Segunda Conferencia Mundial de Asentamientos Humanos, realizada en Estambul en 1996, fue necesario enfrentar la presión norteamericana para impedir la inclusión de este derecho en la nueva Agenda. Gracias al trabajo coordinado de HIC y otras redes en múltiples encuentros internacionales y al apoyo de algunos países, fue posible mantenerlo y correlacionarlo con otros derechos e incluir conceptos relativos a la producción social de vivienda.

La consideración de la vivienda como derecho humano nos abrió una nueva dimensión y aprendizajes que hoy alcanzan un alto grado de significación transformadora.

Una de sus características inherentes, su universalidad, que los hace exigibles para todos, debe implicar un cambio profundo en las políticas públicas, la planeación territorial, el papel de las instituciones financieras y las prácticas sociales para hacerla efectiva.

Otra característica, su interdependencia con los demás derechos reconocidos y por reconocer, nos conduce a manejarnos dentro de una visión integral y compleja que correlaciona todos los factores y actividades que convergen en los procesos complejos de habitar un territorio.

Se trata de dos nuevos enfoques que cambian el concepto de la vivienda como objeto y producto industrial sujeto a las leyes de la oferta y la demanda, mismos que se reflejan en la configuración de un hábitat rural y urbano fragmentado, espacialmente injusto y socialmente confrontado.

Esta nueva visión obligó a ampliar este campo de acción a otros derechos estrechamente vinculados al hábitat, como el derecho al agua, a un medio ambiente sano y sustentable, a participar en las decisiones implicadas en las diversas fases del proceso de promoción, diseño, construcción, distribución y uso de la vivienda. A participar activamente en



las iniciativas de ley, la planeación territorial y a proponer medidas e instrumentos contra los desalojos, desplazamientos y otras violaciones de los derechos humanos.

Falta aún por reconocer e instrumentar un derecho estratégico y fundamental para hacer efectivo el derecho universal a la vivienda y a un hábitat digno, el derecho de todos al suelo, negado y combatido sistemáticamente por quienes lucran y especulan con él, hoy como último reducto de la acumulación y como principal objetivo de la apropiación privada de los bienes comunes. Ello bajo argumentos como el respeto a la sacralizada propiedad privada y a la libre empresa.

La injusticia espacial generada por esta postura llevó en 1992 a varias redes a rescatar, en el marco de la Cumbre de la Tierra realizada en Río de Janeiro, el concepto del derecho a la ciudad y a impulsar a inicios de este siglo una Carta Mundial sobre el tema.

Fue muy relevante haber logrado la inclusión de este derecho en la Agenda Urbana durante la Tercera Conferencia Mundial realizada en Quito, Ecuador en 2016, destacando el trabajo realizado por la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. Del enorme esfuerzo colectivo internacional implicado en este proceso de más de un cuarto de siglo, se han derivado cartas nacionales, organismos y muy diversos instrumentos impulsados por los movimientos sociales y sus aliados en la sociedad civil organizada.

Un ejemplo es el de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, promovida por el movimiento urbano popular y signada por el gobierno de la ciudad en 2010. Tomada posteriormente como fundamento de la Constitución Política de la Ciudad de México, decretada en 2017, abre un espacio importante para impulsar el reconocimiento legal de la función social y del derecho al suelo y para la planeación y gestión participativa de la ciudad. Incluye otros ejes estratégicos que dan marco al desarrollo de la Producción Social de la vivienda, el hábitat y el cooperativismo de vivienda; del manejo responsable y sustentable de los bienes comunes y de los recursos fruto del trabajo de sus ciudadanos.

Establece también medidas necesarias para el disfrute de la ciudad y de sus bienes y espacios públicos.

Esta aproximación ha sido relevante para el manejo integrado y simultáneo de una realidad crecientemente compleja, constatación que nos llevó a superar el concepto sectorial de Producción Social de Vivienda y a impulsar acciones integrales e integradas de Producción y Gestión Social del Hábitat.

El verbo habitar maneja la integralidad de nuestra vinculación territorial. Todos nuestros pasos y quehaceres se dan en el territorio y no es posible seguir separando los procesos sociales de los naturales que caracterizan la enorme diversidad de ecosistemas que constituyen nuestra biósfera.

La diversidad de culturas toma su riqueza de la relación de las comunidades humanas con el territorio que habitan y éste, en su manejo, se diversifica a la vez por la intervención e influencia de quienes desde su visión y prácticas culturales lo ocupan.

La territorialidad genera arraigos, identidades y apegos de acuerdo con los sueños y formas de vida de la comunidad que habita un lugar específico. De ahí que el hoy llamado desarrollo urbano y sus soluciones masivas de viviendas prototipo en conjuntos urbanos despersonalizados, genere desapego, precarización e incluso abandono.

La producción social de vivienda y de los espacios habitables, recreativos, productivos y de servicios que la rodean, gracias a la participación activa y organizada de los habitantes desde las primeras fases del proceso habitacional, contribuyen a generar esa identidad y apego (querencia, diría el Arq. José María Gutiérrez, rescatando un hermoso término de origen popular mexicano), que lo llevan a permanecer comprometido en la gestión comunitaria de su hábitat, desde una perspectiva convivencial, solidaria y abierta.

Recientemente documentamos por iniciativa de la Oficina de HIC para América Latina 30 casos de producción y gestión social del hábitat que

involucran a 35 organizaciones y a más de 60,000 participantes, de 12 países y una red centroamericana de cooperativas<sup>1</sup>, que dan cuenta del potencial transformador de esos planteamientos.

Los más avanzados han sido capaces de integrar en círculos virtuosos interdependientes lo sociocultural, lo físico-ambiental y lo económico.

Lo sociocultural destaca el papel central de los habitantes, principalmente aquellos organizados en cooperativas y otras formas asociativas que no se limitan a la fase productiva de la vivienda sino a la gestión permanente de su hábitat. Acción que opera desde la esencia misma de sus rasgos, motivaciones y prácticas culturales para abrirse al mundo, transformarlo y transformarse en interacción con otros actores y experiencias.

Lo físico ambiental se refiere a su relación con las características y potencialidades del territorio que ocupan, con su clima, su topografía, la consistencia de su suelo, sus riquezas naturales, su accesibilidad y su paisaje. Persigue también el conocimiento y mejoramiento de sus condiciones ambientales y la preservación de su equilibrio ecológico.

Hacer posible la articulación compleja de estos dos aspectos, requiere garantizar su viabilidad económica, lo que se refiere no solo a gestionar su financiamiento sino a articular estas tres dinámicas en un proceso único e interdependiente, de forma tal que sea capaz de fortalecer la economía de los participantes.

No se trata de realizar proyectos desarticulados en cada uno de estos campos, sino de crear círculos virtuosos que los integren y potencien en forma interactiva e interdependiente, en un mismo proceso transformador.

Este enfoque integral, contribuye también a fortalecer la convivencia, la autonomía del grupo participante y a enriquecer con la diversidad

<sup>1</sup> HIC-AL, 2017, Utopías en Construcción: Experiencias Latinoamericanas de Producción Social del Hábitat. ([www.hic-al.org](http://www.hic-al.org)).

implicada en este tipo de procesos, la riqueza arquitectónica de los lugares, como sucediera con la arquitectura vernácula hoy desaparecida o amenazada de muerte por la homogeneización impuesta por el mercado inmobiliario y el de materiales industrializados.

El conjunto de estas experiencias es sólo un ejemplo del largo camino ya recorrido por la sociedad organizada a diferentes escalas y ámbitos territoriales, que impulsan y ponen en práctica nuevos caminos a contracorriente de las tendencias financieras, especulativas, individualizantes y marginalizantes que aún dominan el manejo de nuestros territorios urbanos y rurales. Tendencias que hoy operan en forma acelerada en favor de macroproyectos y monocultivos que inciden a gran escala en el desplazamiento de población rural hacia la marginalidad urbana; el cierre de pequeños emprendimientos populares y el desempleo; la consecuente migración creciente a nivel mundial; el incremento de la pobreza, el enojo social y la violencia. Ante estos hechos predomina el pasmo de los políticos y sus programas que ofrecen cambiarlo todo con más de lo mismo. Ante la pandemia ansían volver de inmediato a la normalidad, que no es otra cosa.

Crisis y esperanza, inmovilismo y experiencias transformadoras, racionalidad económica y sueños sensibles de cambio, individualización desvinculante y voluntad comunitaria organizada subsisten e interactúan simultáneamente en nuestro mundo. Unos cuentan con todo el poder mientras sigamos aceptándolo y otros deben construir nuevos caminos para generar lo nuevo.

La creación del Foro Social Mundial a inicios del nuevo milenio nos permitió constatar que son muchos los campos del hacer humano que, al igual de quienes nos movemos en el campo del hábitat, luchan y acumulan, desde hace lustros, experiencias que apuestan hacia un cambio social profundo.

No estamos solos en este esfuerzo, pero nos mantenemos desvinculados, ajenos e incluso recelosos respecto a las posturas provenientes de otros campos.

Dedicamos gran parte de nuestro esfuerzo al solicitar a los gobiernos los cambios que exigen la consolidación, el desarrollo y el impacto social de las prácticas transformadoras, olvidándonos de las dificultades y retrocesos que hemos enfrentado a lo largo de varias décadas al actuar a contracorriente de los marcos establecidos. Es un esfuerzo que seguimos y seguiremos haciendo pero que debemos acompañar y superar con nuevas estrategias.

No hay duda de que hoy el desafío del cambio está en nuestras manos y que es necesario asumirlo colectivamente. Para hacerlo debemos ser capaces de superar protagonismos, vanguardismos y apropiaciones de lo que es fruto del esfuerzo de varias generaciones de personas comprometidas; de comunidades indígenas consistentes con su herencia cultural, hoy tan relevante para orientar nuestras opciones; de organizaciones sociales rurales y urbanas y de profesionales y académicos, aliados estratégicos de estos procesos.

Es necesario también cuestionar las estructuras de poder que seguimos imitando y que alimentan ambiciones de control, protagonismo político e incluso de usufructo corrupto de los recursos y privilegios que generan.

Es fundamental avanzar en la creación de redes, coaliciones y sistemas abiertos que fomenten alianzas y acciones conjuntas cuando estratégicamente sea necesario, y sumar fuerzas para impulsar con eficacia los cambios estructurales que abran nuevos horizontes a un auténtico progreso humano.

La construcción del peso específico para lograrlo implica articular en procesos de alcance mundial la experiencia y fortaleza acumuladas por sectores organizados que, desde sus respectivos campos de acción, coinciden en el esfuerzo por transformar la crítica realidad que hoy confrontamos. Desafío hoy posible y necesario de asumir pese a la complejidad que esto presupone.

## BIBLIOGRAFÍA

- Leff, Enrique. (2020). “Clima viral, reflexiones para repensar el lugar de la humanidad”, En: Observatorio de Ecología Política en Valenzuela. <https://www.ecopoliticavenezuela.org/2020/06/30/enrique-leff-clima-viral-reflexiones-para-repensar-el-lugar-de-la-humanidad-en-el-planeta/>
- Morin, Edgar y Anne-Brigitte Kern (1993). *Tierra-Patria*. Barcelona: Kairós.

# El Coronavirus es una enfermedad urbana<sup>1</sup>

Fernando Carrión Mena\*

“Las catástrofes no ocasionan cambios urbanos por sí mismas, sino que aceleran las transformaciones que ya se estaban imaginando”

Aldo Rossi

## 1. Shock urbano: COVID-19

Las ciudades viven en un constante y permanente cambio -porque son históricas. Y, como parte de su misma evolución, existen, en ciertas coyunturas específicas, una aceleración significativa de sus procesos de transformación bajo lo que se podría definir como un “shock urbano”.

El concepto de shock es un anglicismo que proviene de las ciencias médicas, para caracterizar una súbita afección que puede llegar incluso a la muerte del organismo ( U.S. Department of Health and Human Services,

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios de Paulina Cepeda a la primera versión de este artículo.

\* Arquitecto. Magíster en Desarrollo Urbano Regional, Colegio de México. Doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Es profesor Investigador de FLACSO - Ecuador. Entre sus temas de investigación destacan: proceso de urbanización, ciudad, patrimonio cultural y centros históricos y descentralización. Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Desigualdades urbanas.

2020). Las ciencias económicas lo acuñaron también desde la perspectiva de las políticas que, según Noemí Klein (2014), sirvió para desmontar el modelo del Estado de Bienestar.

Ahora, el COVID-19 llega a las ciudades y lo hace de manera disruptiva bajo la forma de un shock. ¿Qué es un shock urbano? En la historia de las ciudades se presentan recurrentemente y de forma súbita problemáticas que provienen de distintas vertientes, como pueden ser eventos de origen natural, (terremotos, erupciones, tsunamis, inundaciones, incendios), o antrópicos (contaminación, cambio climático, terrorismo, pandemias).

Estos shocks urbanos producen conmociones que paralizan las urbes, colapsan la economía, producen cambios en la población, pero también pueden convertirse en generadores de nuevos modelos urbanos. En el caso del coronavirus, el shock urbano ha sido tan fuerte que ha generado una ciudad sin ciudadanos, centros de convenciones sin reuniones, estadios de fútbol ausentes, universidades sin estudiantes, tribunales sin jueces, iglesias sin feligreses, tiendas sin compradores, centros comerciales sin visitantes, buses sin pasajeros, aeropuertos cerrados, construcciones paradas, fábricas cerradas, plazas abandonadas y calles vacías. Son ciudades fantasmales o no ciudades. ¿Por qué este impacto del coronavirus en las ciudades es tan fuerte? (Carrión y Cepeda, 2020)

## 2. El Covid-19 es una enfermedad urbana

El coronavirus es una enfermedad urbana. Esta afirmación tan contundente se explica porque, por un lado, el contagio es interpersonal, lo cual tiene como espacio privilegiado a la ciudad, dado que es el lugar que concentra la mayor densidad de interacción social y de población: a nivel planetario el 55% de la población vive en urbes y en América Latina el 84%. Por eso los epicentros de irradiación del coronavirus son urbanos, entre los que están: Wuhan, Madrid, Milán, Moscú, Nueva York, Sao Paulo, Santiago, Lima y Guayaquil.



Por otro, el COVID-19 está presente en 190 de 193 países reconocidos por la ONU, por lo cual la OMS la ha considerado una pandemia global. Se trata de un concepto construido sobre una palabra compuesta, donde el prefijo pan hace referencia a todos/as y el sufijo demia, que procede etimológicamente del griego, hace relación al pueblo; esto es, una enfermedad del pueblo; es decir, haciendo una interpretación, que afecta principalmente a los sectores de más bajos ingresos.

Pero, además, ¿Cómo ocurre la transmisión del virus? En primer lugar, se debe señalar que se desarrolla con un itinerario y una circulación altamente expansiva a partir de su nacimiento, bajo la modalidad de la zoonosis, esto es, de una transmisión directa entre animales (entre ellos los humanos) mediante el aire (influenza), picaduras (paludismo) o saliva (rabia). En este caso fue a partir de un animal salvaje como el murciélago en un mercado de abastos de la ciudad de Wuhan en China.

Después de ello la expansión del virus adopta dos modalidades globales muy claras: inicialmente y de forma preferente llega desde el exterior por avión, por lo cual se lo ha definido como importado, para luego irradiarse de modo desigual por la ciudad, a través de la locomoción colectiva<sup>2</sup>, para adoptar la peculiaridad comunitaria. En este tránsito ocurre también una transformación evidente de la vulnerabilidad: de la afectación principal a la población por grupos etarios, donde las personas de la tercera edad son las más aquejadas, transita hacia los grupos sociales de extracción popular, que tienen trabajos precarios, viviendas hacinadas y salud frágil por enfermedades preexistentes<sup>3</sup>. De allí que estos sectores se conviertan en verdaderas incubadoras del contagio, no solo del coronavirus sino también de las enfermedades infecciosas más comunes (dengue, paludismo).

**2** Según la OMS, el contagio comunitario en las ciudades tuvo en el transporte colectivo a su principal medio de propagación, lugar donde se produjo la contaminación del 62.8 % de los casos.

**3** En esto mucho tienen que ver las condiciones laborales y del lugar donde se vive, como se puede ilustrar con el caso peruano: “Alrededor del 71% de la población activa en Perú vive de la economía informal o se desempeña en oficios en los que obtienen sus ingresos día a día y el 21,9% de hogares pobres de Perú tiene refrigeradora, lo cual les obliga a salir de compras todos los días”. <https://guik.pe/2020/05/24/bbc-5-razones-por-las-que-no-funciono-la-cuarentena-en-peru/>

Esta afirmación del cambio en la vulnerabilidad se puede evidenciar con los siguientes ejemplos: de racismo en la ciudad de Chicago, que cuenta con un 30% de población afrodescendiente mientras la letalidad de este grupo llega al 70% del total<sup>4</sup>. De xenofobia en la frontera México y EE. UU., porque los principalmente afectados por contagio y letalidad son las personas de origen latino, ubicadas en el lado sur del cordón limítrofe<sup>5</sup>. Y el tercer caso, por aporofobia, es el de la ciudad de Guayaquil, que recae en la PEA cuya edad promedio está entre 20 y 49 años y que reside prioritariamente en la Parroquia Tarqui, una de las más pobres de la ciudad<sup>6</sup>.

Si el coronavirus contagia mayoritariamente a las personas que viven en las ciudades, también produce una fuerte inoculación a la ciudad misma, convirtiéndose en una dolencia urbana. En este proceso, paradójicamente, mucho tienen que ver las características de las políticas sanitarias aplicadas, porque sus consecuencias terminan contagiando a la propia urbe. En general, las políticas emanadas desde la OMS se caracterizan por ser únicas, generales y homogéneas, sin que hagan referencia a las grandes heterogeneidades existentes. Por eso se produce un triple gran problema: el incremento de las desigualdades urbanas, el aumento del contagio interpersonal, y la infección de la ciudad en su conjunto.

Para ejemplificar este determinismo causal, se puede analizar la propuesta del #QuédateEnCasa<sup>7</sup>, que primero ha revelado la gran crisis de

<sup>4</sup> <https://elpais.com/sociedad/2020-04-07/el-coronavirus-se-ensana-con-los-afroamericanos-en-estados-unidos.html>

<sup>5</sup> <https://www.sandiegouniontribune.com/en-espanol/noticias/san-diego/articulo/2020-05-07/los-casos-de-covid-19-son-mas-altos-entre-los-latinos-de-san-diego-los-defensores-piden-mas-pruebas>

<sup>6</sup> <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/04/11/nota/7811391/coronavirus-covid-19-guayaquil-positivos-tarqui-parroquias>

<sup>7</sup> El aislamiento, la cuarentena o el enclaustramiento fueron medidas tomadas en la Edad Media para controlar las epidemias, en particular, la llamada Peste Negra. Hoy con el Coronavirus cinco siglos después se la vuelve a utilizar como la medida más eficaz para contrarrestar su proliferación.

la vivienda<sup>8</sup> y del trabajo informal existentes en la región<sup>9</sup>, y luego ha mostrado que el laborar en la calle es una extensión de la casa, y que, por tanto, no puede separarse el trabajo de la vivienda.

Queda claro que el déficit de vivienda es alto, que los servicios que tiene son mínimos y que hay un fuerte hacinamiento, lo que conduce al incremento de la violencia de género y a que el espacio doméstico sea más contagioso que el mismo espacio público. Esta restricción es factible de ser cumplida exclusivamente por los que tienen vivienda adecuada; esto es, el 55% de la población de América Latina; lo cual acrecienta la difusión de dos pandemias globales: la del coronavirus, por eso la cantidad de familias infectadas y muertas colectivamente, y la de la violencia intrafamiliar de niñas y niños, y de género (Carrión y Viteri, 2020).

Adicionalmente, el efecto contrario al #QuedateEnCasa es, por la lógica de vasos comunicantes, el vaciamiento del espacio público, que es la ciudad según Borja (2012)<sup>10</sup>. De esta forma, el impacto más fuerte de esta política restrictiva de la cuarentena se traslada hacia el espacio público, convertido en un lugar maldito, típico de una ciudad fantasmal, donde el habitante que transita por la calle es continuamente criminalizado, sometido a prisión y estigmatizado por su supuesta indisciplina, produciendo lo que podría conocerse como agorafobia.

Pero también afecta a las infraestructuras urbanas, que son concebidas como la base material de la ciudad. Entre las más infectadas están las de movilidad, porque se encuentran paralizadas y fuera de servicio, lo cual ha conducido a la siguiente paradoja: retorno al sedentarismo, pero en un contexto de altos flujos de información y servicios -con mucha velocidad- gracias al desarrollo de la telemática. Además, la propuesta

<sup>8</sup> El 45% de la población vive en vivienda no adecuada en Latinoamérica. <https://centrourbano.com/2019/06/18/al-vivienda-no-adeuada/>

<sup>9</sup> “El trabajo informal es la fuente de ingresos muchos hogares de América Latina y el Caribe, donde la tasa media de informalidad es de aproximadamente de un 54%”. Ver en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45557-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-trabajo-tiempos-pandemia-desafios-frente>

<sup>10</sup> “La ciudad es ante todo el espacio público, el espacio público es la ciudad. Es a la vez condición y expresión de la ciudadanía, de los derechos ciudadanos” (Borja, Jordi, 2012).

del encierro infecta a los espacios de alteridad y de construcción colectiva de ciudadanía, produciendo un crecimiento significativo de nuevas formas de individualismo a todo nivel y de un efecto político claramente desmovilizador de la sociedad en su conjunto.

En ese sentido, no pueden quedar por fuera del contagio las manifestaciones que provienen de los estigmas territoriales (Wacquant, 2007), nacidos al calor de la aplicación de las políticas de profilaxis social que conducen a la criminalización del trabajador informal que desarrolla su actividad laboral en el espacio público, y a la exacerbación de injustificados nacionalismos, regionalismos o localismos en los territorios nacionales, regionales, locales o barriales que deben cerrar sus fronteras por razones de salud pública.

Con esta enfermedad urbana claramente se configura el urbicidio<sup>11</sup>; esto es, la muerte litúrgica de la ciudad (Carrión, 2019), bajo el efecto del contagio múltiple y simultáneo que sufren las personas y las ciudades por el coronavirus. Así, la modalidad del shock urbano ha operado como un disparador de los procesos de mutación que se venían prefigurando en la ciudad.

### 3. El futuro de las ciudades

Como se mencionó anteriormente, hay que partir del hecho que las ciudades siempre están cambiando, porque en su esencia está su condición histórica. Y en su pensamiento también está presente gracias a que encarna la posibilidad de la superación y del progreso; tan es así, que el sentido de utopía nace precisamente en el contexto urbano.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Se puede afirmar que se trata de un concepto en construcción que tiene que ver con el asesinato litúrgico de las urbes cuando se producen agresiones y acciones con premeditación, orden y forma explícita. Es decir, se trata del asesinato o de la violencia en contra de la ciudad por razones urbanas” (Carrión, 2014).

<sup>12</sup> La Ciudad del Sol de Campanella (2006) claramente la encarna a través del sentido del poder, la sabiduría y el amor,

De allí que el momento ex post del coronavirus se interprete de distintas formas, en muchos casos totalmente contrarios. Las hay, por ejemplo, que cuestionan la viabilidad de las ciudades<sup>13</sup>, porque su muerte ha sido siempre promulgada<sup>14</sup>, como también las que perciben su refundación a partir de una posición de cambio en los paradigmas dominantes. Como así mismo también existen aquellas que sostienen que todo seguirá igual e inalterable.

Periodísticamente se habla del regreso a la normalidad, asumiendo el viejo adagio popular de que “todo tiempo pasado fue mejor” o la versión de no llamar al pasado sino al futuro, bajo el calificativo de una nueva normalidad. Sin embargo, en una u otra versión, el problema está en el significado que se le otorga a la normalidad, es decir, a lo normal. ¿Y por qué? Porque en la región se han evidenciado –como nunca- los problemas económicos, políticos y sociales que venimos arrastrando desde las crisis de los modelos neoliberal y del giro a la izquierda: crecimiento económico a la baja, representación política cuestionada y baja calidad de vida de la población (empleo y pobreza). ¿A esa nueva o vieja normalidad nos referimos? Puede que sea un imaginario social positivo, pero la “anormalidad”, como toda crisis, es excepcional en el tiempo, más aún la que vendrá en el ex post del Covid-19, que es multidimensional (social, económica, política) y anclada en las preexistentes.

Por otro lado, la población tiene el imaginario de que el salir de casa será ir al encuentro con el buen vivir y esto no será posible por la progresividad del proceso y por qué se encontrará con una realidad muy compleja, deducida del impacto de este shock urbano y de los múltiples estallidos sociales que ya empiezan a expresarse. Así, regresar a la normalidad no

**13** En Lima se produjo un fenómeno de desurbanización interesante: se ha generado un movimiento migratorio urbano/rural o desurbanización, donde algunos los pobladores de la ciudad han decidido retornar a sus lugares de origen en el campo, porque allí tienen mayor capacidad de consumo y de sana distancia.

**14** “¿La ciudad ha muerto? Ahora es la globalización la que la mata. Antes fue la metropolización que se desarrolló con la Revolución Industrial. Y antes fue la ciudad barroca que se extendió fuera del recinto medieval. Periódicamente, cuando el cambio histórico parece acelerarse y es perceptible en las formas expansivas del desarrollo urbano, se decreta la muerte de la ciudad” (Borja, 2003).

tendrá el mejor panorama, porque será regresar a la crisis que se tenía, pero incrementada geométricamente.

Lo que sí está claro es que el cambio está instalado y lo ha hecho en la perspectiva de acelerar lo que se venía prefigurando. Y aquí queda una disyuntiva respecto de quien será el que conduzca el proceso: o las élites motivadas por decisiones económicas que favorezcan al mercado (EE. UU., Brasil) o las fuerzas sociales que promuevan la construcción de un proyecto colectivo de ciudad, a través de la recuperación de la planificación urbana bajo la lógica de un “sujeto social con voluntad consciente” (Coraggio, 1988).

Si la opción es la segunda, como debería ser, se tendría que recuperar el sentido de la planificación urbana. Esta nació en la modernidad bajo las lógicas, entre otras, de la zonificación por usos de suelo. Esta iniciativa de carácter ambiental buscaba detener la muerte de la clase obrera por la contaminación nacida en la producción industrial en la fábrica (Engels, 1965), para lo cual se pensó que lo mejor era separar el lugar de trabajo con el de residencia; esto es, mediante la segregación urbana. Después, en el cambio del siglo XIX al XX, entró la lógica de la higienización para contrarrestar las epidemias y para impulsar un urbanismo distinto, sustentado en la mejora de las condiciones sanitarias de la ciudad y de la habitabilidad en las viviendas, principalmente en las zonas deterioradas de la centralidad y de los barrios en las periferias.

Hoy no es exclusivamente la clase obrera en la fábrica sino la totalidad de los sectores populares en la ciudad, lo cual nos debe llevar a la necesidad de impulsar la *justicia espacial*, venida del derecho a la ciudad y de la devolución de la polis a la ciudad. También, se deberán de incorporar pautas sanitarias de control de pandemias (áreas verdes, ventilación) y mejorar la calidad de vida en la urbe. De esta manera, se podrán encontrar nuevas alternativas de planificación urbana que conduzcan a nuevos paradigmas de ciudad.

## 4. A manera de conclusiones: las propuestas

Este proceso de transformación de la ciudad por causa del Covid-19 abre nuevas perspectivas que deberán ser asumidas por las universidades, con la formación de nuevos especialistas. También por los municipios, con las acciones de política urbana, que se enmarcaran, al menos, en los siguientes debates, expuestos de forma dicotómica, que deberían definir un nuevo urbanismo:

- “Ciudad compacta o ciudad dispersa”. Hoy esta discusión recobra actualidad por la reflexión que introducen los conceptos de óptima densidad y de sana distancia, que ponen a prueba la proximidad para disminuir el contagio. En el primero hay un peso considerable de los intereses de las funciones centrales, y en los dos polos del capital inmobiliario.
- “Ciudad real o ciudad virtual”, entendida como el tránsito de lo físico-material (urbs) a lo digital (tele-ciudad), gracias al desarrollo científico tecnológico en el campo de las comunicaciones y, ahora, gracias a la masificación de su consumo. Entran con fuerza el teletrabajo (*home office*), el comercio electrónico (*E-commerce*), la educación a distancia (teleeducación) y la justicia (justicia digital) que dejan en mal predicamento a la tan promocionada ciudad inteligente.
- “Ciudad o barrios”; concebida a partir de la distribución equitativa del espacio bajo el sentido de la *justicia espacial* promulgada por Secchi (2015); esto es, una ciudad que nace del barrio con servicios esenciales a corta distancia, para darse la mano con el urbanismo del vecindario, la arquitectura del balcón, en el conjunto de la región urbana.
- “Espacio público o espacio privado”. Primero muestra que la ciudad no es espacio doméstico-privado, porque la vivienda no es la ciudad sino sus fachadas, tanto que cierran la plaza y delinean la calle. De allí que no se salga de la casa para ir al exterior, sino se salga de la casa para ir adentro, para ser parte y construir el espacio público y producir pensamiento cívico. Y segundo, también evidencia la existencia de un continuo del espacio público con el privado, como ocurre con los centros comerciales.

Desde estos debates se empiezan a perfilar algunas propuestas que van desde lo sectorial con la tecnología de forma masiva, pero sin que tenga una conducción pública para que por lo menos no se amplíen las brechas sociales, territoriales y económicas. También con la movilidad y transporte que buscan modificar la pirámide de movilidad sobre la base de fortalecer lo ambiental (bicicleta, peatonal, verde); lo cual requiere de otra lógica desde lo integral, donde resaltan los casos de París con el proyecto de la ciudad del cuarto de hora (Carlos Moreno), de Barcelona con las súper manzanas (Salvador Rueda) y de Quito con la ciudad del vecindario 5B (Fernando Carrión).

## BIBLIOGRAFÍA

- Borja, Jordi (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Ensayo
- Borja, Jordi (2012). *Espacio público y derecho a la ciudad*. Barcelona: Alianza.
- Campanella, Tommaso. (2006). *La ciudad del sol*. Ciudad de México: Ed AKAL.
- Carrión, Fernando (2014). “Urbicidio o la producción del olvido”. *Boletín Cultural*, No 25. Santiago.
- Carrión, Fernando y Paulina Cepeda (2020). “Urbi et orbi del coronavirus”, En: El País. [https://elpais.com/elpais/2020/03/30/seres\\_urbanos/1585573697\\_690704.html](https://elpais.com/elpais/2020/03/30/seres_urbanos/1585573697_690704.html)
- Carrión, Fernando y María Amalia Viteri (2020). “El riesgo del #QuedatEnCsa”, En: El País. [https://elpais.com/elpais/2020/04/27/seres\\_urbanos/1587974578\\_559762.html](https://elpais.com/elpais/2020/04/27/seres_urbanos/1587974578_559762.html)
- Coraggio, José Luis (1988). *Territorios en transición: crítica a la planificación regional en América Latina*. Quito: Ciudad.
- Engels, Friedrich (1965). *La situación de la clase obrera en Inglaterra*. Buenos Aires: Editorial Futuro.
- Klein, Naomi (2007). *La doctrina del Shock. El auge del capitalismo del desastre*. Buenos Aires: Paidós.
- Wacquant, Loic (2007) “Territorial stigmatization in the age of advanced marginality”. *Thesis Eleven*, 91(1): 66-77. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/0725513607082003>



# Fragmentación, interdependencia y convivencia

## Notas para renovar una agenda urbana en crisis (después de la crisis)

Ramiro Segura\*

Me gustaría comenzar este breve texto con una afirmación aparentemente contradictoria: las grandes ciudades latinoamericanas están fragmentadas y, a la vez, las distintas partes y grupos sociales que las componen son interdependientes. En *La ciudad de las tres velocidades*, Jacques Donzelot (2004) delineó una topología urbana en la cual los procesos de relegación de los sectores populares, la peri urbanización de las clases medias y la gentrificación de las clases altas expresaban tendencias hacia un creciente distanciamiento entre los grupos sociales

\* Antropólogo. Doctor en Ciencias Sociales, Universidad Nacional General Sarmiento y el Instituto de Desarrollo Económico y Social. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Sus temas de interés son: desigualdades sociales, segregación residencial, migraciones y fronteras. Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Desigualdades urbanas.

en la ciudad, distinguibles por los modos de estar “entre sí”, las (in)movilidades, la (in)seguridad y la educación. A su entender, la lógica de la separación opera en la ciudad contemporánea en detrimento de las interdependencias propias de la ciudad industrial. Sin embargo, antes que suponer un desplazamiento lineal desde la interdependencia hacia la separación, mi propuesta consiste en cambio en indagar la relación dialéctica entre procesos sociales y formas espaciales en la que se redefinen constantemente las separaciones y las interdependencias de las que está hecha toda vida urbana.

La pandemia de COVID 19 que actualmente asola al mundo, principalmente a los grandes centros urbanos, y su “cruel pedagogía” –como la denominó Boaventura de Sousa Santos (2020)- ilumina algunas de las dinámicas urbanas de las que quiero hablar: mientras su veloz dispersión entre la población de las ciudades latinoamericanas a partir de viajeros que regresaban de Europa y Asia constituye una muestra ineludible de las interdependencias que organizan la vida urbana, sus impactos diferenciales en la velocidad de contagio y en las tasas de mortalidad según el tipo de espacio residencial y la calidad del hábitat señalan las profundas desigualdades urbanas que caracterizan a las ciudades del continente. La pandemia nos coloca, además, ante una paradoja: mientras el evidenciar la fragmentación y las interdependencias de la vida urbana constituye una oportunidad para sostener en la esfera pública la relevancia de “lo urbano” para la vida común y comprometer a distintas fuerzas sociales y políticas en un horizonte de transformación igualitaria de las ciudades, la apelación a las necesarias medidas de “distanciamiento”, “aislamiento”, “protección” y “cuidado” para combatirla por parte de las agencias gubernamentales y las organizaciones internacionales coloca el interrogante por sus efectos inmediatos sobre un entramado social desigual.

Tomando estos dilemas de la pandemia como punto de partida, pero remitiéndome a una historia urbana necesariamente más prolongada, intentaré mostrar en estas páginas que asumir la tensión constitutiva entre la fragmentación y la interdependencia de los espacios metropolitanos contemporáneos –y las dinámicas de convivencia que esta

tensión genera- constituye un paso decisivo para construir una nueva agenda urbana latinoamericana.



En la literatura especializada fragmentación es un término que denota diversos procesos urbanos que se intensificaron en las últimas décadas: la proliferación de estructuras urbanas –desde autopistas, barrios cerrados y centros comerciales hasta sistemas de vigilancia, muros y rejas- que introducen crecientes discontinuidades espaciales; la multiplicidad de agencias públicas con sus respectivas jurisdicciones, lagunas y finalidades solapadas -y muchas veces en pugna- que muestran crecientes dificultades para articular el gobierno de la ciudad; la segmentación en la distribución y la calidad de los bienes y los servicios urbanos públicos y privados; y la consolidación de poderosos límites sociales (materiales y simbólicos) en los que se entrelazan dimensiones de clase, etnia/raza y territorio que regulan la interacción en espacios urbanos desiguales.

Más allá de su polisemia -y de los debates en torno a la pertinencia del concepto para describir las dinámicas urbanas en el continente-, resulta plausible asumir como hipótesis de trabajo que la fragmentación refiere a un principio de estructuración política, social y urbana de las ciudades latinoamericanas diferente a la segregación centro-periferia predominante durante gran parte del siglo XX, cambio legible en la reducción de la escala de la segregación y en la proliferación de muros y dispositivos de vigilancia en un contexto de incremento de las desigualdades y de consolidación de la inseguridad y la violencia urbana. Sin embargo, difícilmente podamos concordar con aquellos usos que unilateralmente enfatizan cualidades como la separación, la distancia y el aislamiento entre grupos sociales. Las ciudades (incluso divididas y desiguales) implican la concentración y la aglomeración física y socioespacial de funciones y relaciones sociales, tornando especialmente relevante la pregunta por las relaciones de interdependencia que se despliegan en un escenario fracturado.

La producción, reproducción y la transformación de un orden urbano fragmentado requiere de interconexiones y ensamblajes entre sus distintas partes y sus desiguales actores. Las evidencias al respecto son abrumadoras: el capital global no solo requiere un sector económico urbano informal, sino que lo multiplica; la expansión de las urbanizaciones cerradas constituye una usina de trabajos de baja calificación (construcción, seguridad, servicio doméstico, mantenimiento, entre otros); y la gentrificación de los centros urbanos desata una demanda similar de trabajadores en el sector servicios (turismo, gastronomía, seguridad, comercio, entre otros). Sin embargo, no se trata solo de interdependencias sistémicas y más o menos funcionales a la dinámica económica. La agencia de los heterogéneos sectores populares –habitantes de barriadas informales, migrantes, vendedores ambulantes, minorías étnicas, entre otros- también se despliega en las ciudades reclamando (y muchas veces produciendo) un lugar para vivir, disputando la distribución de los beneficios y las oportunidades desigualmente distribuidos en la ciudad, exigiendo derechos económicos, sociales y culturales que involucran la redistribución y el reconocimiento.

Por lo mismo, si bien las tendencias hacia la fragmentación geográfica, institucional, infraestructural y/o relacional se pueden volcar en cartografías que representan (y modelizan) los límites, la distribución diferencial y los *clústers* (o “islas”) de un espacio fragmentado, debemos estar alerta a las ilusiones de visibilidad y legibilidad que estos simulacros sincrónicos (e isotópicos) nos ofrecen. La condición de posibilidad de estos constructos visuales descansa precisamente en la abstracción de la naturaleza heterotópica del espacio habitado: la ciudad como lugar practicado. Como mostró hace tiempo Lefebvre, cuando introducimos las prácticas, sus temporalidades y sus interdependencias se evidencia que no hay adecuación plena entre espacio y sociedad. Debemos abandonar la idea de la ciudad como un todo cerrado y sincrónico compuesto por fragmentos separados y autónomos para reconocer, en cambio, que el espacio urbano implica múltiples flujos, temporalidades y formas de habitar entrelazadas que coexisten en un lugar. Reintroducir –como sugirió recientemente Sennett (2019)- la tensión entre la *ville* y la *cit *, entre el medio construido y los modos de habitarlo.

La escala de los fenómenos urbanos contemporáneos, las profundas desigualdades que lo constituyen y las interdependencias que de manera asimétrica y muchas veces conflictiva lo reproducen y lo transforman exige pensar en términos metropolitanos. Antes que el desarrollo espacial continuo y contiguo propio de nociones como “aglomeración” y “conurbación”, lo metropolitano condensa sentidos vinculados con la centralidad, la asimetría y las interdependencias legibles en las movi- lidades, las interconexiones y los ensamblajes de diversos flujos a través de un espacio desigual, heterogéneo y extenso. Asimismo, temas especí- ficos como el ambiente, el transporte y la infraestructura (y, agreguemos, la gestión de la salud) requieren una imagen de la ciudad a escala me- tropolitana (Bender, 2006). Lo metropolitano, entonces, como espacio denso (Brantz, Disko y Wagner-Kyora, 2012) que abarca diversas tempo- ralidades y palimpsestos espaciales, así como también las interacciones que componen la vida urbana cotidiana: punto de encuentro (Massey, 2012) con una “geometría del poder” específica donde los diferentes gru- pos sociales tienen posibilidades desiguales para desarrollar sus vidas.

En estos espacios metropolitanos fragmentados e interdependientes se torna relevante la pregunta por las formas de la convivencia entre dife- rentes y desiguales. Sin cargar con alguna demanda normativa o pro- gramática, Paul Gilroy (2004) recurrió a la noción de convivialidad para analizar los procesos de cohabitación e interacción que han hecho de la multiculturalidad una característica común de la vida social en las áreas urbanas británicas y en las ciudades postcoloniales de otros lugares. Si además de la distancia, la separación e incluso la exclusión, la ciudad es un espacio de encuentro, negociación y conflicto entre las personas y los grupos que la habitan, el concepto de convivialidad constituye una herramienta analítica poderosa (Nowicka y Vertovec 2014) para conocer los contextos de interacción, las dinámicas de negociación y los imagi- narios por medio de los cuales se establecen (y se disputan) posiciones sociales e identificaciones culturales (Mecila 2017).

En un ensayo bibliográfico reciente (Segura, 2019) mostré que desde las relaciones entre empleadores, empleados y vecinos pobres de urbanizaciones privadas hasta los acuerdos entre cartoneros y vecinos en las calles de barrios pudientes, nuestras ciudades constituyen ámbitos en los que se establecen interdependencias asimétricas que por medio de la jerarquía y la confianza buscan ordenar y estabilizar la interacción entre actores heterogéneos y desiguales en el espacio urbano (quién, bajo qué condiciones, cuándo y para qué puede circular por una urbanización cerrada o un barrio pudiente). Por supuesto, esto no siempre sucede, ya que muchas veces las presencias “fuera de lugar” son expulsadas violentamente de los espacios que usan u ocupan, “convivialidad negada” que suele darse con pobladores pobres y vendedores ambulantes en procesos de gentrificación urbana. Y otras veces, quizás las más productivas, la interacción entre actores diferentes y desiguales va transformando (de manera más o menos abrupta, o de forma inercial, lenta e imperceptiblemente) el orden urbano: las y los jóvenes de la periferia que se hacen un lugar en el centro, las y los migrantes que negocian su presencia en la ciudad.

Podríamos aventurar que la propia ciudad se produce en estos movimientos en los que se encuentran, interactúan y negocian actores sociales diferentes y desiguales. “Una negociación viene después del primer movimiento de ocupación” escribe Agier (2015: 491) en relación con la producción de ciudad desde sus márgenes, característica del desarrollo urbano latinoamericano. La ciudad se produce, reproduce y eventualmente se transforma por medio de estas formas de interacción que, como señala Appadurai (2018), se dan en el espacio precario, asimétrico y arriesgado característico de cualquier tipo de convivencia a través de los límites de clase, género, raza o etnia. Multiplicidad de actores entrelazados con diferenciales de poder que por medio de sus interacciones, negociaciones y conflictos “hacen ciudad”.

Al menos desde los trabajos pioneros de Georg Simmel se ha formulado la pregunta por los efectos sociales de lo urbano. Retomando estas discusiones Edward Soja (2008) acuñó el término *sinecismo* (del griego *synekism*, “cohabitación”) para referirse a la especificidad espacial del urbanismo que emerge del hecho de vivir juntos, de las interdependencias económicas y ecológicas y de las sinergias creativas y destructivas que surgen del agrupamiento y la cohabitación colectiva de las personas en el espacio, así como también de las conexiones, redes y jerarquías que se establecen con otros asentamientos humanos a nivel regional. Esta proliferación de los intercambios de la vida urbana (y su productividad social) es también el medio privilegiado para la transmisión del virus. Razón por la cual su control torna urgente precisamente distanciarse, aislarse, detener la vida de la ciudad.

Paradoja de la pandemia, entonces. Por un lado, la pandemia irrumpe y muestra las interdependencias y las desigualdades de las que estamos hechos y que muchas veces no vemos (o no queremos ver). Por el otro, su control interrumpe la vida urbana al exigir “distanciarse”, “aislarse” y “protegerse” (conceptos habitualmente cuestionados en los estudios urbanos por vincularse con dinámicas de segregación, exclusión e inseguridad), lo que se expresa en la forma de cuarentenas, toques de queda, huidas de la ciudad, recesión económica y temores diversos.

La pandemia interpela directamente a los estudios urbanos y reclama a diversos actores e instituciones tomar en serio al espacio para pensar la (des)igualdad. La ciudad deja de ser mera localización, receptáculo vacío, para devenir agente en la proliferación del virus, en sus efectos diferenciales y en las posibilidades de controlarlo en el futuro. Si bien las reacciones iniciales a la pandemia destacaron su carácter “democrático” por su capacidad de afectar a todas las personas del planeta, sin distinción de clase, género, etnia o religión, la evolución posterior de las tasas de contagios y de muertes reinscribió al virus y sus efectos en los clivajes de clase, etnia, raza y espacio residencial, y en esto *el lugar importa*. Mientras las diferentes políticas públicas (o su ausencia) explican

la velocidad de reproducción del virus en los distintos países y ciudades, las desigualdades en el acceso a la salud y a las posibilidades de realización del aislamiento (ya sea por la calidad de la vivienda, la accesibilidad y proximidad de servicios urbanos y/o la urgencia de ir a trabajar) explican los impactos diferenciales del virus al interior de las ciudades.

En este dramático escenario donde se conjugan (conocidos) problemas estructurales de larga duración con la irrupción (¿imprevisible?) de la pandemia y la interrupción (a mi entender, ineludible e impostergable) de las dinámicas urbanas cotidianas, cabe la pregunta por lo que pueden significar “distanciamiento”, “aislamiento” y “protección” en el futuro próximo de la vida urbana y en las formas de convivencia. Algunos indicios son auspiciosos: mayor cuidado personal y de las demás personas en el espacio urbano, reaprendizaje del modo en que viajamos por la ciudad y nos vinculamos con los demás en el espacio público, reflexividad sobre el modo en que experimentamos el tiempo cotidiano. A la vez, las ideas de “distanciamiento”, “aislamiento” o “protección” pueden llevar a potenciar tendencias preexistentes respecto al miedo a tocar a ciertas personas, a evitar ciertos lugares, a separarnos de los demás.

La necesaria medida de aislamiento social no debería llevarnos a desatender que hay diversas formas de sostener la distancia social y el cuidado con fines de evitar la propagación del virus: mientras una se orienta a imaginar una ciudad más democrática e incluyente que redistribuya las cargas y los costos para mejorar el acceso y la calidad de la vivienda y los servicios urbanos, las condiciones de viaje cotidiano, los atributos del espacio público y las ecuaciones entre vivienda y trabajo de las mayorías, la otra se orienta a profundizar las líneas de fuerza económicas, sociales y culturales que segmentan la vida urbana. En el proceso político de construcción de sentido de estos días -el cual no se detiene en tiempos de pandemia- se están discutiendo precisamente los distintos modos (con sus respectivos costos y horizontes de futuro) de imaginar la sociedad y la ciudad después de la pandemia.



## IV

El futuro de la vida metropolitana es un proceso abierto, más no indeterminado. Múltiples agentes con perspectivas, intereses y fuerzas disímiles modelaron su presente, condicionan la experiencia social actual y pre-configuran las orientaciones futuras de la vida urbana. La tensión del presente declina en sentimientos y expectativas diversas con base en el tiempo pasado y las proyecciones futuras: un futuro en el presente (Koselleck, 1993), lo que aún no fue, pero que se espera que vendrá, un tiempo cargado de cualidades que se manifiesta como esperanza, temor, deseo, malestar o inquietud.

Me interesan los futuros próximos, lo que en este presente trágico está en juego, lo que resulta (im)pensable y lo que se imagina como probable (o imposible). La pandemia muestra las interconexiones y exige distanciamiento, unifica y separa, democratiza y es desigual. Campo de fuerzas abierto, con horizontes de futuro en juego. ¿Qué sentidos y prácticas se están modelando sobre la distancia, el encierro, el aislamiento, la protección y el cuidado? ¿Y cuál es el lugar de la ciudad en todo esto? La pandemia reedita la pregunta por la diferencia y la desigualdad, por los modos en que cohabitamos, por las formas en que queremos vivir juntos, cuyas alternativas se expresan – simplificando- en la oposición entre cuidar al otro (próximo) para cuidarnos todos o cuidarnos (distanciándonos) de los otros. ¿La salida de la pandemia decantará hacia una profundización de las distancias y las separaciones que organizan un entramado urbano fragmentado y desigual o, por el contrario, al mostrarnos las interdependencias que nos configuran, potenciará la producción de lo común como medio para construir interdependencias más simétricas?

Me gustaría abonar por una agenda urbana que apueste por la convivencia y lo común: por indagar ese proceso tenso y conflictivo de la puesta en común y por proyectar a la ciudad como una plataforma para la producción de lo común. Estas páginas intentan mostrar que, para hacer esto, no hay que empezar de cero, así como tampoco abrazar receta tecnocrática alguna. La vida cotidiana de nuestras ciudades está llena de proyectos colectivos que apuestan por lo común a los que, como

sostuvo Italo Calvino (1994), quizás solo sea cuestión de dejarle espacio. No se trata tanto de cómo diseñar la ciudad del futuro, sino de construir consensos colectivos y elaborar políticas para limitar los procesos que nos limitan, condición de posibilidad para abrir el espacio y potenciar el diálogo de la construcción de lo común.

## REFERENCIAS

- Agier, Michel (2015). Do direito a cidade ao fazer-cidade. O antropólogo, a margem e o centro. *Maná*, 21(3): 483-498.
- Appadurai, Arjun (2018). The Risks of Dialogue. *Mecila Working Paper Series*, 5: 1-16.
- Bender, Thomas (2006). The New Metropolitanism and a Pluralized Public. En Lenz, G.; Ulfers, F.; y Dallman, A. (Eds.) *Toward a New Metropolitanism. Reconstituting Public Culture, Urban Citizenship, and the Multicultural Imaginary in New York and Berlin*. Heidelberg: Universitätsverlag Winter.
- Brantz, Dorothee, Disko, Sasha y Wagner-Kyora, Georg (Eds.) (2012). *Thick Space. Approaches to Metropolitanism*. Bielefeld: Transcript.
- Calvino, Italo (1994). *Las ciudades invisibles*. Madrid: Siruela.
- De Sousa Santos, Boaventura (2020). *La cruel pedagogía del virus*. Buenos Aires: CLACSO.
- Donzelot, Jacques (2004). La ville à trois vitesses: relégation, périurbanisation, gentrification. *Esprit*, (303):14-39.
- Gilroy, Paul (2004). *After Empire. Melancholia or Convivial Cultures*. London/New York: Routledge.
- Koselleck, Reinhart (1993). *Futuro pasado: para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Paidós.
- Massey, Doreen (2012). *Un sentido global del lugar*. Barcelona: Icaria.
- Mecila (2017). Conviviality in Unequal Societies: Perspectives from Latin America. Thematic Scope and Research Programme. *Mecila Working Paper Series* (1): 1-34.
- Nowicka, Magdalena y Steven Vertovec (2014). Comparing convivialities: Dreams and realities of living-with difference. *European Journal of Cultural Studies*, 17 (4): 341-356.

Segura, Ramiro (2019). Convivialidad en ciudades latinoamericanas. Un ensayo bibliográfico desde la antropología. *Mecila Working Paper Series*, 11, 1-49.

Soja, Edward (2008). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de sueños.

# Lecciones pandémicas, derecho a la ciudad y nuevo municipalismo

## Transformaciones que no pueden esperar

Lorena Zárate\*

No hay duda al respecto: la pandemia global del nuevo coronavirus trae serias advertencias y mensajes fundamentales para nuestras sociedades. Primero y principal, enfoca nuestra atención en la vulnerabilidad e interdependencia de la vida; en la centralidad de los cuidados y lxs trabajadores esenciales, la mayoría mujeres y muchxs de ellxs migrantes o de grupos racializados; y en el papel irremplazable del barrio y la proximidad de los servicios y equipamientos básicos para la reproducción social. Al mismo tiempo, múltiples debates en las redes sociales e

\* Fundadora e integrante del equipo de apoyo de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. Ex presidenta de Hábitat International Coalition y coordinadora de la oficina regional para América Latina, HIC-AL. Contenidos similares a los incluidos en este artículo fueron publicados previamente en <https://minim-municipalism.org/magazine/pandemic-lessons> (mayo 2020) y <https://www.region.org.co/index.php/revista59/democracia/item/419-el-derecho-a-la-ciudad-utopia-en-movimiento> (noviembre 2019). Historiadora, Universidad de la Plata. Presidenta de la Coalición Internacional del Hábitat (HIC). Sus líneas de investigación son sociedad civil y organizaciones de base, redes internacionales, políticas urbanas y de vivienda, derechos de vivienda, paradigmas de desarrollo alternativo y agendas internacionales.

innumerables seminarios virtuales abordan cada vez más la necesidad urgente de repensar la forma en que organizamos ciudades y territorios, diseñamos actividades económicas y establecemos procesos de toma de decisiones a diferentes escalas. A lo largo de estas discusiones, la cooperación y la solidaridad aparecen como palabras claves en la formulación de reclamos y propuestas que surgen de una amplia gama de actores.

Durante décadas, movimientos sociales, comunidades y activistas de todo el mundo han venido construyendo prácticas y narrativas sobre esos mismos mensajes articulados en torno al derecho a la ciudad y, más recientemente, el nuevo municipalismo. El cumplimiento de la función social de la tierra y la propiedad; la defensa de los bienes comunes (naturales, urbanos y culturales); el reconocimiento y el apoyo de economías sociales, diversas y transformadoras; la radicalización de la democracia local y la feminización de la política son algunos de los principios más destacados que guían una multitud de acciones y esfuerzos. En el contexto actual, estas contribuciones parecen más relevantes que nunca, ya que proporcionan pistas concretas para enfrentar la emergencia y al mismo tiempo impulsar transformaciones sustantivas en los años y décadas venideros.

Porque incluso en tiempos de extrema incertidumbre, hay una serie de cosas importantes que sabemos y que no debemos olvidar. Los omnipresentes valores coloniales/capitalistas, patriarcales y racistas son responsables de siglos de injusticias sociales, explotación criminal y destrucción del ambiente, haciendo que nuestros cuerpos, nuestras comunidades y nuestro planeta sean más susceptibles a todo tipo de riesgos y desastres. El shock pandémico no afecta a todos de la misma manera, y sus consecuencias serán generalizadas y duraderas para vastas poblaciones que ya viven en condiciones vulnerables. Al mismo tiempo, como humanidad contamos con los medios y conocimientos (incluidos los saberes ancestrales de pueblos indígenas, junto con la producción académica y científica comprometida socialmente) para proporcionar bienestar para todos. Se necesitan cambios audaces y valientes, que no son imposibles. Tragedia e indignación, sí, pero también inspiración nos rodea por todas partes.

## COVID-19, desigualdades subyacentes y tensiones renovadas

La crisis sanitaria y los enormes impactos sociales y económicos que conlleva están haciendo visibles y exacerbando las desigualdades de género, generacionales, étnico-raciales y de clase preexistentes —aumentadas exponencialmente en las últimas décadas como consecuencia de políticas neoliberales, privatización de infraestructuras y servicios públicos, trabajos de cuidado no remunerados o mal remunerados, y codiciosa mercantilización de los bienes comunes. Al mismo tiempo, las recomendaciones de quedarse en casa y lavarse las manos no tienen en cuenta las limitaciones que en América Latina y el Caribe amenazan la vida de 200 millones de personas viviendo en pobreza y con condiciones de vivienda inadecuadas, o las necesidades urgentes de miles de niñas, adolescentes, mujeres y hombres sin hogar. En general, el trabajo y la educación a distancia no son una opción para más de la mitad de la población, que depende de salarios diarios en la llamada economía informal (incluyendo vendedorxs ambulantes, trabajadoras domésticas y recicladorxs de basura) o carece de los medios y tecnologías requeridos, lo cual aumenta su fragilidad para enfrentar la actual epidemia. Las condiciones impuestas por la emergencia implican una peligrosa sobrecarga de trabajo para las mujeres cuidadoras, que siguen sin recibir suficiente reconocimiento ni apoyo.

En medio de la precariedad amplificada, los gobiernos nacionales y locales de todo el espectro político están tomando una cascada de medidas que señalan tanto esperanza como temores, porque varias tensiones y falsas dicotomías bien conocidas están presentes una vez más: necesidades sociales versus preocupaciones económicas; ayuda humanitaria versus “desarrollo” a mediano/largo plazo; reacción sectorial y competitiva versus enfoque integral, colaborativo y de construcción comunitaria. El papel del sector público se vuelve ciertamente crítico, pero con él vuelven también los riesgos de centralización burocrática, agendas políticas antidemocráticas y capitalismo de amigotes. Con pocas excepciones, la falta de coordinación e incluso discursos y acciones abiertamente

contradictorias en las esferas oficiales parecen la norma, con terribles consecuencias y millones de vidas afectadas.

En dicho contexto, es importante hacer una pausa y formular algunas preguntas cruciales: ¿Las políticas y programas que se están implementando aumentan o reducen las brechas de desigualdad?; ¿Las personas en condiciones más vulnerables están recibiendo la ayuda que necesitan?; ¿Quiénes son las y los individuos y grupos que no están siendo considerados?; y ¿Quiénes son los (pocos) que obtienen (muchos) beneficios en condiciones de pandemia?

Las comunidades y gobiernos municipales son una vez más los primeros en responder, aunque a menudo carecen de recursos adecuados y, en muchos casos, se enfrentan a autoridades nacionales renuentes o incluso abiertamente autoritarias. Aún en el marco de presupuestos limitados, varios actores locales y regionales han estado tomando medidas rápidas y audaces para abordar la crisis actual. A través de movilizar una amplia red de apoyo en especie y desmercantilizar el acceso a bienes y servicios esenciales buscan garantizar alojamiento, agua, alimentos, energía e incluso internet<sup>1</sup>.

Más concretamente, moratorias de alquiler en viviendas públicas, congelamiento o reducción de tarifas y reforzamiento de comedores comunitarios se combinan con clínicas emergentes y atención médica remota. A la vez, la reconversión de edificios, terrenos y espacios públicos y privados se ha transformado en una herramienta fundamental. Así, viviendas y habitaciones de hotel vacías, centros de conferencias, espacios deportivos y otras instalaciones comunitarias son adaptadas para proporcionar refugio a personas sin hogar, mujeres que sufren violencia doméstica o trabajadorxs de la salud que necesitan aislamiento. En paralelo, las calles se transforman en vías más amplias para ciclistas y

<sup>1</sup> Diversos mapeos e intercambios de iniciativas emergentes están disponibles en <https://www.right2city.org/es/news/mapeo-global-de-colaboraciones-e-iniciativas-de-la-sociedad-civil-frente-al-covid-19-en-barrios-populares/>, <https://www.uclg.org/en/issues/live-learning-experience-beyondtheoutbreak> y <https://www.uclg-cisd.org/en/news/latest-news/local-authorities-are-already-addressing-housing-related-challenges-face-covid-19>

peatones en cada vez más ciudades. Y la lista de acciones que hasta hace poco parecían imposibles podría continuar.

Si bien se reconoce la relevancia de estos pasos urgentes para enfrentar la situación de emergencia, varias voces plantean preocupaciones renovadas y preguntas adicionales: ¿Son suficientes estas medidas?; ¿Llegan a tiempo?; ¿Cuánto durarán?; y, sobre todo, ¿Podrían estar señalando el camino hacia los cambios más profundos que tan desesperadamente necesitan nuestras sociedades? Las profundas desigualdades y fragilidades preexistentes no pueden ser ignoradas ni tapadas con respuestas limitadas y aisladas. A diferencia de otras catástrofes, está claro que no se trata de un evento puntual, con principio y fin determinados, sino de una condición generalizada con rasgos intermitentes si no es que permanentes. En pocas palabras, la pandemia mundial está poniendo en foco las prioridades y las transformaciones sustantivas que no podemos seguir posponiendo.

## El derecho a la ciudad como paradigma de transformación

Frente a la agudización de la desigualdad, la injusticia, la segregación socio-espacial y la devastación ambiental el derecho a la ciudad funciona desde hace medio siglo como potente bandera de reivindicaciones y luchas urbanas, así como tópico recurrente del debate académico multidisciplinario en diversos lugares del mundo. Se encuentra ya formulado y reconocido en instrumentos jurídicos y políticas públicas, tanto a nivel local como nacional, y cada vez son más frecuentes las referencias al derecho a la ciudad en documentos internacionales. Ya sea como eslogan y hoja de ruta para la movilización social, tópico de investigación-acción, elemento articulador de un nuevo marco legal o componente de programas municipales, el derecho a la ciudad podría verse como una suerte de tríptico: reclamo-llamado de atención-compromiso de transformación.

Los enfoques y herramientas que propone emanan de una visión alternativa de los derechos humanos y la ciudadanía (en los bordes de la



tradición liberal occidental), al tiempo que buscan avanzar en la profundización de la democracia (no sólo representativa sino directa, comunitaria) y el fortalecimiento de la autonomía local. Más aún, este paradigma supone comprender la ciudad-región como metabolismo eco-social, recuperando territorios para la vida, los cuidados, la solidaridad, la reciprocidad, la complementariedad y el bien común; denunciando y confrontando las agendas que promueven la ciudad “competitiva” o “inteligente” en beneficio exclusivo del lucro y los intereses corporativos, en entornos urbanos cada vez más divididos (aunque homogeneizados), privatizados y vigilados. En ese sentido, se distancia claramente de la apología de la “urbanización inevitable” y de la vida urbana como única opción posible y deseable, asumiendo en cambio su responsabilidad y solidaridad en relación a las áreas rurales y naturales, a las poblaciones indígenas y campesinas, y a las generaciones futuras.

La primera formulación del derecho a la ciudad se vincula al intelectual francés Henri Lefebvre, quien a fines de la década de los 60s se desempeñaba como profesor en la Universidad de Nanterre, por entonces recién inaugurada en la periferia de París que se poblaba de inmigrantes empobrecidos por despojos y violencias. En su conceptualización, este derecho colectivo y complejo, perteneciente a todas y todos los habitantes, implica democratizar la sociedad y la gestión urbana no simplemente accediendo a lo que existe sino transformándolo y renovándolo. Para ello propone recuperar el valor de uso (la función social) de la propiedad por sobre su carácter-privilegio de mercancía y hacer efectivo el derecho a participar en la toma de decisiones. La ciudad se vuelve entonces resistencia y obra-creación social, más allá de las lógicas del Estado y el mercado, contra la segregación socio-espacial y la fragmentación funcionalista de la vida cotidiana. Sus análisis y escritos se hicieron eco a la vez que alimentaron el malestar obrero, estudiantil, feminista y ecologista de la época, en un contexto de luchas por la descolonización en África y Asia, y por los derechos políticos y económicos de las comunidades negras en Norteamérica.

Al mismo tiempo, el avance de la urbanización popular y la ciudad hecha por la gente (entendida como procesos de producción y gestión social

del hábitat) era ya claramente visible en muchos rincones de América Latina, producto de la migración masiva de población rural, campesina e indígena. Desafiando autoritarismos y dictaduras criminales, las demandas por acceso a suelo, vivienda, servicios y equipamientos públicos fueron centrales en la conformación paulatina de un movimiento por la reforma urbana que, inspirada en los postulados y avances de la reforma agraria, fue cobrando fuerza hasta desembocar a fines de la década de los ochenta y principios de los noventa en reformas constitucionales como las de Brasil y Colombia, que a su vez inspiraron marcos legales y políticas en varios otros países de la región y el mundo<sup>2</sup>. Su aplicación e implementación a lo largo de estas décadas no ha estado, por supuesto, libre de obstáculos y retrocesos —tanto políticos e institucionales como sociales y culturales—, porque sus principios suponen transformaciones profundas del status quo y los privilegios adquiridos.

Desde inicio del nuevo milenio las varias ediciones del Foro Social Mundial fueron escenarios cruciales para el aprendizaje horizontal y la construcción de alianzas, que se condensaron en documentos colectivos como la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005) y múltiples procesos de intercambio a diversas escalas. Unos años más tarde, el estallido de la burbuja inmobiliaria, la crisis económico-financiera y las políticas neoliberales de “austeridad” que le siguieron marcaron una oleada de movilizaciones masivas que dieron origen a nuevos y renovados movimientos sociales, con altísimo protagonismo de las juventudes. Calles y plazas tomadas se convirtieron, una vez más, en escenario para la manifestación de reclamos y la construcción de alternativas con expresiones tales como lxs Indignadxs, *Occupy* o la Primavera árabe. El derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad fueron parte central y

**2** En ese marco, las leyes de reforma urbana y ordenamiento territorial en Colombia (Ley N.º 9 de 1989 y Ley N.º 388 de 1997, respectivamente) y el Estatuto de la Ciudad de Brasil (Ley N.º 10257 de 2001) establecerán la función social y ecológica de la propiedad y de la ciudad como ejes rectores fundamentales del desarrollo urbano. Para ello, incluyen una serie de directrices, disposiciones e instrumentos sobre el uso del suelo, la regulación de la propiedad privada, la regularización de la ocupación y la tenencia de la tierra, la inducción del desarrollo urbano y la redistribución de cargas y beneficios colectivos de la urbanización, así como medidas de gestión democrática (participativa) de la ciudad y de política económica, tributaria y financiera vinculadas al ordenamiento urbano y territorial.

explícita de esos reclamos y experimentaciones, que abarcaron desde la solidaridad contra los desalojos, la ocupación de edificios abandonados y la defensa de los espacios públicos y los bienes comunes, hasta la soberanía alimentaria, la economía social, la lucha contra los autoritarismos y la necesidad de profundización de la democracia. Una concepción ampliada de la ciudadanía, no vinculada con la nacionalidad, y prácticas altamente participativas basadas en la autonomía y el autogobierno son propuestas políticas clave que reaparecen hoy bajo diferentes regímenes y contextos socio-culturales.

## Utopías que caminan: convergencias abiertas y diálogos pendientes

En tanto parte de estas amplias dinámicas de movilización y articulación, la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (PGDC), conformada a fines de 2014 en São Paulo por redes de la sociedad civil y gobiernos locales, se presenta como un espacio para la reflexión y actuación conjunta a nivel local e internacional. Desde entonces, grupos de trabajo multisectoriales coordinan agendas compartidas para la incidencia, la investigación, la formación y la comunicación, incluyendo una amplia movilización en torno al proceso de Hábitat III y los contenidos de la Nueva Agenda Urbana (2016). En la conceptualización construida colectivamente y siempre abierta, el derecho a la ciudad consiste en “el derecho de todas y todos los habitantes (presentes y futuros; permanentes y temporales) a usar, ocupar, producir, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos justos, seguros y sostenibles, entendidos como bienes comunes” (PGDC, 2016).

Como queda de manifiesto, el derecho a la ciudad es sin duda un derecho peculiar, por lo que vale la pena enfatizar algunas características de lo que esta visión implica. Por un lado, aglutina derechos ya reconocidos (individuales y colectivos, temáticos y por sector de población) y plantea sus especificidades en el contexto urbano, a la vez que ofrece el marco para la creación y el reconocimiento de nuevos derechos (al espacio público, al transporte, etc.). Más aún, aporta una dimensión

espacial-territorial a los principios de integralidad e interdependencia de los derechos humanos, así como a las obligaciones de respeto, protección y realización, con principios y lineamientos para el diseño e implementación de políticas urbanas que avancen hacia la justicia social y la sustentabilidad<sup>3</sup>. Por otro lado, ofrece herramientas concretas para el fortalecimiento de la democracia a nivel local, al tiempo que profundiza y transversaliza un enfoque de género y feminista en la política urbana y la construcción, gestión y transformación de la ciudad<sup>4</sup>.

A la vez, el derecho a la ciudad reconoce y apoya economías del cuidado, diversas, solidarias y transformadoras<sup>5</sup>. De manera muy importante, integra la dimensión territorial de ‘ciudad-región’ (más allá de los límites político-administrativos e incluso de la gestión metropolitana) que toma en cuenta las dinámicas de articulación/tensiones entre lo urbano, lo peri-urbano y lo rural (en muchos casos incluye poblaciones campesinas e indígenas), así como las características y metabolismos socio-ecológicos de los asentamientos humanos de diverso origen, tamaño y demografía. En términos más generales, incorpora la preocupación por el cuidado colectivo de los bienes comunes, buscando avanzar en la satisfacción y el cumplimiento de derechos pero consciente de los límites planetarios, la crisis ambiental y la necesidad de una transición en la matriz energética.

Así entendido, el derecho a la ciudad implica entonces la realización de los derechos humanos *en* la ciudad pero también el reconocimiento y fortalecimiento de los derechos *de* las ciudades, como entes políticos colectivos y autónomos frente a poderes nacionales, organismos internacionales, instancias multilaterales y actores económicos y financieros globales. Resalta el derecho a conformar y definir una comunidad

<sup>3</sup> Al respecto, ver los artículos de Pisarello y Tedeschi (2008), y Baldiviezo, Marino y Tarbuch. (2016).

<sup>4</sup> Sobre este punto es relevante la publicación de Rico y Segovia (2017) y el trabajo desarrollado por el Colectivo Punto 6 de Barcelona (<http://www.punt6.org/>).

<sup>5</sup> Entre otras fuentes interesantes, se puede consultar lo que realizan WIEGO-Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (<http://www.wiego.org/>) y RIPESS-Red Intercontinental de promoción de la economía social y solidaria (<http://www.riposs.org/?lang=es>).

política local que garantice condiciones de vida adecuadas para todas y todos, así como mecanismos de diálogo, rendición de cuentas y contrapesos entre ciudadanía y autoridades públicas. Por lo tanto, la implementación del derecho a la ciudad requiere el fortalecimiento de la democracia nacional y local, y una mayor descentralización política, administrativa y presupuestaria (con instrumentos fiscales y de redistribución adecuados), asegurando condiciones y mecanismos para que habitantes y organizaciones puedan participar en la planificación y gestión del territorio. En pocas palabras, comunidades más autosuficientes pero diversas y conectadas, donde se replantean las nociones de lo público más allá de lo estatal y en articulación con los comunes.

En años recientes, y en el marco de lo que se ha dado en llamar el nuevo municipalismo, se multiplican las ciudades y regiones que se proclaman “rebeldes” frente a lineamientos y políticas nacionales o internacionales que pretenden imponer agendas de austeridad, discriminación y mayor injusticia social; “valientes” frente a los discursos del miedo y la avaricia de capitales financieros e inmobiliarios globalizados que pretenden operar sin controles; “libres” de minería, fracking y otras prácticas extractivistas que implican devastación de territorios y comunidades; como “santuarios” que acogen solidariamente a personas migrantes y refugiadas; o bien “feministas”, porque comprenden las experiencias diferenciadas que mujeres y hombres de diversas edades, identidades y condiciones tienen del espacio, sus roles socialmente construidos, la inequidad en la toma de decisiones, y sus concepciones y formas de ejercer el poder. Ciudades cuidadoras, ciudades educadoras, ciudades de la memoria y la justicia, ciudades de derechos humanos que marcan claramente sus posicionamientos y propuestas para la construcción de una sociedad basada en otros valores<sup>6</sup>.

**6** Para conocer más detalles sobre algunos de éstos y otros casos relevantes se puede consultar el Atlas de Utopías (<https://transformativecities.org/es/>) y algunas publicaciones incluidas en la bibliografía. También, puede ser de interés revisar el Manifiesto municipalista por el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad promovido por la Alcaldesa de Barcelona, la Relatora especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda Adecuada y la red de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos a partir de 2018, que cuenta hoy con el apoyo de gobiernos locales y metropolitanos en todas las regiones del mundo (<https://citiesforhousing.org/es/>).

Frente al avance de dogmas autoritarios, racistas, misóginos y violencias de todo tipo se vuelve crítico y urgente avanzar en la conceptualización e implementación de nuevos paradigmas que nos permitan garantizar ciudades, pueblos y asentamientos humanos más justos, democráticos y sustentables. En su triple condición de reclamo-llamado de atención-compromiso, el derecho a la ciudad parece más pertinente y urgente que nunca. Sus postulados y experiencias son por supuesto parte de una plataforma política mayor, que habla de otros mundos, de otras sociedades, de otras ciudades y de otros territorios posibles, donde las personas y la naturaleza, y no la acumulación material indefinida estén al centro de las preocupaciones y acciones.

Para seguir caminando y ser relevante en el contexto actual, tanto la práctica como la teoría del derecho a la ciudad deberán profundizar convergencias abiertas y adentrarse en los muchos diálogos pendientes que nos permitan articular la indignación y las utopías radicalmente transformadoras que hoy recorren el mundo. Junto con cosmovisiones indígenas de larga data como el buen vivir y las agendas eco-feministas, anti-racistas y de-coloniales contemporáneas, las narrativas y acciones del derecho a la ciudad y el nuevo municipalismo podrían ayudarnos a crear el presente y el futuro que necesitamos en torno a una ética de redistribución, solidaridad y cuidado.

## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (2011). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Instituto de Derechos Humanos de Cataluña. Serie de Derechos
- AA.VV. (2013). *La ville comme bien commun. Planification urbaine et droit à la ville*. Les cahiers d'architecture La Cambre-Horta, N.9, Bruxelles.
- AA.VV. (2018). *Humanos Emergentes*, número 7, Barcelona.
- AA.VV. (2018). *Ciudades sin miedo. Guía del movimiento municipalista global*. Barcelona: Icaria Editorial.
- AA.VV. (2020). *Ciudades vs. multinacionales*. Paris: Ritimo.

Baldiviezo, Jonathan; Marino, Catalina y Tarbuch, Laura (2016). "Dimensiones del derecho a la ciudad y estándares de integración sociourbana. Hacia una construcción territorial igualitaria". En: Revista institucional de la defensa pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, *Derecho a la Ciudad. Sin justicia social urbana no hay ciudadanía*, Año 6 (10), 36-54.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2018). *Informe Especial Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*. Ciudad de México.

Díaz, Jerónimo (Comp.) (2017). *Utopías en construcción. Experiencias latinoamericanas de producción social del hábitat*. Ciudad de México: HIC-AL.

Harvey, David (2008). "The Right to the City". *New Left Review*, September-October, Vol. 54, págs. 23-40.

Harvey, David (2013). *Ciudades Rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.

Lefebvre, Henri (2009). *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos (4ta. edición).

Molano Camargo, Frank (2016). "El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea", en: Revista *Folios*, segunda época, N. 44. págs. 3-19.

Pisarello, Gerardo y Sebastián Tedeschi (2008). *Transformar la ciudad en un mundo*

*global. Apuntes para un debate sobre la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad desde una perspectiva de derechos humanos*. En: Ortiz, Enrique; Nehls, Nadia y M. Lorena Zárate (ed), *El Derecho a la Ciudad en el Mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate*. Ciudad de México: HIC-AL, págs. 213-228.

Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (2016). *El derecho a la ciudad. Construyendo otro mundo posible. Guía para su comprensión y operacionalización*. São Paulo/Barcelona/Ciudad de México.

Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (2016). *Qué es el derecho a la ciudad. Insumos para la Nueva Agenda Urbana*. São Paulo/Barcelona/Ciudad de México.

Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (2018). *Agenda del Derecho a la Ciudad. Para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana*. São Paulo/Barcelona/Ciudad de México.

Rico, María Nieves y Segovia, Olga (Editoras) (2017). *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.

Sugranyes, Ana y Mathivet, Charlotte (Editoras) (2011). *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: Habitat International Coalition (2da. edición).

Vázquez, Ana María (Comp.) (2017). *Extraccionismo urbano: debates para una construcción colectiva de las ciudades*. Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo; Centro de Estudios y Acción por la Igualdad (CEAPI); Editorial El Colectivo.

Zárate, Lorena (2017). “Cuarenta años ¿no son nada? La lucha por la inclusión del derecho a la ciudad en la agenda global”. En Pamela Olmedo y Gustavo Endara (editores), *Alternativas urbanas y sujetos de transformación*, Friedrich Ebert Stiftung (FES-ILDIS), Quito, págs. 350-396.

### **Instrumentos internacionales, nacionales y locales**

*Carta-Agenda Mundial por los Derechos Humanos en la Ciudad*. Ciudades y Gobiernos

Locales Unidos (CGLU), Saint-Denis, Francia, diciembre 2011.

*Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*. Ciudad de México, 2010.

*Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Foro Social Mundial, Porto Alegre, 2005.

*Constitución de la República de Ecuador*, 2008.

*Constitución Política de la Ciudad de México*, 2017.

*Nueva Agenda Urbana*, Quito, 2016.

*The Right to the City and Cities for All*, Policy Paper 1, Habitat III, United Nations, 2017.



# Políticas urbanas diversas para la gente

Víctor Delgadillo\*

Las ciudades están hechas de sueños y pesadillas, y la pesadilla COVID-19 constituye un desastre global. Pero los desastres no son naturales, sino una categoría social, que remite a los efectos negativos que un fenómeno natural o socialmente producido tiene en poblaciones que presentan diversas condiciones de vulnerabilidad socialmente construidas. ¿Cuándo ocurrirá el próximo fenómeno natural o socialmente inducido? Es algo que no puede preverse con precisión. En cambio, las condiciones de vulnerabilidad sí pueden reducirse para que el próximo sismo, huracán o coronavirus no afecte tanto y a tanta población.

El COVID 19 ratifica lo que muchas investigaciones han demostrado: los pobres siempre padecen más los desastres. En efecto, el coronavirus en América Latina fue importado por población de clases medias y altas que viajó a Asia y Europa, pero ahora se propaga en escala comunitaria y es más letal en la población de menos ingresos que habita en los barrios populares.

\* Arquitecto. Magister en Planeación Urbana, Universidad de Stuttgart. Doctor en Urbanismo, UAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores – CONACYT. Sus líneas de investigación son: centros históricos latinoamericanos, políticas de reciclamiento y desarrollo humano, gentrificación, teoría urbana latinoamericana y derecho a la ciudad. Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Desigualdades urbanas.

La pandemia se presenta en un momento de crisis multidimensional en escala mundial (medioambiental, económica, política, urbana), que en América Latina ya se expresaba con el estallido social en las ciudades chilenas, las manifestaciones públicas en Bolivia, las combativas manifestaciones de las mujeres en México y otros países, etcétera. Así, las condiciones de una vulnerabilidad multidimensional ya estaban presentes.

Este ensayo esboza, a grandes rasgos, el diverso y contradictorio contexto urbano latinoamericano que la pandemia ha venido a evidenciar de forma más cruda. El segundo apartado aborda breve y críticamente las recetas urbanas oficiales que diversos gobiernos, organismos internacionales y expertos (supuestamente neutros y despolitizados) plantean para confrontar la crisis en las ciudades. El último apartado plantea temas urbanos que podrían ser retomados para una renovada agenda urbana latinoamericana y para políticas públicas para la gente, que deberían contribuir a la construcción de ciudades más justas. Por la extensión, el ensayo no incluye referencias bibliográficas, pero inevitablemente menciona a los y las autoras, pues la construcción del conocimiento es siempre colectiva.

## Contexto

En 2020, América Latina es la región más urbanizada y desigual del mundo, al menos en términos de ingresos, y según Fernando Carrión también es la región más violenta. La segregación socioespacial es una huella de origen de la ciudad latinoamericana, que históricamente ha sido reforzada por políticas públicas y un mercado inmobiliario que condena a los pobres a alojarse en territorios marginales y a menudo vulnerables. En las últimas décadas, a nombre del desarrollo sustentable y competitivo, las políticas públicas neoliberales han reforzado estas tendencias, pues selectivamente mejoran barrios habitados o destinados a lucrativos negocios privados y/o al consumo de clases medias y altas.

La alta tasa de urbanización, más del 80%, aunada a la disminución de las tasas de crecimiento demográfico y la migración hacia países del

Norte, colocan a nuestra región en escenarios urbanos y demográficos que ya no presionarían hacia una expansión urbana y conducirían a crecer sobre la ciudad existente (Fernando Carrión). Sin embargo, en el siglo XXI, las principales ciudades de varios países latinoamericanos han sostenido un colosal crecimiento urbano expansivo, a través de la construcción masiva de vivienda formal de dimensiones y calidad miserables en periferias distantes, que supuestamente se realizó para confrontar el déficit habitacional. En realidad, se trata de políticas económicas que han beneficiado a monopolios de construcción altamente financiarizados. A este crecimiento urbano expansivo, le ha seguido -o se ha presentado simultáneamente- otra tendencia de desarrollo urbano intensivo, altamente financiarizada, con distinta intensidad y temporalidad, según distintas ciudades y países.

Actualmente, enormes flujos financieros aterrizan en nuestras ciudades en diversos negocios inmobiliarios (Carlos de Mattos, Raquel Rolnik): torres de oficinas cada vez más altas, centros comerciales, hoteles, edificios de departamentos y usos mixtos. Se trata de megaproyectos que no responden a necesidades locales, sino a la lógica de reproducción de capitales globalizados. Estas construcciones son inalcanzables para los ingresos de la mayoría de los habitantes de las ciudades, y permanecen parcial o totalmente deshabitadas, porque están construidos como títulos de capital financiero, no para ser usadas. Además, estas mega construcciones encarecen los barrios donde se edifican y contribuyen al desplazamiento (in)directo de habitantes, comercios y servicios tradicionales.

A esta apropiación capitalista de la ciudad se han sumado las plataformas digitales, como Uber y Airbnb (tal vez la única plataforma afectada directamente por el confinamiento global frente a la pandemia). Las plataformas digitales evaden el pago de impuestos, suelen no estar reguladas y canibalizan los barrios tradicionales, porque incrementan los alquileres y transforman de manera excluyente los comercios y servicios de proximidad. Además, la “economía colaborativa” es un mito: estos monopolios extraen rentas de bienes que no son suyos (no son dueñas de un sólo alojamiento o un solo auto), multiplican sus ganancias en

mercados financieros y los empleos indirectos que generan son precarios, temporales, de bajo salario y sin seguridad social.

El COVID-19 se propagó con distinta temporalidad, velocidad e intensidad en países y ciudades desiguales. Los gobiernos ponderaron los costos económicos y sociales, pero más temprano o más tarde implementaron el confinamiento homogéneo y generalizado; en algunos países esto fue obligatorio y en otros no. Posiblemente esto explique parcialmente por qué en algunos países hay mayor mortalidad. Sin embargo, la pandemia ha evidenciado, a veces escandalosamente, las históricas desigualdades latinoamericanas:

- Uno de cada cinco latinoamericanos vive en un tugurio y/o en condiciones de hacinamiento.
- Millones de nuevos propietarios (en realidad deudores) se hacían en viviendas de dimensiones miserables construidas en periferias urbanas distantes.
- Un 10% de las viviendas de la región no dispone de agua.
- Mucha gente continuó en las calles desafiando los contagios, porque el 48% de latinoamericanos trabaja en el sector informal.
- La delincuencia disminuyó en las calles, pero se incrementó la violencia intrafamiliar contra mujeres y niños.

La brecha digital se ha profundizado: muchos hogares no disponen de computadora, internet y/o telefonía digital; mientras una minoría de hogares puede realizar educación a distancia (en escuelas privadas), teletrabajo y se entretiene y comunica consumiendo televisión e internet. En este sentido, la pandemia ha sido exitosa para el capitalismo de plataformas digitales (Amazon, Google, Facebook, Netflix, Uber, Twitter) de entretenimiento, comunicación, transporte y entrega de productos a domicilio, al que se sumaron las cadenas de supermercados, en detrimento del consumo en tiendas de barrio y mercados, muchos de éstos curiosa o sospechosamente estigmatizados como sitios de contagios.

Por otro lado, las ciudades latinoamericanas normalmente llenas de cada vez más autos, durante la pandemia lucen desiertas, en algunas ciudades desapareció la contaminación y aparecieron animales silvestres. Sin embargo, esto es pasajero, pues el miedo a los contagios incrementará el uso del transporte privado, según lo muestran incipientes encuestas sobre el retorno a la “nueva normalidad”.

## Políticas tecnocráticas internacionales

Mientras los contagios disminuyen paulatinamente en Asia y Europa, y se incrementan en los otros continentes, organismos internacionales, “expertos” y gobiernos se apresuran a informar sobre las políticas económicas, sociales y urbanísticas que superarán la crisis. El programa ONU Hábitat, el BID y la OCDE recurren al mismo arsenal de propuestas que repiten desde hace más de una década, plasmadas en la *Nueva Agenda Urbana: resiliencia urbana, ciudades inteligentes, compactas, saludables, sustentables* y ahora con *sanidad eficiente*. Igualmente desfila el “urbanismo a la carta” con las recetas del “Modelo Barcelona” condimentadas con medidas anti-contagiosas: diseñar espacios públicos y ensanchar banquetas para garantizar la distancia entre personas, introducir más ciclovías para evitar el transporte masivo, uso de software y aplicaciones telefónicas para el comercio, ampliar la gobernanza digital (trámites *on line* y citas telefónicas) y el teletrabajo. ¿Con estas recetas estamos preparados para superar la crisis y la siguiente pandemia?

Como la vivienda se volvió todo, escuela, trabajo, comedor, campo de juego, etcétera, varios arquitectos debaten cómo reconvertir la morada en vivienda-trabajo, privilegiando el balcón (la “trincheras” desde donde la gente socializaba en ciudades europeas durante la pandemia). Estas medidas representan un avance adicional del capitalismo: el teletrabajo a autoexplotación desde la vivienda, es decir, la externalización de costos de oficinas, luz, agua, internet, etcétera.

Una mención aparte merece la “Ciudad de los 15 minutos” que la alcaldesa de París promueve sin mucho éxito en la ciudad luz, pero con

mucho éxito en los debates internacionales post COVID-19. Igualmente, la alcaldesa de Barcelona se subió al debate de modelos urbanos post pandemia con las “Supermanzanas”. En estos meses de confinamiento, no hay foro sobre ciudades que no hable de esos modelos urbanos, como si los latinoamericanos quisiéramos encontrar soluciones europeas para los problemas de nuestras ciudades que, como sostiene Pedro Abramo, no son compactas ni difusas, sino *com-fusas*. En todo caso, el marketing urbanístico de esas dos alcaldesas remite al debate sobre el desarrollo urbano intensivo versus el desarrollo urbano expansivo, en un momento en que los detractores de la ciudad densa vuelven a la carga, con argumentos de que la ciudad es el hipercentro de los contagios (igual que los tradicionales mercados de abasto); mientras que la ciudad dispersa y (los supermercados) son saludables e higiénicos.

En otros trabajos hemos sostenido que, en nuestra región, el desarrollo urbano sustentable es el que promueve la máxima autonomía de los barrios: autodeterminación o al menos participación ciudadana, empleos, servicios y equipamientos con mezcla de actividades, usos del suelo y diversidad social y cultural. Así, la gente no tendría que desplazarse, sino por gusto. Todo un reto para las grandes ciudades latinoamericanas, en un momento en que el desarrollo urbano extensivo e intensivo es comandado por capitales financieros globales que persiguen el lucro y gobiernos locales que creen que construir por construir es progreso.

Vale añadir que no nos oponemos a aprender críticamente de Barcelona o París, y que lo mismo adaptamos teorías y conocimientos que nacieron en otras cuencas lingüísticas, si nos son útiles para entender nuestras realidades. Por ello, convendría leer aportaciones recientes que evidencian que “la ciudad de los 15 minutos”, ha sido copada por Airbnb: plataforma digital que canibaliza esa y otras ciudades, desplaza a residentes y comercios tradicionales, e inhibe la posibilidad de que los parisinos residan en barrios centrales. Así, “la ciudad de los quince minutos”, de cara a los costos del suelo y la vivienda, sólo es accesible para los turistas. En este mismo sentido, Jan Bazant y Emilio Pradilla han demostrado que la “ciudad compacta” en México, es un lujo que sólo pueden pagar las clases medias y altas.

Más allá de estas propuestas y discursos, varios gobiernos impulsan proyectos concretos para confrontar la recesión económica post COVID 19. Así, por ejemplo, en México, el gobierno federal impulsa megaproyectos de infraestructura y turismo como una estrategia que reactivará la economía; y el gobierno de la capital anunció el 24/03/2020 la construcción de 14 mega-torres en *Paseo de la Reforma*, corredor financiero de menos de 6 Km lineales donde ya hay decenas de torres de oficinas, hoteles, centros comerciales y usos mixtos, muchos de ellos no ocupados desde su inauguración. Mientras en Madrid, en plena crisis del coronavirus, se autorizó finalmente la construcción del megaproyecto *Nuevo Barrio Norte*. Parece que no aprendemos del despilfarro urbano que las burbujas inmobiliarias dejan: en México cinco millones y en España 3.4 millones de viviendas vacías.

## Políticas públicas para la gente

La escala y velocidad del saqueo a la naturaleza que produce el capitalismo neoliberal en el planeta no tienen precedentes y la pandemia actual es uno de sus efectos. Confrontar estos problemas demanda una gran capacidad de imaginación. La imaginación no es una fantasía o un escape de la realidad, sino una facultad humana transformadora. La imaginación es política.

El urbanismo, como disciplina, nació en el siglo XIX para confrontar los problemas de salud en las ciudades, mientras que la planeación urbana, desde su origen, usa la imaginación: con un léxico que habla de la “imagen objetivo” siempre pretende alcanzar futuros deseables. Así, la pandemia actual constituye un gran desafío y una oportunidad para replantear el urbanismo, que nació para procurar el bienestar colectivo y público.

En este sentido, no resulta ocioso reivindicar el Derecho a la Ciudad, no como la conquista de una ley, sino como el derecho a construir otra ciudad posible y justa (Henri Lefebvre, David Harvey), es decir, el derecho de la gente a alojarse en la ciudad, barrio o sitio que elija, con servicios

y equipamientos públicos adecuados, y a participar en la toma de decisiones sobre los asuntos de la ciudad (Óscar Ozlak). Es el derecho a la ciudad concebida como *civitas, urbs* y *polis* (Horacio Capel, Fernando Carrión): la comunidad de ciudadanos con derechos y obligaciones; el espacio físico construido por generaciones de seres humanos para vivir mejor; y la comunidad política donde la gente participa en la toma de decisiones de lo público. La gente que construye la riqueza económica y la diversidad sociocultural de barrios y ciudades tiene derecho a opinar y decidir sobre el futuro urbano. Desde esta perspectiva, el urbanismo y las políticas urbanas tienen como condición y desafío fundamental la participación de la gente en la toma de decisiones sobre sus barrios y ciudad.

Plantear políticas públicas para las ciudades implica también aprender del pasado remoto y reciente. Así que un primer desafío para la agenda urbana es investigar cómo la gente ha pasado el confinamiento y qué ha sido lo bueno y lo malo de éste, qué podrían y deberían hacer los actores sociales, económicos y políticos frente a un rebrote u otra pandemia. Aquí, convendría reflexionar si la unidad de contención de contagios debería ser el barrio y no la vivienda. Se trata de socializar y no de individualizar los costos de la pandemia: educación, recreación, abasto y salud, deberían gestionarse desde los barrios organizados. Se trata de construir ciudad desde el barrio. Si la resiliencia remite a la fortaleza de los múltiples y multidimensionales tejidos y redes que conforman las ciudades, entonces hay que construir resiliencia desde abajo.

La pandemia evidenció un conjunto de problemas que indiscutiblemente se tendrían que confrontar para evitar otro desastre. Así, reducir las condiciones de vulnerabilidad implica confrontar la infravivienda e introducir servicios públicos y equipamientos comunitarios.

Las ciudades latinoamericanas, históricamente desiguales, requieren políticas diversas para equiparar y mejorar los diversos territorios. En algunos barrios lo recomendable será la renovación urbana (destruir todo para reconstruir otra cosa), en otros casos la regeneración urbana, la rehabilitación de edificios, la densificación cuidadosa, etcétera.



En un momento en que los capitales financieros conducen con mayor o menor medida el desarrollo de las ciudades, es indispensable que los Estados retomen sus atribuciones sobre el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial con sentido de lo público, y regulen las inversiones financieras y los mercados inmobiliarios locales, así como a las plataformas digitales. En este sentido, internet debería ser un bien público al alcance de todos y las tecnologías deberían favorecer el bienestar de la gente y no incrementar la desigualdad, la alienación y el desempleo. Asimismo, antes de comprar software inteligente a las corporaciones transnacionales y permitir que plataformas digitales lucren con bienes y ciudades que nos son suyos, los gobiernos deberían invertir en creación de innovación en las universidades locales, y promover que cooperativas y colectivos de choferes, repartidores y gente que ofrece alojamiento puedan crear sus propias plataformas digitales de servicios que no tengan que pagar comisiones a empresas transnacionales. Se trata de favorecer el libre mercado y la economía local, no de favorecer a monopolios.

Finalmente, la pandemia ha abierto y reforzado un caudal de temas urbanos que se podrían asumir en una nueva agenda investigativa, abriendo “nuevas geografías de imaginación para las teorías urbanas” (Ananya Roy), desde instituciones y universidades que diariamente multiplican sus cursos de (pos)grado.

Los estudios académicos críticos deberían continuar develando las formas y las causas de las desigualdades socioespaciales y las injusticias sociales; y repolitizarse, es decir, transitar hacia la propuesta de políticas públicas. Entre las líneas de investigación que visualizo, destaco:

- Innovar a través de estudios comparativos, que trasciendan las tradicionales metodologías comparativas (Jennifer Robinson), atrevemos a comparar ciudades, procesos y fenómenos supuestamente incomparables (y dejar de emular a Barcelona). En este sentido, deberíamos trascender los estudios dicotómicos que separan lo formal de lo informal y el sur del norte, para aprender sobre las formas de interacción entre expresiones de la economía y el urbanismo (in)formales, así como comparar la realidad latinoamericana

con la de ciudades africanas o europeas. Indagar en nuestras ciudades ordinarias y a partir de ellas teorizar, para construir marcos teóricos, conceptuales y metodológicos que sirvan como herramientas para entender nuestra realidad y transformarla.

- Indagar sobre las formas e impactos del capitalismo digital en nuestras ciudades. ¿Cómo impactan las plataformas digitales la economía local y el funcionamiento de nuestras ciudades? ¿Cómo aprovechar las nuevas tecnologías en defensa de los barrios y la economía local?
- Investigar las formas de financiarización de la vivienda y del desarrollo urbano local, para develar las formas y mecanismos neoliberales de explotación de las ciudades y el papel del Estado al servicio de los negocios privados.
- Evidenciar el despilfarro urbano, el urbanicidio, la destrucción creativa y la obsolescencia programada, resultado de una forma de apropiarse de las ciudades en detrimento de sus habitantes. Develar el discurso (lavado) “verde” de la construcción “sostenible” de artefactos que no están hechos para la gente.
- Indagar cómo dignificar el espacio público para volver a disfrutar de la vecindad y la proximidad social diversa y heterogénea.
- Indagar qué dispositivos físicos y sociales se podrían impulsar para defender los barrios frente a la pandemia y reforzar el tejido social.
- Recuperar críticamente la riqueza de las utopías producidas en el pasado e incluso de las ficciones futuristas expresadas en literatura, cine, proyectos, que nos pueden servir para imaginar mejores porvenires.

El futuro no puede predecirse, puede imaginarse y sobre todo se construye desde el presente. Tal vez nuestras aportaciones contribuyan, desde las trincheras que cada uno asume (academia, militancia política, resistencia social), para la construcción de mejores ciudades del mañana. Las ciudades deben ser imaginadas radicalmente y para ello necesitamos revigorar la imaginación. Aspiremos a construir ciudades vibrantes, inclusivas y optimistas, pues de todo esto hablamos cuando hablamos del Derecho a la Ciudad.

# 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.

# II. Servicios, gobernanza y políticas

Múltiples miradas para renovar una **agenda urbana en crisis**  
Número 1 · Septiembre 2020

# Los servicios urbanos y el COVID-19

## Antes, durante y, también, después

Pedro Pírez\*

### Antes

Hablar de los servicios urbanos es referir a un conjunto de bienes y actividades que permiten vivir en la aglomeración urbana. Resuelven de manera colectiva necesidades de la población, de instituciones y de grupos y de sus actividades que no podrían ser encaradas individualmente o que sería irracional hacerlo: provisión de agua, energía, transporte, comunicaciones (incluyendo Internet), recolección y disposición de residuos, alumbrado público y otros. Los servicios urbanos hacen posible la reproducción de los procesos de acumulación de capital como la reproducción de la población.

\* Doctor en Derechos y Ciencias Sociales por la Universidad de Córdoba. Investigador Principal del CONICET en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Especialista en sociología urbana. Sus temas de investigación son: desarrollo y gobernabilidad metropolitana, servicios urbanos y descentralización.

Antes ya de la pandemia, los servicios urbanos han contribuido a colocar a las ciudades latinoamericanas en situaciones críticas, en la medida que se fueron deteriorando cuantitativa y cualitativamente, consolidando una tendencia al aumento de la desigualdad, acompañando a las demás dimensiones urbanas, conformando condiciones de exclusión relativa y absoluta<sup>1</sup> para algunas familias. Los servicios urbanos integraron y fortalecieron esas transformaciones de la ciudad.

Siguiendo una tradición europea continental, esos servicios fueron calificados de públicos. Se hacía referencia a su orientación como bienes de uso para la satisfacción de necesidades, accesibles para todos, sin exclusiones debidas a condiciones sociales en sentido amplio (sociales, económicas, culturales, étnicas, etc.). Servicios garantizados como derecho ciudadano de inclusión. Sin embargo, ese concepto se fue degradando, perdiendo esa significación sustantiva, sustituyéndola por otra formal.

Tal degradación conceptual fue correlativa con procesos concretos de deterioro de los servicios que como bienes públicos pertenecen a todos y deben satisfacer las necesidades de todos. Sin embargo, fueron quedando subordinados a una condición estructural de las sociedades capitalistas: la generalización de la mercantilización de bienes y servicios. Esto significa que, si bien se producen para satisfacer necesidades, se introducen en el mercado para recibir a cambio la cantidad de dinero definida en el precio comercial, que permite recuperar los costos de producción y realizar la ganancia- Esto obliga a quienes necesitan de esos servicios a disponer de la cantidad de dinero necesario para pagar ese precio. Es decir, la mercantilización de los servicios implica su sustitución como bienes de uso públicos por bienes de cambio (mercancías privadas), ya que excluye de su acceso a quienes no disponen de tal cantidad de dinero (insolventes). En América Latina ese proceso ocurrió en muchos casos sin que se modificaran las condiciones de propiedad de las empresas prestadoras de los servicios, ya que empresas estatales

<sup>1</sup> Entendemos por exclusión absoluta los casos en que no se recibe de ninguna manera tanto la red como el servicio que ella sustenta. Es relativa cuando, existiendo conexión física a la red, el servicio es de mala calidad (interrupciones o distribución por períodos, baja calidad del bien distribuido como falta de presión o mala potabilización en el agua u oscilaciones en el voltaje de la energía, etc.)

comenzaron a operar adoptando los criterios de reproducción económica de las empresas capitalistas (Como algunas empresas municipales de servicios en Colombia). Un segundo paso, que consolidó la pérdida del carácter público fue la privatización de esas empresas. La transferencia a actores económicos capitalistas, por diferentes medios, del control de las infraestructuras, de la toma de decisiones sobre la producción y distribución del servicio, las estrategias de expansión, las decisiones de localización de las redes y su ampliación, así como sobre la producción del bien a distribuir (agua, electricidad, gas, por ejemplo) y su comercialización, captando las ganancias, muchas veces extraordinarias. Mencionemos como ejemplo la privatización en los años noventa del siglo pasado de la distribución de la energía eléctrica en el Área Metropolitana de Buenos Aires. El primer efecto fue la pérdida de su carácter de servicio universal (público), siendo entendido como servicio obligatorio. La empresa debe prestar el servicio a quienes cumplen con los requisitos que indica la regulación, que incluyen cierta localización y el pago de las tarifas que correspondan. Sin embargo, el servicio siguió siendo nombrado público, no ya por su universalidad sino por estar sometido a regulación. Sin embargo, no eran pocas las familias excluidas por no poder pagar la electricidad. Aparece entonces un cuarto elemento importante: las tarifas de los servicios privatizados se gestionaron como precios comerciales, disminuyendo los subsidios que hubiera, para garantizar, no solamente la recuperación de costos (cuyo cálculo no siempre estaba legitimado), sino también la obtención de ganancias (aun extraordinarias<sup>2</sup>), utilizando muchas veces modalidades innovadoras de cobro (como la energía prepaga). Todo lo anterior justificó la sustitución de las políticas gubernamentales permisivas con los consumos no plenamente legales de la población de bajos ingresos por su represión (como defensa de la propiedad privada de las empresas). Como si fuera poco, ahora pende sobre esos servicios la amenaza de la penetración de la financiarización que consolidaría su carácter de meros bienes de cambio gestionados para extraer ganancia.

**2** Especialmente la que se debe a efectos de condiciones institucionales y no a la innovación de los procesos de producción y distribución.

Lo anterior es válido para el conjunto de servicios urbanos fundamentales para la vida urbana (agua y drenaje, energía eléctrica, gas por red, telefonía, transporte de personas, etc.), junto con los servicios sociales de salud y educación que, por lo general, dependen de los anteriores para su producción y consumo. En las últimas décadas se ha sumado internet, cuya distribución depende del acceso, tanto a la infraestructura como al servicio, de la energía eléctrica y la telefonía, requiriendo además un equipamiento particular para ser utilizado por los usuarios (PC, NoteBook, teléfono *smart*, etc.).

Internet, es un ejemplo de la condición de esos servicios antes de la pandemia: exclusiones absolutas o relativas de electricidad, telefonía y, básicamente, de la Red misma, normalmente mercantilizada, además de las dificultades para adquirir los dispositivos para poder “navegar”.<sup>3</sup> Todo eso deja fuera del servicio a gran cantidad de familias que, además, suelen estar excluidas de otros bienes urbanos esenciales para la vida como la vivienda adecuada y el resto de los servicios<sup>4</sup>.

## Durante

La pandemia ha actualizado e incrementado las limitaciones de los servicios urbanos en las ciudades de la región, posibilitando la ampliación del contagio y, aún, la muerte de los vecinos con inserciones precarias en la ciudad, cuyas situaciones no han formado parte realmente de la agenda pública de cuestiones a resolver.

En Buenos Aires, por ejemplo, pese a la dura cuarentena que ya lleva más de sesenta días (01/06/2020), se está produciendo un aumento de

<sup>3</sup> Una familia algunos de cuyos miembros que deben conectar por Internet para mantenerse dentro del sistema educativo necesita, además del acceso a varios servicios, tener en la casa más de un dispositivo que lo permita.

<sup>4</sup> En Argentina el 90 por ciento de los hogares tiene acceso a Internet, dentro de las familias consideradas pobres es el 70 por ciento, al mismo tiempo menos del 5 por ciento de esos hogares tienen espacios que pueden destinarse al trabajo o estudio por Internet. (Clarín, 24/05/2020). En los asentamientos precarios, esas proporciones son, obviamente, mucho menores.

contagios. La mayoría de esos ellos se debe, fundamentalmente, a dos situaciones: el movimiento intrametropolitano de personas<sup>5</sup> y la residencia en las “villas” (asentamientos precarios) de la ciudad<sup>6</sup>.

Ese ejemplo apunta a dos cuestiones: por una parte, la injusticia de la localización de la población en la ciudad metropolitana que obliga, en muchos casos, a viajar diariamente varias horas para ir a trabajar, utilizando medios de transporte colectivos de baja calidad, normalmente hacinados en las horas pico; por otra parte, una importante cantidad de familias deben asentarse en urbanizaciones (originalmente) autoproducidas popularmente, cuyas viviendas, además de malas condiciones institucionales y físicas, se caracterizan por la exclusión relativa o absoluta de buena parte de los servicios urbanos.

La consigna generalizada para hacer frente al COVID19 ha sido, y sigue siendo, “quédate en casa”. Esa consigna desconoce la realidad de esa parte importante de la población urbana. Dejemos de lado las condiciones de las viviendas (atendidas en otras secciones de este documento) y veamos algo sobre los servicios urbanos.

¿Qué hacen los habitantes de las “villas” ...

... si tienen que ir al médico? Deben tomar un medio colectivo de transporte (autobús o similar) que puede no pasar cerca de la vivienda, que puede llevarlos de manera directa o con una o más combinaciones (y sucesivos pagos de tarifa), y que puede someterlos a varias horas en condiciones de hacinamiento;

**5** Normalmente ingresan en la Ciudad de Buenos Aires, llegando desde el resto del área metropolitana 1.376.500 trabajadores que representan el 50,21 % del total de puestos de trabajo de la ciudad. Al mismo tiempo, salen de ella para trabajar en el resto metropolitano 265.500 personas. Es decir, diariamente se mueve 1.642.000 habitantes (sin incluir otro tipo de movimientos como estudios, compras, etc.). La mayor parte utiliza transporte público (autobuses, trenes, subterráneo) (CEM (2020) Movilidad laboral en el Área Metropolitana, Buenos Aires: Centro de Estudios Metropolitanos)

**6** En la ciudad de Buenos Aires, el 42% de los contagios corresponden a residentes en las “villas” (Clarín 1/6/2020, [https://www.clarin.com/ciudades/casos-coronavirus-villas-portenas-pasaron-4-000-esperan-curva-estabilice\\_0\\_6dRtZPdQe.html](https://www.clarin.com/ciudades/casos-coronavirus-villas-portenas-pasaron-4-000-esperan-curva-estabilice_0_6dRtZPdQe.html)), cuando su participación en la población total de la ciudad es de alrededor del 13%.



... si necesitan lavarse las manos? Deben buscar el agua desde el grifo colectivo, que puede estar a veinte o más metros de la vivienda, transportándola en un recipiente no adecuado, para luego, de una manera precaria, proceder a esa medida mínima de higiene. Para todo uso de agua deben hacer lo mismo: cocinar, lavar los platos, lavar la ropa, higienizar sus cuerpos, limpiar la vivienda, etc.;

... si quienes están estudiando deben conectarse virtualmente para no quedar fuera del sistema educativo? Deben tener conexión con Internet por medio de algún servidor (pagando sus tarifas) cuya prestación deberá proveer una conexión buena y permanente. Para que esto sea posible, además, deben estar integrados a la red de electricidad. Si pueden pagar tendrán una conexión regular y es posible que la energía eléctrica llegue con la calidad adecuada, sin cortes ni cambios súbitos de voltaje; si su conexión es clandestina, como muchos casos, esas condiciones serán muy difíciles de conseguir.

... si necesitan llamar a un servicio médico? Deben tener teléfonos celulares y obviamente, poder pagarlos y, además, su lugar de residencia debe estar en un área a la que llegue la señal, porque difícilmente accederían a una conexión telefónica de línea;

... si hace frío, porque ha llegado el invierno? Deben calefaccionar la casa con aparatos eléctricos de bajo rendimiento y alto consumo, o bien comprar garrafas (botellones, bombonas, etc.) de gas licuado que es mucho más caro, ya que difícilmente llegan las redes del gas natural hasta su hábitat;

... si son desalojados de la vivienda que habían autoproducido u ocupado? Tal vez puedan allegarse a la vivienda precaria de un pariente o amigo solidario. Entonces, tendrán las mismas carencias y dificultades, con mayor hacinamiento, además de la inseguridad por no tener un lugar que puedan llamar propio, sabiendo que la cuarentena hace imposible moverse para tratar de resolver esa necesidad.

Que diferente es para los sectores medios quedarse en casa, lavarse las manos, navegar por Internet y gozar de otras ventajas de la vida urbana. Que difícil, riesgoso e insatisfactorio lo es para los sectores populares

que deben vivir en un hábitat urbano precario y cuyos ingresos, que dependen de sus actividades diarias, se han reducido brutalmente.

No es raro, entonces, que la dinámica del COVID19 sea diferente en esos dos lugares de la misma ciudad, castigando (no el virus, sino las carencias de la ciudad mercantilizada), por así decirlo, a los sectores populares.

¿Cuáles son los elementos comunes a las situaciones mencionadas?

Se trata de desconocimiento de derechos. Esas situaciones desconocen derechos aceptados institucionalmente, como el derecho a la vivienda. Derechos incluidos en normas constitucionales o en convenios internacionales firmados por los estados latinoamericanos. ¿Cómo es posible? Podemos suponer que se debe a que entre las necesidades y los derechos reconocidos formalmente se cruzan dos instituciones fundamentales de la sociedad capitalista: mercantilización y propiedad privada.

La mercantilización permite configurar a los satisfactores de las necesidades en medios de acumulación de capital. Su introducción en el mercado habilita realizar la ganancia a partir de la plusvalía extraída a la fuerza de trabajo. La propiedad individual, por una parte, garantiza el dominio de los medios de producción que permite controlar el proceso de producción y apropiarse de los productos; por otra parte, consolida institucionalmente esa apropiación por medio de la propiedad sobre esos productos, que se concreta en los derechos (derivados) de usar, vender, transferir, rentar, regalar y hasta destruir esos bienes. Y entonces, en la cima de la jerarquía de los derechos ha sido colocada la propiedad. Muy por encima del derecho a la vivienda, del derecho a la ciudad y del derecho a una vida digna.

La pandemia afecta fuertemente las condiciones económicas de nuestras sociedades, haciendo crecer la desigualdad y la pobreza. Coloca a las familias de muy bajos ingresos en condiciones desesperadas y disminuye, en algunos casos dramáticamente, los ingresos de familias de sectores medios y medios bajos. El incremento de las familias insolventes, incapaces de adquirir en el mercado los bienes necesarios para su

reproducción, afecta, en particular, el acceso a los bienes de la urbanización, desde el suelo a los servicios pasando por la vivienda.

## ■ Mirando hacia el *después*

Cuando salgamos de esta coyuntura de crisis deberemos reorganizar las relaciones sociales. Muy probablemente lo haremos en sociedades y, sobre todo con estados, con menos recursos. Pensemos en dos tiempos: el corto y el mediano plazo.

Para ambos casos debemos considerar que la generalización de la mercantilización está por detrás de la mayoría de las situaciones que preexisten a la pandemia y que contribuyen a su proliferación, acentuando sus efectos.

Para el corto plazo, coincidamos en que será difícil eliminar el efecto de insolvencia que genera la mercantilización. Por ello, debemos pensar en cómo debilitar esas condiciones y sus efectos de desigualdad.

Un aspecto central será garantizar la universal disponibilidad del dinero necesario para adquirir esos bienes (junto con todos los que satisfacen las necesidades de reproducción social). Aquí hay dos aspectos: garantizar un ingreso universal incondicional, es decir una renta ciudadana, por una parte y, por la otra, garantizar precios adecuados a las condiciones de producción en términos generales y a las capacidades de pago.<sup>7</sup> Esto se facilitaría desarrollando formas no mercantiles de producción y circulación de bienes y servicios, que podrían disminuir la insolvencia para acceder a ellos. Es cierto que será preciso transformar los sistemas fiscales con una orientación fuertemente redistributiva, cargando particularmente sobre el pequeño número de personas y empresas con enormes ingresos y patrimonios, para contar con suficientes recursos

<sup>7</sup> Seguramente los precios incluirán la ganancia de los capitales involucrados en la producción y circulación de esos bienes, pero evitarán especulaciones y otros mecanismos para obtener ganancias extraordinarias (particularmente aquellas, tan comunes entre nosotros, que se deben a razones institucionales vinculadas con decisiones gubernamentales).

de uso público. Como es comprensible esto supone, al mismo tiempo, conflictos sociales y políticos. Más aún, saliendo de la crisis económica que produce la pandemia.

En el corto plazo, también, deberíamos iniciar la recuperación de la verdadera significación de lo público (lo de todos), incluyéndola en el sentido común social de manera de sostener su influencia en la orientación de las políticas relativas a los servicios urbanos y a sus procesos de gestión (Y en el conjunto de políticas asociadas con las condiciones de vida de la población). Recuperar el papel de redistribución del Estado en una sociedad en la que predomina la mercantilización, y fortalecer así la legitimación y legalización del ingreso ciudadano.

Es el momento de proponer una orientación política para el acceso universal a los servicios. No es solamente de una cuestión de propiedad de las unidades de producción. Sería muy sencillo si la propiedad estatal garantizara una verdadera orientación pública. Pero hay mucha evidencia en contrario. En definitiva, es una cuestión de poder y de gestión. Puede comenzar a concretarse con la formulación de adecuados procesos de regulación y, muy particularmente, de control institucionalizados con la incorporación de la participación social real. En el corto plazo será conveniente discutir sobre las formas de propiedad adecuadas para esas transformaciones. La propiedad privada individual, más allá de su posible función social, ha mostrado históricamente su limitación. Existen otras modalidades que permiten la producción y uso de los bienes y servicios mucho más cercanos al sentido de lo público (formas solidarias y cooperativas, por ejemplo). También sobre las escalas más adecuadas para la producción de infraestructuras y servicios.

El mediano plazo, seguramente, será el momento de cuestionar la mercantilización universal del capitalismo. Principalmente trabajar la no mercantilización de la fuerza de trabajo, tal vez desde la renta ciudadana, y la del suelo, como desarrollo del derecho a la vivienda y la ciudad. Ambos en un contexto de vida digna. El uso del verbo trabajar, que puede parecer inapropiado, representa la orientación que estamos indicando. El trabajo, junto con relaciones solidarias, permitirá orientar esos

cambios. No todos estarán de acuerdo. La consolidación de la verdadera noción de lo público, con las consecuencias que arrastrará (no mercantilización, cambios en la propiedad, redistribución, etc.) afectará a muchos intereses privados que, además de aprovechar los privilegios de la propiedad en las relaciones económicas mercantilizadas, han sido favorecidos por acciones estatales (no públicas). Esto activará relaciones sociales conflictivas poniendo en juego las condiciones del poder, sin que sepamos efectivamente cómo se reconfigurarán esas relaciones en la post-pandemia. Habrá que prepararse y tener en cuenta que estos tiempos de malestar e incertidumbre requieren propuestas transformadoras.

¿Y el largo plazo? Lo empezamos a construir desde el corto plazo.

# Trabalhadores informais, políticas públicas e cidadania no contexto do covid19

Sonia Maria Dias\*

## Introdução

Em 2008, pela primeira vez na história, a maioria da população mundial passou a viver em áreas urbanas<sup>1</sup>. Segundo a ONU o mundo está mudando das mega-cidades para as meta-cidades. No Brasil, temos 38 regiões metropolitanas (RM) e uma “cidade-região” em processo de constituição na RM de São Paulo. Uma característica em comum da maior parte dessas mega/meta cidades é a existência de um largo contingente de trabalhadores que sobrevivem da economia informal, muitos deles residindo em áreas de assentamento informal.

\* Socióloga. Magíster en Geografía Humana y doctora en Ciencias Políticas, Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil. Especialista en el Manejo de Residuos Sólidos por la Universidad Especialista de WIEGO. Sus temas de investigación abarcan la dinámica de género en el trabajo de residuos, reciclaje informal y cooperativas, cierre de vertederos, medios de vida y residuos.

<sup>1</sup> UN HABITAT. *State of the World's Cities 2008/2009*. London: Earthscan, 2008.

Segundo o Programa Habitat, uma em cada três pessoas residindo em cidades de países em desenvolvimento vive em favelas (ONU Habitat, 2008: 90), na sua maioria em residências precárias, sem acesso a serviços básicos como abastecimento de água e saneamento. Dados da OIT (2018) apontam que a economia informal representa 61% da força total de trabalhadores, ou seja, cerca de 2 bilhões de trabalhadores no mundo. Na África subsaariana, por exemplo, a economia informal representa 89% e na América Latina, 54%. Entretanto, gestores locais perseguem uma agenda de modernização de suas cidades que tende a excluir os trabalhadores pobres, desconsiderando no planejamento urbano e na formulação de políticas públicas suas necessidades de subsistência, de serviços e de infra-estrutura, em nome do ideal de transformar suas cidades em cidades “globais”, cidades “modernas”.

Será a informalidade o futuro de todas as cidades do mundo? Alguns analistas afirmam que “...atualmente a economia informal já é a realidade dominante enquanto meio de organizar a subsistência para a maior parte fora do Norte global”, como o faz Atkinson<sup>2</sup>, que argumenta que em alguns países do Sul menos que 10% da força de trabalho consegue encontrar emprego formal. Assim, à medida que a população aumenta, também aumenta a informalidade. Se “somos todos informais agora” ou não é discutível, no entanto, um fato indisputável é que a florescente economia informal é parte integrante das cidades do século 21 e a rua o local de trabalho para grande parte dos pobres das cidades.

Assim, como ignorar o tamanho, as condições materiais e os reclamos por cidades mais inclusivas que emergem dos assentamentos e mercados informais? Poderá o futuro ser determinado ignorando-se as demandas por democracia substantiva<sup>3</sup> dos diversos segmentos ocupacionais informais? Que impactos os processos de modernização e planejamento

<sup>2</sup> No original: “...today the ‘informal economy’ is already the dominant means of organizing livelihoods for the majority outside the global North”. Comunicação de Adrian Atkinson (Professor of Development Planning at the Technical University Berlin ) no UN-Habitat Innovations Seminar Managing Urban Informal Economies –21st Century Innovations, 4th World Urban Forum, Nanjing, China, 04/11/08.

<sup>3</sup> Democracia aquí entendida para além da idéia de método de governo e tomada de decisões, i.e. incluindo a dimensão do gozo dos direitos sociais.

urbano convencionais trazem aos trabalhadores da economia informal, em especial às mulheres? Como as situações de crise econômica e sanitária afetam esses trabalhadores e que respostas precisamos no enfrentamento de crises de natureza multifacetada como Covid-19?

Consideremos brevemente o impacto dos processos de modernização sob dois grupos ocupacionais informais – catadores e vendedores ambulantes. Primeiro os catadores. Dados consistentes e estatísticas sobre este grupo são escassas, mas estimativas do Banco Mundial sugerem que estes compreendem 1-2 por cento da população urbana (BARTONE, 1988). O termo catador tem sido utilizado de uma maneira geral para definir aqueles que recuperam materiais usados e recicláveis do que é descartado pelas pessoas como lixo. Este grupo vive da coleta, triagem e “reciclagem” de lixo, trabalhando seja nas ruas, nos lixões a céu-aberto e, mais recentemente, em galpões de triagem de cooperativas. À medida que as cidades se modernizam, as gestões públicas tendem a entrar em conflito com estes trabalhadores informais contestando o seu direito de coletar materiais recicláveis.

Os impactos dos processos de modernização sobre os trabalhadores informais da área de resíduos sólidos (catadores de recicláveis e coletores informais de lixo doméstico) tendem a impactar sua subsistência de maneira dramática. Como estes trabalhadores atuam em espaços físicos e sociais informais e sobrevivem de recursos que são públicos (os resíduos), os processos de modernização (em sua maioria sinônimos de privatização para grandes corporações) tendem a ser uma ameaça aos recicladores informais, tendo como resultado: “desodorização”<sup>4</sup> dos espaços onde os catadores trabalham, sendo os mesmos “varridos” *para a periferia*<sup>5</sup>; perseguição de fiscais e da polícia; confisco de materiais; cri-

<sup>4</sup> Toma-se de empréstimo a expressão “desodorização” que Rago (1987) utiliza ao se referir às estratégias sanitárias disciplinadoras da habitação dos pobres no Brasil dos anos 1890-1930 com a “...evacuação do lixo e dos pobres para longe dos espaços refinados da cidade (p.165).

<sup>5</sup> Processos de “higienização” ou “desodorização” do espaço público urbano exacerbam as pressões sobre os pobres urbanos que vivem *na* e sobrevivem *da rua* e não são coisas de um passado remoto. Isto é particularmente verdadeiro em relação a catadores, como registra inúmeros casos na literatura já que a imagem do que seria uma cidade moderna é geralmente construída à imagem e semelhança das cidades dos chamados países do Norte o



minalização da atividade (DIAS, 2009:83). *A vulnerabilidade destes trabalhadores é agravada pelas precárias condições de trabalho, em casos extremos em lixões a céu aberto, ou em instalações precárias em galpões de catadores ou em galpões de intermediários; pelo baixo rendimento fruto do não pagamento por serviços prestados à limpeza urbana pela indústria. Vulnerabilidade essa agravada em função do gênero (mulheres e crianças estão em posição de maior risco), espaço, idade e situações extremas como crises econômicas, ambientais e sanitárias como retomaremos mais à frente.*

Deslocando-nos para a situação dos vendedores de rua, estes trabalhadores são um componente integral das economias urbanas em todo o mundo como reportam vários pesquisadores (BROWN, 2006; BROMLEY, 2000). A venda ambulante é uma ocupação antiga. Em termos gerais, podemos incluir como vendedores ambulantes todos aqueles que vendem bens ou serviços nos espaços públicos. O termo pode referir-se aos vendedores com bancas fixas, tais como quiosques; vendedores que trabalham em barracas semi-fixas, como mesas dobráveis, caixas, carrinhos dobráveis, ou carrinhos de rodas que são retirados das ruas e armazenados durante a noite; vendedores que trabalham em locais fixos, sem uma estrutura de barraca, exibindo a mercadoria em folhas de pano ou plástico; ou vendedores ambulantes que circulam a pé ou de bicicleta pelas ruas vendendo seus produtos. Os vendedores de rua também são chamados de comerciantes de rua, ambulantes, camelôs, e uma série de termos locais/regionais/nacionais<sup>6</sup>.

Os vendedores de rua trabalham em diversos tipos de espaços públicos. Alguns trabalham em mercados de rua com delimitação mais fluida ou em zonas cujos limites são definidos e regulamentados por autoridades municipais. Outros trabalham nas ruas em “áreas de mercado natural”,

que em tese pressupõe a ausência de catadores. É curioso que embora a imagem que se tenha destas cidades não contemple a presença ostensiva de catadores, os últimos 10 anos tem acompanhado um ressurgimento da atividade em várias “cidades globais” como Tóquio e Nova York, por exemplo. Para mais sobre o assunto ver o excelente estudo etnográfico de Duneir (1999) sobre os vendedores ambulantes da 6th Avenue de Nova York onde também se retrata o cotidiano dos coletores de revista (*magazine scavengers* no original).

<sup>6</sup> ROOVER, S. Street Vendor Page (documento interno), WIEGO, novembro, 2010.

em torno de pontos chave de transportes urbano, pontos de táxi ou de zonas comerciais. Além das próprias ruas, vendedores ambulantes também trabalham nas calçadas e em outros tipos de espaços públicos, como paradas de ônibus, estações de trem e praças públicas.

Os vendedores de rua enfrentam inúmeros riscos à sua subsistência em função do contexto legal, físico e sócio-cultural em que trabalham. O risco mais premente e permanente de muitos vendedores ambulantes é a possibilidade de remoção forçada de seus locais de trabalho por autoridades locais e o confisco de suas mercadorias. O risco de remoção fica mais forte no contexto de realização de eleições, megaeventos, ou em contextos de políticas de embelezamento de áreas centrais ou históricas. A Copa do Mundo na África do Sul, em 2010, pode ilustrar os efeitos perversos dos megaeventos sobre estes trabalhadores. A Streetnet International, que congrega organizações de base de vendedores ambulantes em mais de 35 países, reporta que a Copa foi precedida por uma grande operação limpeza não somente nas cidades-sede, mas em todo o país com inúmeras remoções. Os poucos empregos gerados foram empregos temporários e, em muitos casos em flagrante, desrespeito das leis trabalhistas<sup>7</sup>.

O que têm catadores e vendedores ambulantes em comum? Muitas características tais como: representação social negativa e preconceito; tendência a trabalhar em isolamento; estabelecimento de territórios; atividade econômica caracterizada pela mobilidade e flexibilidade; vulnerabilidade a subornos por autoridades policiais e municipais para assegurar espaço de trabalho na rua. Além disso, ambos os grupos são objeto alvo preferido das políticas de privatização e revitalização (leia-se higienização, na maioria das vezes). Embora reconhecendo a necessidade de uma “negociação” da ocupação do espaço público pelos trabalhadores na rua, de forma a acomodar os direitos e necessidades de todos os usuários no espaço público urbano, é importante reconhecer a magnitude do processo de privatização do espaço público por grupos

<sup>7</sup> Mais sobre os impactos da Copa do Mundo na África do Sul pode ser obtido no [www.streetnet.org](http://www.streetnet.org) e [www.inclusivecities.org](http://www.inclusivecities.org)

de elite em muitos países. Como colocado por Bromley, as ruas são o primeiro e mais essencial componente da esfera pública, mas em várias partes do mundo estes espaços estão sendo colonizados por grupos de elite que, desejosos de se proteger de vendedores ambulantes e outros grupos que trabalham na rua, acabam por erigir vizinhanças muradas, centros comerciais que são verdadeiros enclaves (2000:20) colonizando e privatizando, assim, o espaço público.

Desta breve descrição das ameaças à subsistência destes dois grupos informais pergunta-se: estamos preparados para enfrentar os desafios que as sociedades urbanas contemporâneas nos colocam em termos do desenho de sistemas de gestão urbana eficiente e que, ao mesmo tempo, atendam as demandas por inclusão social que os trabalhadores informais trazem? Quais são os pontos centrais de uma agenda urbana que leve em consideração os trabalhadores informais? Que impactos situações de crise econômica, ambiental e sanitária como a atual pandemia do Covid-19 nos trazem?

## Agenda Urbana, Cidadania Insurgente e Covid-19

Geógrafos, planejadores urbanos e cientistas sociais vêm argumentando por uma abordagem das políticas públicas focadas nos direitos cidadãos, uma abordagem focada no reconhecimento que os trabalhadores pobres têm direitos de acesso e uso do espaço público, direitos ao trabalho, à moradia decente, direito à cidade. Nesse sentido, as lutas sociais dos catadores de materiais recicláveis do Brasil pelo direito a ter direitos é bastante emblemática. Desde a década de 1980, estes atores sociais confrontaram as noções tradicionais de cidadania reivindicando uma identidade de prestadores de serviços urbanos na coleta seletiva municipal e de agentes ambientais que contribuem para mitigação dos efeitos de mudança climática, com direito a ter direitos (Dias, 2009).

Ao associarem o lixo à cidadania, os catadores foram capazes de criar um constrangimento ético que possibilitou vincular as lutas dos catadores à questão do direito à cidade e aos direitos humanos, já que estes

trabalhadores possuem acesso restringido ao gozo pleno dos direitos sociais, isto é moradia, educação, saúde. À medida que os direitos não podem ser dissociados da consciência dos direitos (LEFORT,1987) nem das lutas pelo direito a ter direitos, as lutas pela conquista da cidadania substantiva<sup>8</sup> desses atores sociais se constituem naquilo que Holston denomina de cidadania insurgente, ou seja, processos que expandem as noções tradicionais de cidadania (1996). Uma das características dessas lutas sociais foi o questionamento do significado do que é considerado como ‘moderno’ na gestão de resíduos sólidos, geralmente associado ao uso indiscriminado de tecnologias caras e inadequadas à realidade local, argumentando por um modelo de gestão de resíduos centrado em tecnologias adequadas ao contexto local e na integração dos trabalhadores informais.

A complexidade das questões sociais, urbanas e ambientais no mundo moderno pressupõe ações complexas e coordenadas entre diferentes agentes e de caráter participativo. À medida que a participação pressupõe a existência de um terreno institucional onde atores coletivos negociam ações, convém, sob a perspectiva da cidadania, perguntar-se como aprofundar os processos de inclusão dos trabalhadores urbanos pobres numa agenda urbana que dê conta da natureza intrincada das questões sociais, econômicas, ambientais e que dê voz aos que são tradicionalmente invisíveis no processo de formulação das políticas urbanas. A recente pandemia do Covid-19 ilustra bem a natureza multifacetada dos desafios contemporâneos.

Os trabalhadores vulneráveis necessitam acesso rápido às medidas que possam proteger e mitigar os impactos de crises econômicas e de saúde. Sabemos através do estudo “No Cushion to Fall Back On: The Global Economic Crisis and Informal Workers (WIEGO, 2010) sobre os impactos da crise econômica de 2008 quão importante é combinar medidas de apoio emergencial de segurança alimentar (cestas básicas,

<sup>8</sup> Holston (1996), discute como a noção de cidadania formal se tornou problemática, ou seja, a mesma não é condição suficiente para se gozar da cidadania substantiva, podendo com frequência ser inacessível para cidadãos formais, a exemplo dos pobres, conquanto disponíveis para, por exemplo, estrangeiros legalmente residentes.

cartões-alimentação) e renda básica emergencial com a elaboração de planos de apoio específicos por grupo ocupacional da economia informal (catadores, vendedores ambulantes, empregadas domésticas etc), já que os trabalhadores informais não contam com um sistema amortecedor de impactos em situações de crise econômica. Isso é particularmente importante em crises complexas como a recente pandemia Covid-19, dado a sua natureza multifacetada enquanto crise epidemiológica, econômica, ambiental. Trabalhadores informais, em especial os que trabalham com lixo, padecem de vulnerabilidades pré-existentes, que agravam sua vulnerabilidade à pandemia atual.

A disseminação do vírus Covid-19 está colocando em teste os sistemas econômicos, de proteção social e de saúde de todos os países do mundo, mas em especial nos países do Sul global, e particularmente para as populações dos assentamentos informais, para os trabalhadores informais e para os trabalhadores da chamada “economia freelancer” (gig economy). Os impactos dessa crise nos trabalhadores pobres do mundo serão imensos, como salientado por vários analistas pelo mundo, já que o vírus será mais uma fonte de empobrecimento que reforça fatores de vulnerabilidade pré-existentes (precárias condições de saúde, ausência de cobertura de proteção social, baixos níveis de educação, habitações e infraestrutura básica precárias, ausência de direitos trabalhistas, relações de trabalho e comerciais injustas). Trata-se, então, de crises que são simultâneas e concorrentes afetando o sustento, a segurança alimentar, a saúde e o bem-estar dos trabalhadores. Com mais de 95 por cento dos casos de Covid-19 do mundo concentrados em áreas urbanas e com mais de 61 por cento dos trabalhadores concentrados na economia informal, respostas a essa crise devem ir além das usuais recomendações de higiene pessoal e isolamento social, já que para os pobres eles têm que escolher entre morrer de fome ou morrer de coronavírus.

Considerando que os trabalhadores informais estão na linha de frente no provimento, na produção e na distribuição de serviços e mercadorias essenciais nas áreas do abastecimento alimentar (vendedores ambulantes), saneamento (catadores de resíduos), na economia do cuidado (empregadas domésticas), entre outros, torna-se extremamente relevante

aproveitar essa crise para repensar nossos sistemas urbanos, econômicos e de proteção social a partir de algumas questões chaves: quais são as inovações em termos do desenho e da infraestrutura que repense as questões de saúde e segurança nos mercados populares e nos serviços de limpeza urbana e reciclagem? Como integrar os catadores nos sistemas formais de limpeza urbana em modelos híbridos que assegurem a esses trabalhadores o acesso aos resíduos como bens comuns (urban commons)? Como ampliar os sistemas de proteção social de forma a incluir os trabalhadores informais e em formatos cujo seu acesso seja fácil e rápido? Como assegurar a participação dos trabalhadores informais nas plataformas de governança urbana de forma a que suas demandas e sua voz sejam parte das respostas às crises?

Na rede global Mulheres no Trabalho Informal Globalizando e Organizando – WIEGO temos trabalhado na perspectiva dos 4 Rs<sup>9</sup>: 1. Reduzir (relief) o dano com ajuda direta, como renda básica e políticas que não aprofundem o dano causado, 2. Recuperar (recover) que implica apoiar os operadores informais a recomeçarem suas atividades, podendo ser através de ajuda financeira e créditos que incluam os pequenos operadores, 3. Reorganizar (rebuild), ou seja, ajudar a enfrentar as necessidades estruturantes tais como habitação, abastecimento de água, saneamento assim como necessidades específicas dos diversos setores (vendedores ambulantes, catadores, trabalhadores domiciliares e trabalhadores domésticos) e as questões de proteção social e 4. Redefinir (reset) em direção a cidades mais inclusivas e justas, aproveitando esse momento de crise para reinventar as cidades que desejamos.

Enfim, esse é um momento de pensarmos novos paradigmas, de redefinir e dar novo conteúdo aos nossos arcabouços teórico-conceituais, de explorar possibilidades investigativas e de ação, de construir e ou fortalecer alianças entre atores para que ao invés de voltarmos para trás possamos dar um salto transformativo rumo a cidades mais sustentáveis e inclusivas para todos.

<sup>9</sup> No original: *Relief, Recover, Rebuild, Reset*.

## BIBLIOGRAFIA

- Bartone, Carlo (1988). *The value of Wastes*. Decade Watch (September). Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Nº 24, p.243-253. Rio de Janeiro: IPHAN.
- Brown, Alison (Ed.) (2006). *Contested Space – Street Trading, Public Space, and Livelihoods in Developing Cities*. Rugby: ITDG.
- Dias, Sonia María (2009). *Trajetórias e Memórias dos Fóruns Lixo e Cidadania no Brasil: Experimentos Singulares de Justiça Social e Governança Participativa*. 2009. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2009. (Tese de Doutorado).
- Duneir, Mitchell (1999). *Sidewalk*. New York: FSG.
- Holston, James (1996). Espaços de cidadania insurgente. In: *Cidadania*. Revista do WIEGO 2010
- ILO. *Women and men in the informal economy: a statistical picture (third edition)* / International Labour Office – Geneva: ILO, 2018
- Lefort, Claude (1987). *A invenção democrática*. São Paulo: Brasiliense.
- Rago, Margareth (1987). *Do cabaré ao lar: a utopia da cidade disciplinar – Brasil 1890-1930*. 2nd. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- UN HABITAT. *State of the World's Cities 2008/2009 – Harmonious Cities*. London: Earthscan, 2008.

# Ciudades post pandemia

## El agua como bien común territorial, ríos y humedales como infraestructura verde ciudadana

Esteban Valenzuela Van Treek\*  
Claudia Toledo Alarcón\*\*

### Introducción

De acuerdo con el informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo (ONU, 2019), un tercio de la población mundial no tiene acceso a servicios potables seguros, esto implica que sobre 3.000 millones de personas no tienen acceso al agua como un servicio de consumo básico; en perspectiva esto implica que una parte importante de la población mundial no cumple con el consumo mínimo

\* Periodista. Magíster en Ciencias Políticas, Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Desarrollo, Universidad de Wisconsin-Madison. Doctor en Historia Contemporánea, Universidad de Valencia. Sus temas de investigación son descentralización, cooptación, calidad de democracia y cristianismo social.

\*\* Arquitecta. Magíster en Política y Gobierno, Universidad del Bío Bío. Trabaja a cargo de la Coordinación de la Unidad de Áreas Metropolitanas del Gobierno Regional de Biobío. Sus áreas de investigación giran en torno a la gestión del territorio y la gobernanza urbana.



recomendado por la OMS de 50lts x persona al día (OMS, 2017) para garantizar la cobertura de necesidades básicas y mantener un bajo riesgo de salud pública. En las grandes capitales, en cambio, existen datos que indican que este valor se supera con creces llegando el consumo diario por persona a 250 litros/ día, lo que da cuenta de que el acceso y cobertura del agua es una expresión más de desequilibrio territorial, acrecentada por una actitud del habitante urbano producto de una cultura popular de “inconciencia hídrica”, la cual comúnmente asume que el agua como bien público es un recurso inagotable (Barillas – Girón, 2020), en desmedro de los sectores marginales que por lo general se ubican en territorios periurbanos conformando cinturones de pobreza versus los centros que concentran el mayor número de población y, por ende, consumen la atención gubernamental en cuanto a la dotación de servicios, en especial del agua.

En el estado actual de crisis, en donde los organismos de salud recomiendan el lavado frecuente de manos, la disponibilidad del recurso, así como el acceso a servicios sanitarios seguros se vuelve imprescindible. El reconocimiento de la crisis del agua en especial en Latinoamérica se transforma hoy en una urgencia, que no solo tiene su origen en la escasez del recurso a causa de los fenómenos de sequía que afectan al planeta ante la condición imperante del cambio climático, sino que también tienen relación con la mala gestión, principalmente desde el sector público, que aún no acuerdan una solución para abordar la actual coyuntura hídrica sometida a las presiones del mercado y del modelo económico extractivista. En este contexto, las ciudades son un foco de atención, en especial si consideramos que en el mundo al año 2014 el 23% aun de la población urbana vive en barrios marginales (ONU, 2017) y en Latinoamérica y El Caribe esta cifra alcanza al 21%. Estos sectores por lo general se ven desfavorecidos en cuanto a la cobertura de servicios, en especial del agua y saneamiento, acrecentando las brechas de desigualdad, sobre todo en aquellos que viven en comunidades pobres asoladas por enfermedades vinculadas con el agua, ubicadas en entornos degradados y en ocasiones habitando zonas de riesgo, sufriendo la pérdida de cosechas y la carestía de alimentos (Duque – Escobar, 2017).

La Carta Europea (1968) estableció 12 artículos en relación con la correcta gestión del agua, que se inicia con la siguiente declaración “sin agua no hay vida posible; es un bien preciado, indispensable a toda actividad del hombre”, estableciendo así una relación de dependencia hombre – agua, lo que desde la antigüedad se vinculó estrechamente con la prosperidad económica de civilizaciones exitosas las que en algunos casos y gracias a su condición fluvial transitaron desde la aldea del neolítico a grandes ciudades, ejemplo de esto son Mesopotamia, Egipto y China. Esta relación virtuosa de esos tiempos se ha ido deteriorando y en la actualidad nos encontramos ante una situación de desmedro hídrico en donde se conjugan al menos los siguientes factores para justificar el origen de este detrimento: los efectos del cambio climático, que han traído consigo la escasez hídrica mundial; la desprotección de los recursos naturales, en especial de las fuentes de origen, cuencas que proveen del recurso agua, humedales y ríos; las actividades productivas intensivas en el uso del agua y el aumento de la población en grandes metrópolis altamente demandante de servicios sanitarios, rompiendo con ello el equilibrio del ciclo hidrológico por sobreexplotación y deterioro ampliando su radio de influencia para abastecerse de agua o deshacerse de sus residuos (Ochoa y Joachim, 2012). A esto se suma una frágil institucionalidad por lo general fragmentada para abordar estos temas, incapaz de dar una respuesta integral desde la gestión y el ordenamiento territorial e hídrico, estos factores se han conjugado para debilitar esta relación que en algún tiempo fue virtuosa y que tiene a una parte de la población mundial sin acceso a este recurso.

Desde el punto de vista de las ciudades, uno de los grandes problemas radica en el aumento explosivo y concentración de la población en grandes urbes, lo que implica proveer de una serie de servicios para responder a este nuevo escenario. Ello en tiempos de COVID 19 ha expuesto aun con mayor fuerza aquellas brechas de desigualdad que aún persisten como consecuencia de la expansión descontrolada de las ciudades, en especial hacia su periferia, generando bolsones de pobreza con carencias fundamentales en cuanto a la provisión de agua. En un escenario post pandemia se avizora un aumento en el número de pobres, esto traerá consigo el incremento de campamentos y por ende un déficit

mayor de cobertura de servicios sanitarios para lo cual no estamos preparados. Para entender cómo enfrentar este nuevo escenario, no debemos perder de vista el fin último de la gestión eficiente del agua que radica en la reducción de la pobreza, la redistribución de los ingresos a nivel regional y la conservación del agua (Biswas, 2007). De acuerdo con esto, se debe repensar la manera de abordar una solución integral para nuestros territorios no solo limitado a las ciudades, sino también incorporando a esta nueva gestión amplia e integrada al mundo rural.

## El agua como bien común territorial

El agua es un derecho humano esencial y como tal su aprovechamiento y gestión debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones en todos los niveles (Declaración de Dublín, 1992) y no puede supeditarse al lucro, la especulación y la destrucción de los entornos vegetales y físicos de sus cuencas como lo son los monocultivos, la gran minería que afecta glaciares, la extracción masiva de áridos, la sobreventa corrupta de derechos de agua y su reventa, así como la destrucción por mega proyectos eléctricos. El agua debe usarse con prioridad para consumo humano y para la seguridad alimentaria, dado que un alto porcentaje de la producción de alimentos está en manos de la agricultura familiar. Por tanto, debe establecerse una nueva cultura del agua, basada en un modelo civilizatorio diferente, en una relación inteligente entre la sociedad y los ecosistemas de los cuales depende (Ochoa y Joachim, 2012). En este sentido, cabe mencionar que la Declaración Latinoamericana del Agua (2008) establece que no existe en la región Latinoamericana una política integral y multiagencial para la gestión ambiental de las aguas. Ante esto y el actual escenario, resulta imprescindible la necesidad de mejoramiento de la gestión del recurso hídrico bajo un sistema de Gobernanza, entendido como aquel modo de toma de decisiones y participación en la gestión de los recursos hídricos entre los múltiples grupos de poder involucrados en una red compleja de interacciones bajo un marco de reglas y normas, para alcanzar resultados ambiental, social, política y económicamente aceptables (Sandoval, 2016: 388) y de manejo

integrado de la cuenca requiere ser implementado a la brevedad posible, a la par de modelos urbanos más humanos y territorios solidarios que garanticen al mismo tiempo el derecho de acceso al agua, las instalaciones sanitarias adecuadas y una infraestructura verde accesible para todas y todos. Otros autores como Peter Rogers (2002) establece que un modelo de gobernanza se define a través de un conjunto de principios que caracterizan a la gestión integrada de los recursos hídricos: Apertura, Transparencia, Participación, Rendición de cuentas, Efectividad, Coherencia, Eficiencia, Comunicatividad, Equidad, Integración, Sustentabilidad y Ética; plantea que sin estos los problemas relacionados con el abastecimiento y la calidad del agua imposibilitan una explotación sustentable.

Adicionalmente, se debe considerar que todo cambio debe ir acompañado de la asignación de recursos económicos suficientes que permitan su implementación y que posibilite el rol contralor que le corresponde a las instituciones encargadas de la administración y fiscalización adecuada del buen uso y acceso al agua. Esto es fundamental para sostener el crecimiento de la región, la erradicación de la pobreza y la equidad territorial.

La descentralización de la tuición sobre el recurso hídrico y el mejoramiento de la gestión del agua es fundamental para resolver el problema actual. Es por esto que se propone crear autoridades para la Gobernanza del agua y las cuencas, con la concurrencia de los Gobiernos subnacionales y sus respectivas autoridades políticas, los organismos técnicos gubernamentales, los gobiernos locales, las Juntas de canalistas y riego, agrupaciones de agua potable rural, red de ONGs de ambientalistas y ciudad, la academia, el mundo privado representado por sus empresas, las sanitarias y los organismos gubernamentales relacionados con la agricultura, ciudad, medio ambiente con el fin de resolver las problemáticas que afectan la gestión del recurso, principalmente en los siguientes aspectos:

## Estado e Institucionalidad

- Modernización y dotación de recursos y herramientas de gestión suficientes a organismos técnicos, con el fin de cumplir el rol de administración del recurso hídrico. Resulta fundamental contar con la información de los recursos subterráneos existentes y sus respectivos balances hídricos para conformar comunidades de aguas subterráneas, con mecanismos en línea de control de extracción de las aguas subterráneas, por una parte, medición de caudales y de su distribución con el objetivo de asegurar un equilibrio entre el requerimiento comunitario, ciudadano y empresas productivas.
- Políticas públicas para el adecuado manejo integrado de la cuenca y gestión del agua a través de mecanismos que incentiven la participación efectiva y democrática para la gestión del recurso hídrico.

## Formación y Especialidad

- Fortalecimiento de la formación de profesionales que se desarrollan en el ámbito de la gestión del agua con intercambios y pasantías promoviendo la innovación, establecimiento de incentivos al cuidado del agua, su mejor uso y reciclaje de aguas grises residuales para el riego de áreas verdes, parques y jardines.
- Incentivo a la formación de profesionales de la planificación y urbanismo hacia una nueva forma de abordar el desarrollo urbano con una mirada humanizada y sostenible incorporando criterios que propendan al cambio de los patrones de consumo, a la erradicación de la pobreza y a la protección de los recursos naturales en la manera de planificar y gestionar la ciudad (Winchester, 2006).

## Instrumentos para una mejor gestión del recurso hídrico

- Planes trienales de manejo de la cuenca por país, formulados por los Gobiernos subnacionales incluyendo la participación de

las distintas instancias públicas, privadas, ciudadanas y comunitarias involucradas en el manejo del agua, que están representadas en la autoridad para la Gobernanza del agua y las cuencas. Esto debe considerar acciones y recomendaciones de protección de las partes altas de las cuencas y subcuencas y plan de plantaciones pertinentes, planes de cuidado de biodiversidad y humedales, debe contener acciones coordinadas con las políticas de desarrollo regional, fomento productivo y los instrumentos de ordenamiento territorial regionales y urbanos con propuestas de limpieza de aguas grises y reutilización de aguas residuales.

- Planes integrales locales que aseguren el acceso público al agua, garanticen la protección de cuerpos de agua (humedales y lagunas) emplazados en las ciudades incorporándolos de manera respetuosa y equilibrada a la trama urbana como espacios verdes y el desarrollo y promoción de proyectos de parques metropolitanos ribereños con funciones recreativas y ecosistémicas.
- Macroplanes de largo plazo con el fin de aumentar la capacidad de almacenamiento del agua para el riego promoviendo estudios de mini embalses, mejoramiento de la infraestructura de conducción y distribución del agua, sistemas de telemetría y uso eficiente del agua y aseguramiento de la calidad del recurso hídrico, modernización de la infraestructura de riego y los sistemas de control de extracción de agua superficial y subterránea. Estos son fundamentales para la gestión eficiente del recurso hídrico.
- Planificación de los valles y límites a monocultivos exóticos en los instrumentos de planificación, y limitar los cultivos forestales, agrícolas o explotación ganadera o de crianza que afecten gravemente la biodiversidad de los valles y cordilleras aledaños.

## Integración Multiactoral

- Creación de instancias concretas de integración de todos los actores presentes en el ciclo del agua con el fin de gestionar de manera

integrada y ecosistémica los recursos hídricos con énfasis en las cuencas.

- Jornadas Regionales por el Agua, de carácter anual, educativa, formadora y de intercambio de nuevas experiencias y tecnologías de uso sostenible y cuidado ambiental.

## Seguimiento y Monitoreo

- Conformación de un Observatorio Latinoamericano del Agua y la Cuenca con el propósito de objetivar la información y establecer los verdaderos niveles de estrechez hídrica, en conjunto con los principales centros de estudios.
- Cuentas anuales de gestión de agua con el fin de informar los avances de programas y proyectos asociados a la gestión integrada del agua y cuencas. Actos públicos con el fin de promover la transparencia del mundo institucional y fortalecer la corresponsabilidad público - privada en la gestión y uso del recurso hídrico e involucrar a la ciudadanía en la toma de conciencia de que el agua es de todos (as) y que todos (as) somos responsables de la adecuada gestión y uso de la misma, porque la vida misma depende del agua y la buena gestión de ella nos permitirá avanzar hacia el desarrollo sostenible con la equidad social que todos (as) soñamos.

## Fiscalización y Ética

- Creación de instancias para la mediación y resolución de conflictos de uso de derechos de agua, con pluralismo jurídico y fallos inapelables.
- Resolución de conflictos de uso, en especial los relacionados con la extracción de áridos cerca de comunidades urbano-rurales y en zonas de interés paisajístico.

## Sustentabilidad

- Formulación y desarrollo de nuevas reservas naturales impulsando instrumentos legales de protección y defensa de humedales urbanos y rurales.
- Obligación de preservación del caudal ecológico de toda la cuenca.

## Descentralización

- Creación de empresas sanitarias locales y regionales.
- Autoridades locales y subnacionales con atribuciones e independencia para la toma de decisiones.

Bajo este modelo propuesto de gobernanza integrada, coordinada, multinivel se plantea a futuro el renacer de las ciudades fluviales - ribereñas, duplicando áreas verdes para el esparcimiento popular en bordes de ríos en forma de costaneras y bosques, con agua disponible para un consumo responsables, con reutilización y aprovechamiento de aguas residuales para el riego de árboles, disponibilidad de huertos orgánicos, en una relación amable con sus recursos naturales. Es decir, ciudades humanizadas y sustentables para todos y todas.

## BIBLIOGRAFÍA

Biwas, Asit 2007. ¿Adónde va el mundo del agua? En Bindé, *Firmemos la paz con la tierra: coloquios del siglo XXI: ¿cuál será el futuro del planeta y de la especie humana?*

Carta Europea del Agua (1968). Disponible en: <http://tragua.com/wp-content/>

[uploads/2012/04/Carta\\_Europea\\_del\\_Agua.pdf](http://tragua.com/wp-content/uploads/2012/04/Carta_Europea_del_Agua.pdf).

Declaración Latinoamericana del Agua, (2008). Disponible en: <https://tragua.com/quienes-somos/declaracion-latinoamericana-del-agua/>



Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible, 26-31/01/1992. Disponible en: <https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Declaracion-de-Dubl%C3%ADn-sobre-el-agua-y-el-desarrollo-sostenible.pdf>

Duque Escobar, Gonzalo (2017). Ponencia para el Conversatorio “Agua como bien público”, con Gustavo Wilches Chau, desarrollado en el marco de la Semana Ambiental de Corpocaldas, Aguas Manizales y la Alcaldía de Manizales. Teatro Fundadores. Junio 9 de 2017. Documento ajustado en marzo de 2019. Enlace: <http://www.bdigital.unal.edu.co/57697/>

Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los recursos hídricos (2019). No dejar a nadie atrás. Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura. Programa Mundial de Evaluación de los recursos hídricos. Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Rogers, Peter (2002). *Water governance in Latin America and the Caribbean*. Barsil: BID DE disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/>

Sandoval Moreno, Adriana (2016). El camino hacia la gobernanza. En Moncayo Estrada, Rodrigo y Zarazúa, J.A. (coords.) *Saneamiento integral de una cuenca hidrográfica* (pp. 382-423). Ciudad de México: Instituto Politécnico Nacional

Ochoa, Heliodoro y Joachim, H. (2012). *Gobernanza y Gestión del agua en el occidente de México: La Metrópoli de Guadalajara*. Colección Alternativas al desarrollo, ITESO. Universidad Jesuita de Guadalajara.

Winchester, Lucy (2006). “Desafíos para el desarrollo sostenible de las ciudades en América Latina y El Caribe”. *Revista EURE*, 3 (96) Santiago.

# Las políticas de mejoramiento de barrios y su relación con las ciudades

María Mercedes Di Virgilio\*

En pleno siglo XXI, pareciera que las ciudades no tienen descanso. De hecho, ya antes del COVID-19, los grandes retos a escala global como el cambio climático, la desigualdad, la pobreza, el acceso a la vivienda, la participación ciudadana, etc. tenían a las ciudades como protagonistas. A estos grandes retos se añade hoy la pandemia que no hace otra cosa que desnudar y poner en carne viva retos preexistentes. Las ciudades son el epicentro de la pandemia. Sus densidades, los flujos de movilidad y la cantidad de funciones que concentran (y que suponen un ir y venir constante de personas) hicieron de éstas el foco de contagios. Adicionalmente, las dos principales medidas adoptadas por los gobiernos ante la pandemia –“quédate en casa” y “lávate las manos”- pusieron a la

\* Socióloga. Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Investigadora principal en el Instituto de Investigación Gino Germani. Especialista en estudios urbanos, políticas sociales, hábitat y pobreza. Sus áreas de investigación giran en torno a los procesos de gestión de las políticas sociales, y las interacciones entre hábitat y clases sociales. Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Desigualdades urbanas.

cuestión habitacional en la primera línea de defensa contra el COVID-19. Las medidas pusieron al descubierto las vulnerabilidades asociadas al hábitat. En una región en donde, según datos de CEPAL (2018), el 21% de la población urbana de la región vive en asentamientos precarios, la capacidad de realizar de modo efectivo el distanciamiento social y disponer de la infraestructura de higiene necesaria se torna especialmente difícil.

A la vulnerabilidad asociada a las condiciones de vida pre-pandemia y los mayores riesgos de transmisión a los que están expuestos los 100 millones de personas que actualmente viven en asentamientos precarios, se suman la vulnerabilidad del sistema de salud -vinculada a la capacidad de atender en cuidados intensivos- y la vulnerabilidad de las medidas de control -relacionadas al acceso efectivo a las medidas de protección social (SSHAG, 2020). Al respecto, el informe elaborado por la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus, a requerimiento del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Argentina, puso en evidencia los desafíos que enfrenta la población que habita en barrios y asentamientos precarios para protegerse de los peores impactos de COVID-19. El relevamiento llevado adelante por equipos de la Universidad Nacional de General Sarmiento, entre vecinos y referentes de barrios y asentamientos precarios en la Región Metropolitana de Buenos Aires (región noroeste) muestra que el acatamiento de las medidas de aislamiento social en la mayoría de los casos es parcial o bajo (UNGS, 2020). Entre los factores críticos que permiten explicar el acatamiento parcial o el no acatamiento de las medidas de aislamiento social surgen las condiciones deficitarias de la vivienda y la falta de acceso al agua por cañería dentro de la vivienda -lo que obliga a la población a salir para su aprovisionamiento. De este modo, el estudio muestra que en los barrios con viviendas precarias y/o hacinadas no es posible entender la cuarentena como un aislamiento dentro de las casas.<sup>1</sup>

**1** Los otros factores asociados están, también, directa o indirectamente asociados a las condiciones habitacionales. Entre ellos se destacan: (1) las dificultades a la hora de limitar las salidas para aprovisionamiento de alimentos y medicamentos. Entre otras razones, los vecinos esgrimen que la falta de ingresos mensualizados y fijos impide el aprovisionamiento. Asimismo, en los hogares de menores ingresos normalmente no es posible planificar los consumos y, por lo tanto, tampoco de las compras. Los comercios de proximidad o tienen

Los habitantes que habitualmente carecen de agua limpia y saneamiento no pueden distanciarse socialmente y no tienen alimentos y una nutrición saludable para mantener el sistema inmunológico fuerte. La crisis nos recuerda que la vivienda, la alimentación y la nutrición adecuadas, el agua potable, el saneamiento, un medio ambiente sano y la asistencia sanitaria son necesidades humanas universales y, por lo tanto, derechos humanos (HIC, 2020: s/n).<sup>2</sup>

En este marco, los organismos multilaterales -entre ellos, ONU-Hábitat y MINURVI- volvieron a poner sobre el tapete la necesidad de que los gobiernos focalicen sus intervenciones en los barrios y asentamientos precarios, en general, y promuevan acciones integrales de mejoramiento de barrios, en particular. Una vez más el mejoramiento de barrios cobra protagonismo como la acción necesaria y la respuesta posible ante las deficitarias condiciones habitacionales que padecen amplios sectores en la región. Vale preguntarse entonces ¿cuáles eran los principales consensos y tensiones que se alcanzaron en la región pre-pandemia COVID-19 sobre la cuestión? En medio de la crisis, ¿qué ha cambiado respecto al abordaje anterior?, ¿qué cuestiones se reformulan en el contexto de la crisis del COVID-19? ¿Qué cuestiones nuevas han surgido? ¿Cuáles siguen siendo deudas pendientes?

## Los antecedentes del mejoramiento de barrios en la región

Las líneas de intervención de los gobiernos de la región frente a los barrios y asentamientos precarios han cambiado con los años. La actitud inicial fue erradicar a los ocupantes hacia barrios de vivienda social

precios más altos o bien tienen poca mercadería. Gran parte de las familias, además, sale buscando asistencia alimentaria de parte del estado de forma directa o a través de organizaciones. (2) En segundo lugar, se señalan (3) Un tercer factor, refiere a la numerosa presencia de cuentapropistas que, en el contexto de la pandemia, ven comprometido el sustento básico de la familia e intentan lograr una changa aún en el marco de la cuarentena obligatoria. Finalmente, el estudio (4) identifica a la presencia de personas violentas en el hogar y/o con consumos problemáticos como otra de las cuestiones que impiden el aislamiento domiciliario (UNGS, 2020).

<sup>2</sup> Recuperado de <https://www.hic-net.org/es/covid-19-necesitamos-un-habitat-de-derechos-humanos/>. 21/06/2020.

construidos y financiados por parte del Estado, bajo la modalidad “llave en mano”. Hacia mediados de los años setenta, las iniciativas viraron hacia el suministro de lotes con servicios y soluciones habitacionales mínimas -siguiendo la lógica del desarrollo progresivo de la vivienda a cargo de los destinatarios. Ambas iniciativas, en numerosas oportunidades, supusieron la erradicación de los asentamientos irregulares y el traslado de la población a la periferia urbana (Brakarz et al., 2002). En general, estas intervenciones no solucionaron los problemas de los asentamientos precarios. Por el contrario, recibieron numerosas críticas atento a las consecuencias negativas de la erradicación: erradicar los asentamientos y trasladar a las familias trae aparejados altos costos sociales -destrucción y pérdida de los recursos invertidos por las familias en la producción y mejoramiento de la vivienda, de las fuentes de trabajo y actividades económicas y de las redes sociales (Viratkapan y Perera, 2006). Asimismo, los destinatarios de las nuevas viviendas no siempre eran las familias efectivamente desalojadas. En numerosas oportunidades, los beneficios de los programas eran captados por familias de clases medias -véase, por ejemplo, el caso del complejo habitacional Piedrabuena en la Ciudad de Buenos Aires (Najman, 2020). Además, el stock de producción de vivienda nueva nunca logró dar respuesta a la totalidad de las necesidades de vivienda de las familias residentes en asentamientos precarios.

Las críticas y los magros resultados impulsaron un cambio de paradigma: “se optó por integrar los asentamientos a la ciudad formal, radicando a la población en las tierras ocupadas o ilegalmente subdivididas. De este cambio de paradigma surgen los programas de mejoramiento de barrios” (Rojas y Fretes Cibils, 2009: 16). Se trata en todos los casos de estrategias basadas en la radicación de poblaciones en las áreas ya ocupadas (Brakarz et al., 2002).

Inicialmente, en la década de 1980, las intervenciones se restringieron a la regularización de los terrenos ocupados en forma irregular y su integración física a la ciudad a través de la provisión de calles asfaltadas y vías de acceso para el transporte público y las ambulancias y conexiones a las redes de agua potable, saneamiento y alcantarillado. Entre las

iniciativas de esta generación vale recuperar el caso chileno que a través de distintos proyectos y programas y de una articulación compleja entre ellos ha podido solucionar la irregularidad de muchas situaciones (Chichevsky, 2006; Rojas y Fretes Cibils, 2009). Sin embargo, los resultados de la integración física se vieron limitados por la persistencia de los problemas sociales y la falta de servicios de salud y educación en los asentamientos. Asimismo, a fines de la década de 1980, las iniciativas comenzaron a reconocer la creciente movilización social y la importancia de involucrar a los residentes locales en el diseño e implementación de programas de mejoramiento de barrios. En este escenario, los municipios de las grandes áreas urbanas tomaron la iniciativa con experiencias como Medellín con el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín (PRIMED) hasta, más recientemente, los PUIS (Proyectos Urbanos Integrales) que logran articular el mejoramiento de barrios con un proceso amplio de planificación urbana. Asimismo, el PROFAVELA en Belo Horizonte, el Plan de Regularización y Urbanización de Zonas de Interés Social Especial (Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social o PREZEIS) en Recife y Mutirão Habitacional en São Paulo.

La experiencia de Medellín “inspiró a ciudades como Río de Janeiro [...] entre otras en la región y en el mundo, que han introducido modelos similares con el fin de centrar las políticas de inclusión social y económica en las zonas vulnerables asociadas con las mejoras y obras de infraestructura urbana y de vivienda” (Magalhães y Rossbach, 2017:34). Río de Janeiro ganó reconocimiento con el Programa Favela-Bairro en los 1990s. La experiencia de Río está vinculada, en la región, a una nueva generación de políticas que combinaron y buscaron sinergias entre procesos sociales, políticos, institucionales y espaciales (Fiori y Brandao, 2010).<sup>3</sup> El rasgo distintivo de la iniciativa ha sido, por un lado, la escala –condición sine qua non para lograr las sinergias. Por el otro, su capacidad para integrar de manera efectiva provisión de infraestructura y de

<sup>3</sup> En el caso de Río de Janeiro, la iniciativa fue, también, articulada con procesos de paz y políticas de seguridad (Magalhães y Rossbach, 2017).

servicios sociales, contemplando la participación comunitaria (a pesar de que su desarrollo fue limitado) (Becerril, 2019).<sup>4</sup>

Estos primeros programas municipales de mejoramiento de barrios desarrollaron un enfoque integrado para abordar los problemas de las urbanizaciones precarias, evolucionando, progresivamente, hacia intervenciones que contemplan -además de la integración física y dominial- un fuerte componente social y urbanístico. Así, una segunda generación de programas de mejoramiento de barrios inaugura la década de 1990 (Lonardoni, 2016). Estas iniciativas fueron inicialmente promovidas por las agencias multilaterales de crédito y desarrollo -BID, Bando Mundial, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, etc.- en el marco del impulso de sus agendas de lucha contra la pobreza. Progresivamente, el mejoramiento de barrios se incorporó a las agendas de los gobiernos nacionales debido al clima internacional favorable de los acuerdos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2000 (Magalhães, 2017).<sup>5</sup>

Bajo estos lineamientos, la región acumuló una profusa experiencia en la formulación, ejecución y evaluación de programas de mejoramiento de barrios financiados por los gobiernos nacionales, con el apoyo o contraparte de las agencias multilaterales y ejecutados a través de los gobiernos locales. Sin embargo, estas iniciativas locales y la experiencia acumulada en su desarrollo encontrarán un punto de inflexión a partir del comienzo del nuevo milenio. En el año 2002, con la elección del presidente Lula, la agenda de lucha por la reforma urbana obtiene una respuesta política e institucional: la creación del Ministerio de las Ciudades,

<sup>4</sup> En Sao Paulo, el proyecto Guarapiranga consistió en el mejoramiento de asentamientos informales en el marco de una iniciativa más amplia de recuperación de la calidad de las aguas para el abastecimiento de parte de la población de la región metropolitana. El proyecto favoreció el tendido de sistemas de drenaje, redes de abastecimiento de agua e infraestructura, reasentamiento, educación ambiental, saneamiento, el alumbrado público y el suministro eléctrico.

<sup>5</sup> Un ejemplo de la acogida es el Programa Mejoramiento de Barrios PROMEBBA, en Argentina, que se implementa a partir de mediados de la década de 1990. Un análisis del proceso de implementación puede leerse en Di Virgilio (2004) y Palenque (2009). Otro de los casos es el programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) de México, orientado a lucha contra la pobreza y concebido como parte de los programas de inversión social del gobierno (Rojas, 2009).

desencadenándose un proceso de reestructuración del sector vivienda. En ese marco, cinco años después (2007), se puso en marcha el PAC -Programa de Aceleración del Crecimiento- que incorporó las inversiones de saneamiento e infraestructura en favelas como proyectos prioritarios de inversión (véase Secretaria Nacional de Habitação, 2010). “En el PAC–Favelas se adoptó la urbanización integral e integrada como modelo de intervención financiada por fondos federales a través de la transferencia de recursos a los Estados y municipios” (Magalhães y Rossbach, 2017:43), para la mejora de la infraestructura y los servicios urbanos en las favelas y la generación de ingresos e inclusión social. El PAC puso en evidencia el compromiso sin precedentes de un gobierno nacional para abordar el déficit de vivienda y los problemas de los barrios precarios, dándoles un lugar prioritario en la agenda nacional a través de su incorporación al presupuesto (Lonardoní, 2016). Con la puesta en marcha del PAC, desde mediados de la década 2000, en la región emerge una nueva generación de políticas que contempla la introducción de un componente social más robusto y mecanismos de integración e inserción de los barrios y asentamientos precarios a la ciudad.

En esta línea, “en Chile, la política urbana y habitacional [también] presenta importantes innovaciones con el objetivo de promover una mayor equidad urbana, como en el programa ‘Quiero Mi Barrio’, lanzado en 2006, con un fuerte componente social asociado a mejoras urbanísticas y de vivienda, y la creación de un Consejo Nacional de Desarrollo Urbano en 2014, que añade una representación interministerial de la sociedad civil, la academia y el sector privado”. La experiencia del programa Quiero mi Barrio constituye un hito en tanto recupera la experiencia del mejoramiento de barrios para intervenir en la ciudad formal. México, también ha profundizado la experiencia del mejoramiento de barrios al desarrollar, en los últimos años, “mecanismos de direccionamiento de subsidios que estimulan la producción de viviendas en las zonas mejor localizadas e integradas a la red de infraestructura urbana, a partir de un modelo de calificación y compensación para la prestación de los servicios urbanos” (Magalhães y Rossbach, 2017:34).



## Consensos y tensiones en las políticas de mejoramiento de barrios pre COVID-19

Cabe reflexionar entonces sobre consensos alcanzados y las tensiones que aún platean estas experiencias para revisitarlas a la luz de los desafíos que impone la pandemia del COVID-19. Para este análisis nos valdremos de la bibliografía que analiza estas experiencias en América Latina y en África, regiones en las que más ampliamente se han desarrollado estas iniciativas.

Uno de los aspectos críticos que han mostrado las iniciativas de mejoramiento de barrios es la dificultad para escalar las intervenciones. Los programas, en su mayoría, se han concentrado en la escala del barrio como foco del diagnóstico y de la solución a los problemas de los asentamientos precarios. El enfoque excesivamente focalizado en los territorios parece darse de bruces con la dinámica de las ciudades y con los vínculos estrechos entre la “ciudad formal” y la “ciudad informal” -ambas integran un único mercado de tierras y viviendas, de trabajo y de consumo. Para lograr soluciones definitivas parece necesario, entonces, ampliar el alcance y la escala de las intervenciones. La ampliación del alcance tiene que ver con varios aspectos de las intervenciones.

Primero, la escala espacial de intervención debe ampliarse a una de alcance territorial. Parece necesario operar a partir de una visión integrada de los problemas del hábitat en todo el territorio que presenta carencias en una ciudad o aglomeración metropolitana. Esta escala no es la del barrio. “Las intervenciones que financian terminan muchas veces generando islas de buenos servicios y formalidad en la tenencia del suelo en medio de amplios territorios urbanizados formalmente pero que sufren de carencias muy parecidas a las de los asentamientos objeto de los programas. La búsqueda de focalización en la pobreza —que en muchos programas se traduce en reglas operativas que seleccionan asentamientos donde vive al menos un 80% de población pobre— les impide destinar recursos al mejoramiento de áreas urbanizadas formales con carencias donde vive una mezcla de familias pobres con familias de ingresos medio-bajos y bajos. En busca de un mayor impacto de estas

intervenciones, es necesario revisar el alcance de los programas para hacerlos más útiles de acuerdo con una visión integral del mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades” (Rojas y Fretes Cibils, 2009:19).

Segundo, la escala del financiamiento. Como resultado de las limitaciones de presupuesto muchos de los programas terminaron beneficiando apenas a algunos asentamientos informales, sin lograr dar respuesta a los problemas más estructurales del sector vivienda. En este marco, vale recuperar la experiencia del PAC-Favela. Antes de la implementación del PAC-Favela, los proyectos de vivienda social y mejoras a cargo de los gobiernos locales dependían únicamente de los recursos municipales y, por ende, el alcance de dichas iniciativas fue limitado. De este modo, la financiación adicional del gobierno federal aumentó la capacidad de inversión de los municipios. Asimismo, la extensión territorial de PAC Favela promovió la coordinación y la articulación de las instituciones y niveles de gobierno (Lonardoni, 2016).

Tercero, la escala y el alcance de los problemas que se prevé abordar. Las iniciativas se han focalizado en aspectos urbanísticos, dejando de lado cuestiones clave en los barrios y asentamientos precarios como la cuestión de la integración económica para generar ingreso entre la población, la seguridad jurídica y la prevención de las violencias. De este modo, las soluciones deberían apoyarse en un enfoque intersectorial y multinivel de las agencias con responsabilidad sobre temas relevantes para asegurar el ejercicio de los derechos y la coordinación de recursos presupuestarios e institucionales (Rojas y Fretes Cibils, 2009).

Otro aspecto crítico es la articulación de las iniciativas de mejoramiento con otras políticas urbanas. Los programas de mejoramiento de barrios por sí solos tienen una capacidad limitada para dar respuesta a los déficits de vivienda y a los problemas habitacionales que padecen los sectores de menores ingresos. Asimismo, los programas masivos de producción de vivienda a menudo han producido viviendas de mala calidad y mal ubicadas, lo que alimenta la expansión urbana. Producen una gran proporción de viviendas de baja calidad, localizada en la periferia y destinadas, en muchas oportunidades, a personas desalojadas de

barrios precarios, exacerbando la segregación socioespacial. Pareciera necesario articular los programas de mejoramiento con iniciativas de producción de vivienda social *in situ*, que permitan combinar los beneficios del mejoramiento con la necesidad de disminuir progresivamente el déficit cuantitativo de viviendas. La articulación de las iniciativas de mejoramiento de barrios con la política de arrendamiento y de vivienda resulta fundamental para evitar que se formen nuevos asentamientos. Este cambio en la agenda política, caracterizada por políticas más integrales, supone también articular políticas de mejoramiento de barrios con recursos para mejorar la calidad de las viviendas existentes o cualificar el entorno urbano con la provisión de servicios adecuados. En este sentido, otro talón de Aquiles de los programas de mejoramiento parece ser la disponibilidad de suelo para la incorporación de terrenos para uso comercial y productivo, considerando diversas tipologías de vivienda y diversas funciones. La integralidad se asocia, también, a la incorporación sistemática de la dimensión ecológica y del cambio climático en el diseño de las intervenciones (Becerril, 2019). Finalmente, políticas más holísticas suponen fortalecer las capacidades técnicas de los gobiernos locales para elaborar y ejecutar proyectos de diseño de calidad, en asociaciones multisectoriales y multiescala, con una gama más amplia de mecanismos financieros y mejoras en la gobernanza (Magalhães, 2017).

En tercer lugar, vale resaltar la necesidad de marcos nacionales que apoyen y orienten las iniciativas locales de mejoramiento de barrios y asentamientos precarios.

“Colombia, a este respecto, fue innovador y su experiencia indica la dirección que las políticas de vivienda deben tomar para abordar el problema de la vivienda en todas sus dimensiones y mejorar significativamente la vida urbana. Bogotá y Medellín lideraron sus propias estrategias de mejoramiento de barrios marginales y diseñaron sus propios programas integrados a gran escala basados en un enfoque integrado de intervención urbana. Su punto de partida fue reconocer el importante papel desempeñado por los mercados informales en el suministro de viviendas para los pobres y elegir la mejora de los barrios marginales como un tema central en la agenda política y un objetivo para el gasto público.

Institucionalizaron un compromiso más amplio a largo plazo para actualizar y estructurar áreas de asentamiento informales, al mismo tiempo que promueven el desarrollo social y comunitario. Como parte de la política de la ciudad en Medellín, cada proyecto se utilizó como una oportunidad para mejorar la conectividad, introducir nuevas redes urbanas de espacios abiertos y crear nuevos nodos con instalaciones públicas, mejorando la dinámica urbana general de la periferia. Estas acciones reflejan una visión más amplia de la ciudad. Las experiencias exitosas de Bogotá y Medellín ofrecen ejemplos inspiradores para la región de América Latina y el Caribe sobre cómo utilizar los marcos legales establecidos a nivel nacional y los instrumentos de planificación como una plataforma para la política de vivienda integrada a gran escala, la mejora de barrios marginales y las operaciones de política de tierras. Desafortunadamente, esas experiencias no se ampliaron” (Magalhães, 2017:113).

En cuarto término, pareciera que la articulación multiactoral constituye un elemento clave para asegurar la viabilidad y la sustentabilidad de las iniciativas. Las experiencias muestran que los esfuerzos privados de las familias para mejorar el barrio y sus viviendas claramente no son suficientes. El apoyo facilitador de los diferentes niveles del gobierno parece ser fundamental para hacer sustentable las iniciativas. En este sentido, los acuerdos sociales sostenidos y de largo plazo entre residentes y autoridades resultan una condición sine qua non para la viabilidad y perdurabilidad de las acciones. Por ejemplo, los procesos de esponjamiento y relocalización asociados al mejoramiento se pueden regular con éxito si los líderes barriales se involucran activamente y si se construyen consensos en torno a ellos. Estos referentes suelen ser los interlocutores legítimos frente a los organismos y funcionarios estatales, especialmente los de nivel local. Es una estrategia recurrente la incorporación de estas representaciones territoriales en los procesos de regularización para ‘allanar’ el camino a la intervención pública en los barrios (Di Virgilio, Guevara y Arqueros Mejica, 2013). Asimismo, pueden implementarse diferentes tipos de mejoramiento de barrios a fin de responder a las necesidades de las poblaciones que habitan los asentamientos, por ejemplo, la mejora de la vivienda para fines de alquiler o compra, con base en los consensos existentes (Danso-Wiredu y Midheme, 2017). La articulación

debe sostenerse en el programa, es decir, en la intervención. Es el programa el que debe garantizar la capacidad de unificar transversalmente un conjunto de esfuerzos institucionales y extrainstitucionales orientados a la construcción de ciudadanía. Es decir, el compromiso activo de la política con la accesibilidad de derechos involucradas en el reconocimiento y la construcción de sujetos (Arias y Sierra, 2018).<sup>6</sup>

En quinto lugar, los programas deben enfrentar desafíos operativos. Las operaciones de mejoramiento requieren de esquemas adecuados de organización para la ejecución. La diversidad de tipos de obras, sistemas y servicios implantados demanda esfuerzos extras de coordinación y de cooperación en la ejecución de las obras. “El trabajo de coordinar la ejecución de un programa que involucra inversiones en múltiples sectores y enfrenta delicados problemas de relación con las comunidades (al ejecutarse en barrios que están habitados) presenta un desafío técnico considerable. Se requieren: equipos técnicos de ejecución que incluyan diversas especialidades; un esfuerzo intenso de coordinación interinstitucional; buenos mecanismos de control y seguimiento de la ejecución, y sistemas de información adecuados” (Rojas, 2009:169).

Finalmente, vinculado con el punto anterior, la temporalidad de la ejecución de las obras no es la misma temporalidad que organiza la vida y la transformación de los barrios. Los asentamientos y barrios precarios no son urbanizaciones estáticas. Por el contrario, si algo caracteriza a estas urbanizaciones es su dinamismo y permanente cambio. Esto implica que se pueden reconocer, en cada uno de los barrios diferentes temporalidades y dinámicas en su poblamiento. A veces están asociadas con procesos propios del barrio — por ejemplo, cuando el crecimiento de población resulta en la ocupación de un terreno adyacente. Otras, están relacionadas con procesos más generales de la región o la ciudad -por ejemplo, el auge de movimientos migratorios o la erradicación

<sup>6</sup> “La conclusión de las obras en un asentamiento no debe significar el final de la preocupación gubernamental por esa comunidad. Los objetivos de integración urbana y social sólo se logran en el mediano plazo con la continuidad de las acciones sociales y con una adecuada operación y mantenimiento de las infraestructuras y equipamientos urbanos, en particular de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y recolección de basura” (Brakarz et al., 2002: 87).

compulsiva de población desde otras áreas de la ciudad. Las diferentes etapas de ocupación de tierras y las dinámicas poblacionales (aumento de la población por la afluencia de flujos migratorios, el crecimiento vegetativo de la población de origen, etc.) obligan a la redefinición permanente de las iniciativas de mejoramiento. Esto vale tanto para la confección de los censos y los padrones de beneficiarios, como para la planificación general del futuro barrio (ubicación de espacios públicos y equipamientos colectivos, trazado de las principales arterias, etc.). La progresiva ocupación de la tierra vacante también reduce los márgenes para una adecuada gestión urbana (Di Virgilio, Guevara y Arqueros Mejica, 2013). Asimismo, los cambios en la administración en cualquiera de los niveles de gobierno involucrados suelen también perjudicar o retrasar los programas, por los cambios de prioridades, de autoridades, de equipos técnicos, etc.

### Cuestiones que se reformulan y surgen en el contexto de la crisis del COVID-19

Como señalamos inicialmente, la pandemia del COVID-19 puso a la vivienda y al hábitat en la primera línea de intervención. En ese contexto, las políticas y programas de mejoramiento de barrios parecen haber adquirido un nuevo impulso toda vez que la pandemia se muestra especialmente hostil en los barrios precarios y deja en evidencia las limitaciones que las condiciones de vida deficitarias imponen a las políticas de cuidado. Sin embargo, las iniciativas de mejoramiento de barrios no son iniciativas que puedan dar una respuesta en la situación de emergencia. En este punto este tipo de acciones parecen estar atrapadas en una encrucijada: en el contexto de la emergencia son recordadas y reclamadas toda vez que el hacinamiento y la falta de acceso a servicios básicos son factores críticos en la cadena de contagios. Sin embargo, pasada la pandemia, nuevamente corremos en riesgo de que los reclamos se acallen progresivamente o sean desoídos. Lo que pareciera urgente es el compromiso permanente con este tipo de iniciativas y no sólo recordarlas en tiempos de pandemia.

Parece necesario en la post pandemia profundizar las articulaciones entre los programas de mejoramiento de barrios y otras políticas urbanas a la que hicimos mención anteriormente. Sólo de este modo podrán asegurarse el derecho a la vivienda digna y el derecho a la ciudad, asociados al reconocimiento del derecho a la proximidad, a la centralidad y a la calidad del entorno urbano. La lucha por la desmercantilización de la vivienda y del hábitat es un tema central en un modelo urbano a escala humana. Esta articulación incluye a las políticas de movilidad que deben asegurar el acceso al transporte público accesible, asequible y de calidad.

En este marco, resulta clave articular estas iniciativas con una economía orientada a la generación de empleo, con capacidad de localizar el ahorro y la inversión. La pandemia y el asilamiento suponen una merma muy importante en los ingresos de las familias de los barrios y asentamientos precarios. Esta merma de ingresos se reflejará claramente en el consumo de los hogares y, también, en la economía barrial. Resulta indispensable, entonces, generar articulaciones entre las iniciativas de mejoramiento de barrios y la generación de empleo e inversión, dinamizando las economías barriales.

Asimismo, promover a través de iniciativas de mejoramiento de barrios la recuperación de lo público, en su sentido amplio, resulta una oportunidad en la post pandemia. No sólo lo público asociado a la recuperación de los espacios públicos en los barrios sino al ejercicio del derecho a un espacio público de calidad como un derecho humano fundamental en nuestras sociedades. Desde ya, este ejercicio no puede producirse sin que medie un plan de reconfiguración y financiamiento de obras de mejora en espacios públicos.

El mejoramiento de barrios no puede pensarse sin géneros. La pandemia puso en foco de la tormenta a las mujeres; mayores esfuerzos de cuidado y de limpieza, mayores esfuerzos de las lideresas por reclamar derechos para sus barrios, mayores riesgos ante la violencia doméstica, etc. En este contexto, las iniciativas de mejoramiento deberán comprometerse en cerrar brechas de género. ¿Cómo? Promoviendo el desarrollo

de infraestructuras y servicios e itinerarios de movilidad que aseguren el acceso de las mujeres a servicios de salud, educación y cuidado. Será necesario que las acciones de mejoramiento contemplen a la vivienda como infraestructura de cuidado, eliminando los obstáculos en el acceso a la titularidad de los terrenos y el control de activos por parte de las mujeres y reconociendo y valorando su capacidad de agencia.

Hasta aquí hemos intentado recorrer la agenda del mejoramiento de barrios en la región. Antes del COVID-19, ésta ya era compleja y suponía un fuerte compromiso político y presupuestario para asegurar la efectividad de las iniciativas. La pandemia sin lugar a duda la ha complejizado aún más. Sin embargo, las luchas por el hábitat en la región configuran un repertorio amplio y diverso que permite pensar siempre qué otras formas de ciudad son posibles.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arias Ana y Sierra, Noelia (2019). La accesibilidad en los tiempos actuales. Apuntes para pensar el vínculo entre los sujetos y las instituciones. Recuperado de: <http://www.margen.org/suscri/margen92/arias-92.pdf>
- Becerril, Héctor (2019). The long-term effects of housing policy instrumentation: Rio de Janeiro's case from an actor-network theory perspective. *Housing Studies*, 34(2), 360-379.
- Brakarz, José; Rojas, Eduardo; y Greene, Margarita (2002). Ciudades para todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios. Washington: BID.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (LC/FDS.2/3/Rev.1), Santiago.
- Clichevsky, Nora (2006). Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe: Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. CEPAL.
- Coalición Internacional del Hábitat. (2020). COVID-19: Necesitamos un Hábitat de Derechos Humanos. Recuperado de: <https://www.hic-net.org/es/covid-19-necesitamos-un-habitat-de-derechos-humanos/>.



- Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19 (2020). Relevamiento del impacto social de las medidas del aislamiento dispuestas por el PEN. Recuperado de: [https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe\\_Final\\_Covid-Cs.Sociales-1.pdf](https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe_Final_Covid-Cs.Sociales-1.pdf)
- Danso-Wiredu, Esther y Midheme, Emmanuel (2017). Slum upgrading in developing countries: lessons from Ghana and Kenya. *Ghana Journal of Geography*, 9(1), 88-108.
- Di Virgilio, María Mercedes; Mejica, María Soledad; y Guevara, Tomás (2012). Estrategias de acceso al suelo y a la vivienda en barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 14(1), 29.
- Fiori, Jorge, y Brandao, Zeca (2010). Spatial strategies and urban social policy. Urbanism and poverty reduction in the favelas of Rio de Janeiro. *Rethinking the informal city. Critical perspectives from Latino America*, 181-205.
- Lonardoni, Fernanda (2016). From Mass Public Housing to a Twin-Track Approach. En F. Magalhães. (Ed.), *Slum upgrading and housing in Latin America* (pp. 31-60). Nueva York: BID.
- Magalhães, Fernanda (2016). Slum upgrading and housing in Latin America. Nueva York: BID.
- Najman, Mercedes (2020). ¿Vivir mejor? Análisis de las trayectorias hacia la vivienda social y las transformaciones sobre las situaciones de exclusión de sus habitantes. Tesis para acceder al Título de Doctora en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Rojas, Eduardo y Fretes Cibils, Vicente (2010). Construir ciudadanía para una mejor calidad de vida. En E. Rojas (Ed.), *Construir ciudades: mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana* (pp. 7-34). Washington: BID.
- Secretaria Nacional de Habitação (2010). Urbanização de Favelas: a experiência do PAC. Brasília: Ministério das Cidades.
- Social Science in Humanitarian Action (2020). Consideraciones clave: el COVID-19 en asentamientos urbanos informales. Recuperado de: [https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/15185/SSHAP\\_COVID\\_19\\_Key\\_Considerations\\_Informal\\_Settlements.ES.pdf?sequence=7&isAllowed=y](https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/15185/SSHAP_COVID_19_Key_Considerations_Informal_Settlements.ES.pdf?sequence=7&isAllowed=y)
- Viratkapan, Vichai, y Perera, Ranjith (2006). Slum relocation projects in Bangkok: what has contributed to their success or failure?. *Habitat international*, 30(1), 157-174.
- Universidad Nacional de General Sarmiento (2020). El conurbano en la cuarentena. Recuperado de: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/Publicaciones/Informe-ICO-Cuarentena-PDF.pdf>

# COVID-19, asentamientos precarios, y marcos legales en América Latina y el Caribe

Anacláudia Marinheiro Centeno Rossbach\*

## 1. La emergencia del COVID-19 y la precariedad urbana

Desde el brote de la pandemia, *Cities Alliance*, por medio de la Plataforma UHPH,<sup>1</sup> recibió demandas para impulsar y facilitar intercambios de conocimiento sobre las respuestas actuales al COVID-19 y reflexionar sobre las perspectivas más allá de la pandemia. Se evidenció en la región de América Latina y Caribe una gran preocupación por los asentamientos informales y precarios, la situación de las mujeres, los migrantes y la población en situación de vulnerabilidad.

\* Economista. Magíster en Economía Política, Pontificia Universidad Católica-Sao Paulo. Es Asesora Regional de *Cities Alliance* para América Latina y el Caribe. Sus temas de investigación son vivienda y ciudad, política metropolitana y agendas urbanas.

<sup>1</sup> Urban Housing Practitioner's Hub

El COVID-19 puso en evidencia las desigualdades estructurales y la segregación espacial en la región, así como la prevalencia de la informalidad con 21% de la población urbana ocupando asentamientos precarios, marginalizada de los sistemas de protección social y servicios de salud, una situación que no es aceptable para una región con más de 40 años de práctica y experiencias de mejoramiento de barrios y asentamientos precarios. COVID-19 sonó la alarma y se generó una fuerte movilización regional.

En el período de dos meses, cinco laboratorios de vivienda, o “LAVs”, fueron coorganizados a pedido de las autoridades nacionales y en estrecha colaboración con organizaciones sociales, gobiernos locales, sector privado y redes de investigación. El Sistema de la Integración Centroamericana - SISCA, y el Foro de alto nivel para las Autoridades Urbanas y de Vivienda en América Latina y Caribe - MINURVI<sup>2</sup> llamó a los Ministerios de Vivienda a compartir respuestas y políticas y escuchar sobre las experiencias y la percepción de una amplia gama de representantes de múltiples sectores. Un resultado importante es el anunciado “Plan de Contingencia Regional frente al Coronavirus”, que coloca la mejora de los asentamientos precarios y la vivienda en el centro de la recuperación social y económica de la región.

El nivel de asistencia y participación en estos eventos, algunos de ellos transmitidos en vivo, suprimieron las expectativas y solo demostraron el interés y la atención sobre las vulnerabilidades de nuestras áreas urbanas como consecuencia de la pandemia. Además, la urgencia de la situación es un llamado a la acción y hacer las cosas de manera diferente. Es necesario abordar de forma robusta y permanente la agenda de la informalidad de suelo y laboral en nuestras ciudades ya que son determinantes críticos para la evolución de la pandemia en países en desarrollo del sur global, una agenda antigua de la región, y donde claramente vamos muy retrasados.

**2** Asamblea General de Ministros Y Autoridades Máximas de la Vivienda y El Urbanismo de América Latina y El Caribe - MINURVI

Como resultado de los intercambios, algunas tendencias se vuelven claras y surgen algunos mensajes clave que pavimentaran el camino hacia un cambio urbano más radical. El rol de las comunidades, organizaciones sociales y sus respectivas redes es crítico. No es posible recopilar información, acceder, calibrar respuestas y monitorear la situación en asentamientos informales sin la participación de la sociedad civil organizada. Además, han sido clave para ofrecer respuestas y liderar esfuerzos de solidaridad en apoyo a las comunidades vulnerables, actuando como una red informal de seguridad.

Además, los gobiernos locales están en la primera línea de respuesta: atención a la población y los territorios vulnerables; recepción e integración de migrantes; albergues de emergencia; gestión de espacios públicos y sistemas de movilidad; acceso a agua, servicios y sistemas de salud; coordinación de respuestas sectoriales y nacionales en el territorio; abordar conflictos y problemas como violencia doméstica. Todas estas funciones han sido fundamentales para responder a COVID-19, reflejan las responsabilidades primarias de los gobiernos municipales y requieren una intensa coordinación a nivel metropolitano y regional.

Cabe a los gobiernos nacionales regular con urgencia y otorgar moratorias para alquileres, tarifas de servicios públicos, así como hipotecas. Algunas leyes y reglamentos sobre el uso de la tierra y los derechos ya se han relajado para viabilizar acción inmediata, como por ejemplo viabilizar el acceso al agua en los asentamientos precarios; medidas transitorias que tienen potencial para inserir en la agenda política cambios permanentes en los marcos regulatorios y legales urbanos. Existe una gran preocupación con la identificación de terrenos bien localizados para atender a las nuevas necesidades de vivienda, aprovechando inmuebles y espacios ociosos en las ciudades, así como en promover revisiones en los programas de mejoramiento de viviendas y asentamientos precarios.

## 2. Marcos legales urbanos, función social y asentamientos precarios

En un estudio realizado *por Cities Alliance* (2017) sobre los marcos legales urbanos en latinoamérica<sup>3</sup> fueron analizados tres países (Brasil, Colombia y Ecuador) que en el transcurso de las tres últimas décadas reconocieron el derecho a ciudad, la función social del suelo, de la propiedad y de la ciudad en leyes nacionales específicas, empezando con la Ley 388 de Colombia en 1997, el Estatuto de las Ciudades de Brasil en 2001, y finalmente la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo Urbano, conocida como LOOTUS, en Ecuador próximo a la Conferencia Hábitat III en 2016.

Dicho estudio señalaba: “En el caso de Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá y Uruguay existe el reconocimiento del derecho de propiedad y su condicionamiento al cumplimiento de su función social, ecológica y/o ambiental. En el caso de Colombia, Ecuador y México, las leyes subordinan el derecho de propiedad al interés público o general. En el caso de Chile, Perú, El Salvador y Uruguay, el derecho de propiedad está condicionado a determinadas compensaciones de diversos tipos. Lo más relevante que podemos observar es que en 9 de las 11 leyes analizadas hay algún tipo de regla que establece la prevalencia de la dimensión pública de la planificación urbana sobre los intereses individuales y particulares de los propietarios de inmuebles urbanos, a fin de hacer viables las transformaciones urbanas que proporcionen beneficios para la colectividad y la superación del cuadro de carencias urbanas y desigualdades sociales de las ciudades” (Montandon, 2017: 145)

En los tres países está presente el principio de la función social del suelo, de la propiedad en los marcos legales que orientan la política y la planificación urbana, permitiendo una prevalencia de interés colectivo en el proceso de toma de decisiones sobre el territorio y en las inversiones públicas de vivienda e infraestructura. Obviamente la adhesión de

<sup>3</sup> <https://www.citiesalliance.org/resources/knowledge/cities-alliance-knowledge/overview-national-urban-laws-latin-america-and>

los municipios a estos marcos es heterogénea y depende de un proceso continuo y permanente de cambios de cultura y paradigmas muy arraigados con relación a la propiedad privada. Incorporar la función social, y con esto hacer valer los intereses colectivos implica una combinación de esfuerzos técnicos y políticos que fundamentan un nuevo contrato social, reconocido legítimamente por los ciudadanos de la ciudad y los poderes institucionales.

Mientras el marco de Ecuador es muy reciente, las leyes de Brasil y Colombia recorrieron una larga trayectoria de asimilación cultural sea por parte de las autoridades e instituciones, como también por la sociedad como un todo, y es interesante observar que justamente estos dos países tengan experiencias históricas, y muy innovadoras en su momento, de mejoramiento integral de asentamientos precarios, prácticas que emergen en los años 1990 y vienen inspirando modelos similares implementados en América Latina y otras regiones del sur global.

El Estatuto de la Ciudad es una legislación sofisticada derivada de la primera Constitución brasileña después del restablecimiento de la democracia en el país (1988). En esta se reconoce la función social de la propiedad, el papel protagonista de los municipios en la regulación y planificación democrática del uso del suelo, con sólidas directrices de gobernanza urbana, y fundamentalmente importante para el tema de las ocupaciones informales como es la tenencia segura de la tierra para las familias que viven en áreas urbanas durante cinco años sin interrupciones y sin oposición.

Además, “La ley de desarrollo territorial colombiana parte de tres conceptos o principios fundamentales: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, y la distribución equitativa de cargas y beneficios. Asimismo, la ley plantea explícitamente el ordenamiento territorial en su conjunto como una función pública que permite el cumplimiento de cuatro fines: (i) hacer posible que la totalidad de los colombianos accedan a las infraestructuras, dotaciones, servicios y espacios públicos, todos de uso común, así como a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, definidos

como derechos constitucionales. (ii) Hacer uso racional del suelo, dar respuesta a los cambios en su utilización, adecuarlo para contribuir al interés común y buscar el desarrollo sostenible del territorio, partiendo del principio de función social y ecológica de la propiedad. (iii) Enfocar las acciones en el territorio al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades asociadas al desarrollo y la salvaguarda del patrimonio tanto cultural como natural. (iv) Aumentar la seguridad frente a los riesgos naturales” (Castro S. et al, 2017: 77).

En el caso de Brasil, la función social ha sido clave para el desarrollo de programas de mejoramiento integral de asentamientos precarios, desde las políticas innovadoras en los años 1990, como los ejemplos muy conocidos de Río de Janeiro y Santo André (Favela-Bairro y Santo André Mais Igual), y principalmente para el programa de más larga escala en América Latina: el PAC Favelas,<sup>4</sup> que garantizó la implementación de más de 1000 proyectos de urbanización y mejora barrial con protagonismo y autonomía de los gobiernos locales, llegando a un contingente poblacional de casi 2 millones de habitantes (Rossbach, 2016: 95).

Así como en Brasil emerge en los años 1990, “uno de los enfoques de mejoramiento de asentamientos más reconocidos es la experiencia de Medellín en Colombia el Programa Integral para el Mejoramiento de Barrios Subnormales, después por medio de los Proyectos Urbanos Integrales – PUIS (2004). El PUIS vincula las estrategias de mejora con un proceso integral de planificación urbana, que abarca la regeneración / rehabilitación de espacios públicos, escuelas, parques y corredores de movilidad. Este enfoque también se centra en el fortalecimiento del componente social mediante la promoción activa de la participación de la comunidad durante las diferentes etapas del proceso de mejoramiento del barrio: identificación de problemas, propuesta de soluciones y aprobación e implementación de proyectos; El proceso participativo se basa en el desarrollo de la capacidad técnica, la promoción de la organización

<sup>4</sup> Programa de Aceleração do Crescimento – eixo urbanização de favelas, 2007 – 2016.

social y la difusión de información sobre la ejecución del proyecto (...)” (Stephen S et al, 2020: 9).

A partir de la década de 2000, las experiencias se consolidan y multiplican a otras ciudades de Brasil y Colombia, simultáneamente a la “asimilación” de los marcos jurídicos que sostienen el principio de la función social, esto permitió el desarrollo de sistemas de financiamiento y planificación urbana orientados a mejorar la infraestructura y promover la integración urbana y socioeconómica de los asentamientos precarios. De hecho, emergen mecanismos “formales” para enfrentar y tratar de manera adecuada las ocupaciones informales del territorio, o sea finalmente el reconocimiento de que la realidad de nuestras ciudades es así, con prevalencia de situaciones informales y que sí hay que tener estrategias y abordajes específicas en términos de política pública.

Simultáneamente, en otras ciudades y países de la región de América Latina y Caribe se desarrollan programas de mejoramiento urbano con enfoque en los asentamientos precarios, como por ejemplo en Chile los programas de mejoramiento de campamentos y “Quiero mi Barrio”, el proyecto “La Chacarita” en Paraguay, programas en Ecuador y El Salvador, en Argentina y más recientemente un redireccionamiento de la política urbana de México (de la construcción masiva de viviendas) para una perspectiva más ampliada de barrio y ciudad. Es importante resaltar el rol de los organismos internacionales en la financiación, replicación y desarrollo del *know-how* para inversiones en infraestructura y desarrollo social en asentamientos informales en América Latina y el Caribe, de una forma general a nivel de proyecto o programático aliado a acciones de fortalecimiento de las instituciones mandatarias.

Sin embargo, los cambios profundos y necesarios para revertir el contexto estructural de desigualdades y segregación territorial requieren un ambiente propicio enmarcado por un cuadro regulatorio claro y marcos legales calcados en la función social del suelo, de la propiedad y de la ciudad; que permita no solo la tranquilidad de los ciudadanos y ciudadanas de que pueden efectivamente quedarse donde están, sin los riesgos y disrupciones relacionados a desalojos y reasentamientos forzosos, y



que además tienen derecho a infraestructura adecuada, vivienda, servicios, y a la ciudad. Otro aspecto relevante del estudio realizado por *Cities Alliance* sobre los marcos legales urbanos en la región consiste en la baja prevalencia de mecanismos de gobernanza urbana en las leyes nacionales (Montandon, 2017: 171), lo que es fundamental para generar participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones sobre el territorio de la ciudad, así como espacios para incidir en las prioridades políticas, lo que me parece esencial para garantizar que se lleve a cabo una agenda urbana enfocada en los asentamientos vulnerables y precarios.

### 3. El "post COVID"

Las respuestas al COVID-19 están centradas en una fuerte movilización de organizaciones de base, sociales, filantrópicas y sus redes con fines solidarios para: atender necesidades inmediatas de seguridad alimentaria, y económica y proveer atención básica de higiene y salud a los asentamientos informales y población vulnerable.

Un conjunto de gobiernos locales y nacionales está actuante y responsivo priorizando la atención a los asentamientos informales. El rol de las comunidades de base y sus redes es fundamental para (i) identificar necesidades, (ii) mapear la situación, (iii) calibrar las respuestas, (implementar las intervenciones en los asentamientos precarios).

Parece haber un consenso más amplio de que el objetivo principal en este momento es permitir la flexibilidad del uso del suelo y garantizar la seguridad de la tenencia para evitar una interrupción social aún mayor, maximizando la infraestructura existente (con excepción de situaciones de alto riesgo) y la función social de la propiedad. Esto es fundamental para optimizar los recursos y permitir respuestas coordinadas a las comunidades, asegurando la vida de las personas de inmediato, en la búsqueda de medidas permanentes y efectivas.

En la atención a la emergencia no se puede perder de vista el nivel estratégico de política, para que estas acciones de respuesta inmediata

puedan impulsar cambios de mediano y largo plazo con el remplazo de marcos regulatorios y legales obsoletos y desconectados de la realidad, por una estructura legal que viabilice a mediano y largo plazo la readecuación de los modelos de financiamiento y planificación urbana para atender en amplia escala las necesidades de infraestructura e vivienda de los pobladores de los asentamientos precarios. Por medio de la planificación integral de los territorios; con inversiones en los espacios públicos; provisión de bienes y servicios con acceso universal y equitativo; al mismo tiempo estimulando la economía nacional con arreglos productivos locales y más sostenibles en respecto al medio ambiente; bajo una perspectiva de justicia social y de garantía de derechos.

Es posible ahora movilizar actores, liderazgos políticos y fondos para una actuación de emergencia que establezca las bases para un cambio radical del paradigma actual de la planificación urbana que se demostró completamente ineficiente en el combate a pobreza y superación de las desigualdades. Los arreglos y espacios informales que están formando a nivel de ciudades y países pueden conformar mecanismos más robustos para una gobernanza urbana, metropolitana y de políticas públicas más equilibrada, equitativa e incluyente. Hay que trabajar para que los arreglos de emergencia transfórmense en permanentes garantizando el derecho a la ciudad.

El espacio para compartir y dialogar ofrecido por los LAVs puede reflejar una nueva “normalidad” de diseño e implementación de políticas, ya que todas las experiencias mostradas hasta ahora revelan arreglos multisectoriales informales para el manejo de crisis y espacios de diálogo sin precedentes. El caso de la gobernanza participativa multinivel se hizo evidente a través de la pandemia, así como la obsolescencia del cuadro legal y regulatorio urbano. La corresponsabilidad, la necesidad de colaboración y acción colectiva están en la agenda presentada por Covid-19. ¿Estos acuerdos informales conformarían los cimientos para una nueva forma de toma de decisiones compartida sobre el territorio de la ciudad y a nivel de política y marcos legales urbanos? ¿Están surgiendo nuevas estructuras de gobernanza urbana de la crisis que puedan impulsar la función social de nuestras ciudades? No sabemos las respuestas todavía,

pero son cuestiones intrínsecamente relacionadas con los acuerdos ya firmados por líderes mundiales, a través de la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## BIBLIOGRAFIA

- Castro, Sirly; Pinzón, José Antonio; y Karime, Sandra (2017). “20 años de aprendizaje en materia de ordenamiento territorial en Colombia”. En: *Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador*. Sao Paulo: Cities Alliance.
- Montandon, Daniel y Rossbach, Anaclaudia (2017) (Orgs.). *Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador*. Sao Paulo: Cities Alliance.
- Montandon, Daniel (2017). “Análisis Comparado de los marcos jurídicos urbanos nacionales”. En: *Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador*. Sao Paulo: Cities Alliance.
- Rossbach, Anaclaudia y Magalhaes, Inés (2016). “A política habitacional e o Estatuto da Cidade”. En: *Estatuto de la Ciudad, la Vieja y la Nueva Agenda Urbana*. Cities Alliance: Sao Paulo.
- Stephen, Seidel; Yanez, Karol; Di Virgilio, Mercedes; Becerril, Héctor y Anaclaudia Rossbach (2020). *Neighborhood Upgrading for Equity and Resilience: Challenges and Alternatives in Latin America*. Paper prepared for presentation at the “2020 World Bank Conference on Land and Poverty”. Washington DC: World Bank.

# III. Desafíos desiguales e injusticia socio espacial

# Sinergias para la solidaridad

## ¿De lo urgente a la imaginación post-pandémica estratégica?

Catalina Ortiz\*

“El mundo al revés nos enseña a padecer la realidad en lugar de cambiarla, a olvidar el pasado en lugar de escucharlo y a aceptar el futuro en lugar de imaginarlo: ... En su escuela, escuela del crimen, son obligatorias las clases de impotencia, amnesia y resignación. Pero está visto que no hay desgracia sin gracia, ni cara que no tenga su contracara, ni desaliento que no busque su aliento”.

Eduardo Galeano -Patas arriba.  
La escuela del mundo al revés (1998)

Habítamos tiempos turbulentos. Es un momento de crisis civilizatoria que urge que cambiemos nuestras referencias y hábitos. La pandemia se revela como una extensión y amplificación de los múltiples sistemas

\* Arquitecta. Magíster en Estudios Urbanos y Regionales, Universidad Nacional de Colombia. Tiene un doctorado en Planificación y Política Urbana, Universidad de Illinois como becaria de Fulbright. Sus temas de investigación giran en torno al diseño urbano, gestión del suelo, planificación espacial estratégica y políticas urbanas.

que sostienen la inequidad territorial como el capitalismo, el patriarcado, el colonialismo y el racismo. Es imperativo, por tanto, hacer de esta coyuntura histórica una posibilidad de cambio, para activar, cultivar y amplificar visiones alternativas que permitan navegar la incertidumbre y disrupción hacia un horizonte más promisorio. La pandemia trae a la superficie la crisis de vivienda existente. La pandemia ha reconfirmado que el acceso a la vivienda adecuada es una condición fundamental para proteger el derecho a la vida, que los desalojos deben eliminarse como estrategia de intervención urbana y que el impacto de la pandemia se sufre de manera desproporcionada en áreas donde existe precariedad en condiciones habitacionales. De este modo, la pandemia también nos ha revelado que las redes de solidaridad que se han movilizad para cuidar las poblaciones más expuestas son imprescindibles. Por lo tanto, argumento que los futuros alternativos que cultivan la dignidad humana solo se pueden hacer si parten del reconocimiento de las prácticas y conocimientos territoriales comunitarios.

Sabemos que las ciudades Latinoamericanas se han construido en gran medida a partir de las manos, tiempo, y redes de solidaridad que han hecho posible los barrios populares. Estas acciones colectivas se han expresado por muchas décadas y ante la pandemia no ha sido diferente, esas mismas redes siguen estando en la primera línea de respuesta ante la novedad, escala y velocidad del impacto del COVID-19 y las insuficientes medidas estatales. En esta corta reflexión me referiré a algunas ideas derivadas de la iniciativa inter-institucional 'Sinergias para la solidaridad' en donde buscamos: a) Hacer visibles, analizar y conectar iniciativas que han emergido desde diferentes sectores y escalas de la sociedad civil que buscan dar respuesta a la emergencia en barrios populares; b) Generar sinergias y coordinar esfuerzos que capitalicen la respuesta inmediata para promover alianzas renovadas que catapulten el mejoramiento integral de barrios centrado en el cuidado y la dignidad. Esta iniciativa ha iniciado por generar un mapeo regional de colaboraciones e iniciativas de la sociedad civil frente al COVID-19 en barrios populares y los hallazgos preliminares permiten sugerir algunas ideas para pensar una agenda urbana recalibrada que nos permita transitar a unos territorios más equitativos y saludables. Presento aquí cuatro líneas de acción

y reflexión que insisten e intersectan varias de las ideas presentadas en estos cuadernos:

## Tejer alianzas para el aprendizaje multinivel y la acción conjunta

Enfrentar la pandemia hace imperativo el aprendizaje entre organizaciones y promover alianzas estratégicas para proteger y cuidar la vida de toda la población y sobre todo los expuestos a una vulnerabilidad estructural. La complejidad, escala y velocidad de los efectos de la pandemia en la vida requiere una coordinación inter actoral a múltiples escalas sin precedentes. Una agenda urbana que sea relevante para este tiempo requiere re-pensar cómo, pese a las asimetrías de poder, se pueden generar alianzas estratégicas que le apuesten a cambios sistémicos y a la vez aborden con limitados recursos respuestas contextualizadas. Los ODS 11 y 17, así como la Nueva Agenda Urbana de ONU-Hábitat, resaltaban ya la necesidad de enfoques centrados en las personas y plataformas de aprendizaje entre pares como condiciones previas cruciales para involucrar actores urbanos en la implementación de las agendas internacionales a nivel local (Ortiz & Millan, 2019). Un desafío clave para el aprendizaje es lograr reunir a múltiples actores urbanos que operan en diferentes escalas y tiempos y que a menudo tienen perspectivas confrontadas sobre las visiones de ciudad. Sin embargo, hoy el sentido de urgencia sobre la innegable la co-responsabilidad de las instituciones, organizaciones y movimientos sociales como clave para abordar este reto planetario es más evidente dada la interdependencia para salvaguardar la vida en las áreas más vulnerables como los barrios populares. Por tanto, esta coyuntura es una oportunidad para promover una alianza intersectorial regional que apoye decididamente el mejoramiento integral de barrios como la más expedita estrategia tanto en su respuesta inmediata como la recuperación de largo plazo.

El mejoramiento integral de barrios ha sido una estrategia de larga trayectoria en la región que cuenta con una amplia memoria institucional y ciudadana crucial para movilizar esfuerzos en diferentes niveles

territoriales para la respuesta a la crisis. En ese contexto, conectar redes y generar redes de redes es fundamental para alcanzar mayor impacto descentralizado y anclado a los territorios. Pensar hoy el futuro de la vivienda y el habitar, nos ayuda a promover también la memoria como un dispositivo clave para la imaginación del futuro. Con esa consideración, la campaña ‘Sinergias para la Solidaridad’ se basa en la idea que para enfrentar la emergencia e imaginar colectivamente un futuro pospandemia, resulta necesario generar y consolidar una red global de solidaridad y empatía. Así, propusimos una alianza entre las organizaciones asociadas al proyecto COiNVITE<sup>1</sup> del Development Planning Unit (DPU-UCL), como la Coalición Internacional del Hábitat (HIC), la Plataforma Global del Derecho a la Ciudad (GPRC), la Plataforma de Prácticas del Hábitat Urbano y Vivienda (UHPH), Universidad Nacional de Colombia, Universidad de los Andes y la Universidad de Boulder y el grupo “COVID y Precariedad” hemos centrado la atención en las iniciativas fuera de los radares oficiales lideradas por la sociedad civil en y para los barrios populares. Luego de un par de meses hemos rastreado 156 organizaciones con más 215 iniciativas de respuesta ante la pandemia en Latinoamérica en general, pero con mayor énfasis en Colombia, Brasil y Argentina. La energía creativa y respuesta veloz de estas organizaciones nos recuerda que hoy más que nunca es necesario garantizar la participación de la sociedad civil en el diseño, la implementación y la evaluación de las respuestas a esta emergencia y recuperación para hacer viable su implementación.

## Cultivar una infraestructura urbana para el cuidado

La CEPAL (2020) se ha referido a la pandemia como una crisis de los cuidados. El cuidado se refiere a una estrategia de supervivencia clave que teje el cuerpo individual, social y político y por tanto su entendimiento no puede desligarse de la inequidad y racismo estructurales

<sup>1</sup> Este proyecto tiene por objetivo explorar metodologías alternativas, como las narrativas transmediales, para circular aprendizajes sobre estrategias de Mejoramiento Integral de Barrios y que permitan recalibrar el debate sobre las políticas habitacionales .



(Hobart & Kneese: 2020; Neely & Lopez, 2020). Las labores de cuidado son distribuidas inequitativamente. Esto se expresa en la excesiva carga de cuidado de las mujeres en el trabajo doméstico y de salud, remunerado y no remunerado, que han exacerbado las desigualdades de ingreso y vulnerabilidad a violencias de género, pese a ser actividades necesarias para la protección de la vida. Podemos pensar la vivienda como una infraestructura del cuidado en tanto se ha vuelto un factor determinante de vida o muerte sobre todo para quienes no tienen acceso a la vivienda o sus condiciones no permiten habitar en condiciones sanas (Ortiz y Boano, 2020). Si se considera la vivienda como parte esencial de las infraestructuras para el cuidado nos permite entender su rol esencial en la mediación de las relaciones barriales de proximidad con lo doméstico, lo colectivo, lo afectivo y las redes de solidaridad que sostienen el bienestar común particularmente en los barrios populares. Por ello, la conexión con líderes y lideresas y organizaciones territoriales de base es una precondition para una respuesta y recuperación efectivas que prioricen los sistemas de cuidado.

En el mapeo de iniciativas sociales sobre respuesta ante el COVID-19 en barrios populares en Latinoamérica evidencio que las redes de solidaridad que han forjado en la construcción misma de barrios y comunidades se están usando para enfrentar la pandemia. Más del 37% de las iniciativas reportadas se refieren a la activación de redes para la supervivencia en la generación de seguridad alimentaria mediante la habilitación de comedores populares, ollas comunes, convites o distribución de alimentos resaltando el rol central de las mujeres en labores de cuidados. De manera similar encontramos que el 34% de las iniciativas se focalizan en la activación de redes de solidaridad para la prevención donde los medios comunitarios y la distribución de kits de aseo han sido el mecanismo central en las campañas pedagógicas de higiene y salud pública. Es así como, comprender la vivienda y los sistemas territoriales que la sustentan como una infraestructura de cuidado radical, plantea una nueva ética del habitar y debe ser entendida en clave de lo colectivo. La vivienda que pone en el centro a la vida se desmarca de las lógicas financieras que despojan. Pensar en el cuidado radical es cultivar la vivienda y su conexión afectiva como epicentro de la salud física y

mental; una infraestructura que redistribuye colectivamente las labores de cuidado, y que se piensa desde la feminización de la política como acción estratégica de Justicia Climática y antirracista (Ortiz, 2020). Así, una agenda urbana renovada debe apoyar a transitar hacia una sociedad de los cuidados, reconociendo el rol de las mujeres como cuidadoras de hogares y comunidad (Plataforma Global del Derecho a la Ciudad, 2020).

## Expandir la proximidad digital para la radicalización democrática

Si queremos cambiar el mundo se requiere una radicalización democrática, catalizar la movilización social que venía despertando en Latinoamérica, para una recuperación post pandemia que no nos devuelva a esa normalidad marcada por la profunda inequidad. Sin embargo, la pandemia ha erosionado los mecanismos de presión política de la movilización en las calles y los espacios digitales se han catapultado como los mecanismos para generar proximidad social en medio del distanciamiento físico. La conectividad digital ha sido clave para encarar las medidas de aislamiento y cuarentena extendidos. Habitamos un mundo marcado por la copresencia a partir de la interacción constante con lo digital. Lo digital “incorpora los datos y algoritmos, software y hardware, lo afectivo, político, económico, social, y los efectos físicos en los cuerpos humanos, objetos y espacios embebidos en la opresión estructural y los sistemas de poder codificadas en ellos” (Giesecking, 2019: 94). Por ello las visiones tecnocráticas del espacio digital y del manejo de datos como algo neutro políticamente es problemático. En los meses de la pandemia se ha acelerado la digitalización del mundo, pero a la vez se ha hecho más evidente la gran brecha digital particularmente en los barrios populares. En Latinoamérica solo 4 de cada 10 hogares tiene acceso a banda ancha y solo el 45% tiene acceso a los servicios digitales como telemedicina, gobierno en línea, bancarización online, o e-educación (CAF, 2019). Pese a que no encontramos ejemplos de iniciativas que aboguen por la expansión de los servicios de internet y el acceso a dispositivos digitales si se evidenció que el uso de las tecnologías de la información fue cruciales para promover campañas de solidaridad,

crowdfunding, pedagogía para la prevención, y distribución de apoyo humanitario (Duque, Ortiz, Samper, Millan, 2020). Es decir, que la generación de datos contextualizados y sostener interacciones digitales son esencial para coordinar respuestas locales y participar activamente en la movilización social digital.

La exclusión digital no solamente se debe a la desconexión territorial de los servicios de internet que excluye sistemáticamente a una proporción importante de la población, sino también la invisibilidad que muchos de los barrios populares tienen en los registros oficiales de datos. Varias iniciativas han usado activamente los medios digitales como claves para el reconocimiento, visibilizar los barrios y la contrastación de datos oficiales sobre las condiciones de salud de sus habitantes. Estas iniciativas con medios digitales que emergen de los márgenes generan una formas alternativas de imaginar/pensar/sentir las prácticas sobre los datos (Millan y Trere, 2019) como un terreno de disputa del reconocimiento de dichos barrios. La generación y articulación de datos territoriales plurales es fundamental para identificar niveles de vulnerabilidad, priorizar la atención integrada y hacer seguimiento de las medidas sobre los asentamientos precarios. Esto resuena con las ideas de las epistemologías y de los datos del Sur que proponen re imaginar los procesos de producción, procesamiento y apropiación de datos y dar valor a otras formas de entender el mundo urbano para descolonizar nuestras miradas. Por tanto, una agenda urbana renovada requiere apostar por desarrollar métodos más dinámicos y colaborativos con la sociedad civil para asegurar un mejor conocimiento de los territorios, apoyar la movilización social e informar la política pública. Se requiere dar un nuevo espacio a los lugares digitales para la construcción de nuevos relatos urbanos.

## Imaginar colectivamente para la recuperación post-pandemia

Cultivar la solidaridad global nos ayuda a sobrevivir el presente y a re-imaginar el futuro. En estos momentos sin precedentes, es donde se revela la interdependencia entre las especies y cuando necesitamos

expandir las posibilidades de construir nuevas realidades. Lo impensable ha sido posible y por ello podemos hacer viable las alternativas y utopías que ya se venían fraguando para que otros mundos sean posibles. Una agenda urbana alineada con los nuevos desafíos planetarios debe poner en el centro las múltiples maneras de promover la habilidad de pensar conjuntamente preguntas “¿Qué tal si ...?”, como un imperativo para activar la imaginación que vaya más allá de la supervivencia que nos une y nos lleve a generar una visión plural colectiva que nos guíe. Estamos en un momento de no retorno, donde pareciera que la incertidumbre nubla las posibilidades de visualizar un futuro urbano incluyente y en el cual padecemos de cierta crisis de la imaginación debemos transitar de la atención a resolver lo urgente y de corto plazo a una visión sagaz estratégica para capitalizar la respuesta ante la pandemia. En esa línea, algunos colectivos han ya propuesto planes que muestran las sendas para de-comodificar la vivienda con estrategias antidiscriminatorias que promueven alternativas basadas en la economía solidaria, la soberanía alimentaria y las tecnologías bajas en carbón.

Para promover la imaginación colectiva pos-pandemia es clave la cooperación horizontal fundamentada en el diálogo de saberes, los aprendizajes intergeneracionales y las historias cotidianas para avanzar hacia ciudades dignas (Ortiz, 2020). La transformación de las prioridades de acción política sobre los barrios populares requieren de aproximaciones intersectoriales, transdisciplinarias y trans-locales donde los saberes populares sobre las condiciones de vulnerabilidad y la capacidad instalada en los territorios de habitabilidad precaria sean punto de partida clave. La imaginación colectiva para dar forma a una visión de futuro no solo se basa en la innovación sino en la valoración de la memoria de personas, lugares e instituciones para lograr el fortalecimiento de los sistemas de cuidado territorial existentes. Por lo tanto, una nueva agenda urbana debe dar las bases para un nuevo contrato social para orientar los procesos de urbanización y así promover una gobernanza urbana y política pública que opere bajo esquemas de coordinación intersectorial en las múltiples escalas de gobierno para atender las causas estructurales de las inequidades territoriales y construir colectivamente el periodo de recuperación de la pos-pandemia (Ortiz & Di Virgilio, 2020).

Para ello, se debe apostar por experimentar estrategias metodológicas de co-creación que involucren el cuerpo, el corazón y la mente para nutrir la empatía y reconciliación social. Un cambio de paradigma sobre cómo imaginar el futuro urbano ya no da espera.

## BIBLIOGRAFÍA

- CAF (2019), “Cerrar la brecha digital en América Latina y el Caribe depende críticamente de la transformación de los Fondos de Servicio Universal”, CAF Noticias, disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2019/07/cerrar-la-brecha-digital-en-América-latina-y-el-caribe-depende-criticamente-de-la-transformacion-de-los-fondos-de-servicio-universal>.
- CLACSO (2020), La Pandemia del COVID-19 Profundiza la Crisis de los Cuidados en América Latina y el Caribe, Informes Covid-19, April, disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45335/5/S2000261\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45335/5/S2000261_es.pdf).
- Duque, Isabel; Ortiz, Catalina; Samper, Jota; y Millan, Gynna (2020) Mapping repertoires of collective action facing the COVID-19 pandemic in informal settlements in Latin American cities, *Environment and Urbanization Journal* (forthcoming).
- Giesecking, Jen Jack (2019) Digital, In: *Keywords in Radical Geography: Antipode at 50*, Antipode editorial collective, disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/book/10.1002/9781119558071>
- Hobart, Hi'ilei Julia Kawehipuaakahaopulani y Kneese, Tamara (2020). *Radical Care: Surviving Strategies for Uncertain Times*, *Social Text* 142, p. 1-16 .
- Milan, Stefania y Trere, Emiliano (2020) Big Data from the South(s): Beyond Data Universalism, *Television & New Media*, Vol. 20(4), 319–335.
- Neely, Abigail y Lopez, Patricia (2020) Care in the Time of COVID-19, *Antipode online blog*, disponible en: <https://antipodeonline.org/2020/03/10/care-in-time-of-covid-19/>
- Ortiz, Catalina (2020) Prefacio, en: *Atlas de Patrimonio de Vivo de Moravia: una herramienta para pensar el futuro urbano*. Ortiz, C. & Yepes, M. (eds.). The Bartlett Development Planning Unit - UCL, Centro de Desarrollo Cultural de Moravia, Coonvite, Moravia Resiste, disponible en: [https://ia601508.us.archive.org/29/items/atlas-patrimonio-vivo-moravia-futuro/ATLAS\\_PatrimonioVivo\\_Definitivo\\_\\_202006.pdf](https://ia601508.us.archive.org/29/items/atlas-patrimonio-vivo-moravia-futuro/ATLAS_PatrimonioVivo_Definitivo__202006.pdf)

Ortiz, Catalina y Boano, Camillo (2020), “ ‘Stay at home’: Housing as a pivotal infrastructure of care?”, UCL Bartlett Development Planning Unit Blog, disponible en: <https://blogs.ucl.ac.uk/dpublog/2020/04/06/stay-at-home-housing-as-a-pivotal-infrastructure-of-care/>

Ortiz, Catalina y Di Virgilio, Mercedes (2020), Laboratorios de Vivienda (LAVs) Asentamientos Precarios y Vivienda Social: Impactos del Covid-19 y Respuestas, working paper, Urban Housing Platform Hub, disponible en: [https://www.uhph.org/sites/all/files/images/file/lav\\_covid-19\\_lac\\_-\\_nota\\_conceptual\\_anexos\\_0.pdf](https://www.uhph.org/sites/all/files/images/file/lav_covid-19_lac_-_nota_conceptual_anexos_0.pdf).

Ortiz, Catalina y Millan, Gynna (2019) Transmedia Storytelling: Activating Urban Learning for Slum Upgrading, UCL Bartlett Development Planning Unit Blog, disponible en: <https://blogs.ucl.ac.uk/dpublog/2019/05/09/transmedia-storytelling-activating-urban-learning-for-slum-upgrading/>

Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (2020), El Derecho a la Ciudad para Enfrentar al COVID-19, disponible en: <https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2020/03/El-DaC-frente-al-COVID-19-1.pdf>.

# Hábitat popular en crisis

## Apuntes para una recuperación resiliente<sup>1</sup>

Luis Bonilla Ortiz-Arrieta\*

Antes de la llegada del coronavirus a América Latina, ya se pronosticaba que los efectos de la epidemia serían múltiples y desiguales. Actualmente, la crisis ha puesto en aprietos no solo a los sistemas de salud, sino también a las economías, la educación, en algunos casos, la institucionalidad democrática, entre otras consecuencias que han sido experimentadas con diferentes grados de intensidad por una población latinoamericana atravesada por la desigualdad.

El escenario principal de la epidemia han sido las ciudades, en las que habita aproximadamente el 80% de la población latinoamericana. En ese sentido, la crisis ha revelado importantes debilidades de los sistemas urbanos y ha puesto a prueba la capacidad de respuesta de la institucionalidad urbana, especialmente respecto a los desafíos relacionados con la población de sectores tradicionalmente postergados. Entre los

<sup>1</sup> En memoria de Leonardo Báez (1988 - 2020), quien puso toda su energía y talento al servicio de las causas sociales de nuestra América Latina.

\* Economista. Magíster en Estudios Políticos y Sociales Latinoamericanos, Universidad Alberto Hurtado. Consultor Senior de Estrategia de Alianzas para América Latina de la Red de Ciudades Resilientes. Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Desigualdades urbanas.

diversos sectores urbanos, la población de asentamientos informales ha sido considerada una de las más vulnerables a los efectos desiguales de la crisis ocasionada por la epidemia del coronavirus.

En este ensayo se propone una lectura de la crisis desde la perspectiva de los asentamientos informales y, a partir de allí, se plantean elementos para aportar al debate sobre una recuperación urbana resiliente, con foco en el hábitat popular, para proyectar a las ciudades latinoamericanas hacia un futuro en el que estén mejor preparadas para enfrentar los desafíos del futuro.

## Asentamientos informales y crisis epidémica

Al activarse los distintos tipos de prevención de la epidemia, quedaron en evidencia de manera acelerada las diversas desigualdades de las ciudades latinoamericanas, relacionadas con lo que Riffo y Jordán (2017) han analizado respecto a heterogeneidad estructural y sus impactos urbanos. En un extremo, podemos encontrar a un pequeño sector que concentra el progreso técnico y, por lo tanto, interconectado a nivel global, pudo adaptarse de manera prácticamente inmediata a las nuevas condiciones, entre otros, gracias a los altos niveles de conectividad, financiarización y redes, que permitieron un salto automático al teletrabajo, la educación a distancia, la telemedicina, el comercio en línea, por ejemplo. Por el otro lado, en las mismas ciudades, una gran parte de la población, que va desde los sectores de ingresos medios hasta la población en situación de pobreza, con diversas intensidades, quedó expuesta a la incertidumbre de los débiles sistemas de empleo, educación, seguridad social, entre otros. Se trata de sectores que se vieron enfrentados a la crisis sin los activos necesarios para hacer frente a los desafíos que esta presenta.

La población de asentamientos informales ha sido una de las más afectadas por esta crisis, aproximadamente un quinto de la población urbana de América Latina vive en este tipo de asentamientos. En términos habitacionales, esto significa que viven en condiciones de hacinamiento, en



viviendas con materiales inadecuados, sin acceso a agua y saneamiento y/o con inseguridades respecto a la tenencia de sus viviendas (ONU Hábitat, 2012). En base a estas condiciones habitacionales es que desde el inicio de la epidemia se planteó el debate respecto a qué hacer en el momento en que se reportara el primer caso en un asentamiento informal, puesto que están expuestos a una alta velocidad de contagios, debido a la ausencia de las condiciones sanitarias básicas para combatir el virus: distanciamiento físico y lavado de manos.

Por otro lado, debido a la matriz de desigualdades entrecruzadas que atraviesa a las ciudades latinoamericanas, la población en asentamientos informales se enfrenta a otras vulnerabilidades relacionadas con el acceso al equipamiento urbano, a la salud, a la educación, a la seguridad social y al empleo formal (Bonilla y Silva, 2019). En este aspecto, también se levantaban preocupaciones especiales respecto a los asentamientos informales: ¿Cómo sería posible para estas comunidades y sus hogares sostener económicamente las medidas de las cuarentenas?, ¿De qué manera se mantendría el ciclo educativo a distancia?, entre otras preocupaciones relacionadas con las múltiples dimensiones de la desigualdad, que hacen de los asentamientos informales el epicentro de la exclusión social urbana.

Con la intención de soportar los efectos inmediatos de la crisis, desde la institucionalidad urbana (cuya gobernanza en América Latina presenta un importante grado de dispersión de competencias y debilidades de coordinación entre gobiernos municipales, institucionalidad metropolitana, gobiernos centrales, etc.) se llevaron a cabo iniciativas de respuesta urgente. Estas van desde el levantamiento y gestión de información respecto a la población en asentamientos informales (puesto que gran parte de esta población está fuera de los registros oficiales), pasando por medidas de alivio económico (como las transferencias de ingresos o la activación de cadenas de provisión de alimentos), hasta el establecimiento de regulaciones que permitieran aumentar los niveles de protección habitacional para diversos sectores de la población urbana (por ejemplo, medidas temporales de congelamiento de arrendamientos, prohibición de desalojos o cancelación de pagos de servicios básicos,

entre otros). En el caso de los asentamientos informales, la gran parte de la aplicación de estas medidas se ha sostenido en las capacidades de las mismas comunidades que, antes y durante la pandemia, han debido hacer frente a las múltiples dificultades a través de la organización comunitaria, que permite solventar la exclusión del mercado y la debilidad de las políticas públicas urbanas.

## Enfoque para una recuperación urbana resiliente

Independientemente de los niveles de efectividad de las medidas de emergencia mencionadas anteriormente (que han sido diversos), lo cierto es que es poco probable que se mantengan en el tiempo si no están acompañados de cambios estructurales y/o sistémicos que permitan reformar la institucionalidad y las políticas públicas urbanas, para incorporar los aprendizajes que viene dejando esta crisis, en el sentido que nos permita reconstruir mejor y con más resiliencia para el futuro.

La resiliencia urbana se entiende como: “La capacidad de las personas, comunidades, instituciones, empresas y sistemas que constituyen una ciudad para sobrevivir, adaptarse y crecer, independientemente de los tipos de tensiones crónicas e impactos agudos que experimenten” (100 Ciudades Resilientes, SF)

Las tensiones crónicas son aquellas vulnerabilidades que avanzan lentamente en el entramado urbano sin necesariamente generar alarma, pero que van minando las capacidades de las ciudades, como, por ejemplo: el desgaste de la infraestructura, el decrecimiento económico, la segregación espacial, entre otras. Estas vulnerabilidades van dejando a las ciudades cada vez más expuestas a un impacto agudo, que puede venir desde dentro del mismo sistema, por el colapso de una o varias tensiones (por ejemplo, el agotamiento de los sistemas de distribución de agua potable) o desde fuera del sistema urbano, como un choque imprevisto, por ejemplo, una epidemia o un desastre natural frente al cual no hay capacidad de respuesta adecuada y que activa una crisis en cascada de múltiples dimensiones.

En pocas palabras, la recuperación resiliente de la crisis del coronavirus se refiere al proceso de “reconstruir mejor” las ciudades, en base a las cualidades mencionadas, para estar mejor preparados para futuras amenazas relacionadas con la causa de esta epidemia o con otros factores revelados por la misma. Esta recuperación debe partir de la comprensión de la complejidad de la crisis actual: las distintas dimensiones urbanas que afecta, las múltiples escalas en las que impacta, los diversos tiempos en los que opera, etc.

En ese sentido, para poder anticiparse a los desafíos de las tensiones crónicas y/o los impactos agudos, y construir capacidad de resiliencia, el Marco de Resiliencia de las Ciudades (ARUP, 2015) define que una ciudad, como conjunto de sistemas urbanos, debe contar con las siguientes cualidades:

- Reflexiva: Aprenden de experiencias que informan decisiones futuras.
- Robusta: Capaces de soportar impactos sin causar daños significativos o pérdida de función.
- Redundante: Excedente de capacidad planificado para responder a distintas presiones.
- Flexible: Capacidad de adaptación a cambios constantes.
- Ingeniosa: Rapidez para encontrar diversas respuestas a los desafíos.
- Inclusiva: Prioriza la consulta y el empoderamiento de la sociedad local.
- Integrada: Articula a diversos sistemas y distintas instituciones.

Para desarrollar estas cualidades como parte de una recuperación resiliente de la crisis, las ciudades deben impulsar una planificación que sea capaz de habilitar procesos ágiles, que permitan adaptarse a los cambios constantes del fenómeno en un contexto de incertidumbre; asimismo, se requiere integrar un enfoque iterativo a la planificación que, a través del monitoreo constante de las diversas dimensiones en las que opera

la crisis, sea capaz de articular entre acciones de emergencia y recuperación; finalmente, es importante orientar la gestión a través de fases definidas que permitan priorizar, organizar y asignar de forma dinámica el trabajo y los recursos (Red Global de Ciudades Resilientes, 2020).

En esa línea, los instrumentos desarrollados por la Red Global de Ciudades Resilientes (2020) indican que el proceso de planificación para una recuperación resiliente parte con una evaluación integral para comprender cómo la crisis ha cambiado la forma en que entendemos las desigualdades en las ciudades para, posteriormente, diseñar un plan de recuperación que incluya nuevos elementos y actores en la ecuación de la resiliencia. La ejecución de este plan deberá activar un proceso de optimización, que permita incorporar los principios de igualdad de manera continua en la recuperación, para enfrentar las causas estructurales de las desigualdades. Durante todo el proceso, la sistematización e incorporación de aprendizajes permitirá informar las necesidades de mejoras y ajustes del proceso de recuperación resiliente.

## Elementos para una recuperación resiliente del hábitat popular

La recuperación resiliente de la ciudad, que ponga énfasis en las diferentes formas en que la crisis se manifiesta en los asentamientos informales, ya sea a través del colapso de las tensiones crónicas (los efectos económicos de las cuarentenas), como por los impactos agudos (la alta tasa de contagios), debe tomar en cuenta la necesidad inminente de reformar el hábitat popular en las ciudades latinoamericanas.

Para efectos prácticos, podemos definir hábitat popular como aquellos asentamientos humanos que están fuera de la dinámica del mercado (formal). Estos pueden ser informales, formales o mixtos y, también, pueden tener diversas formas de relacionarse con el Estado. Entre estos, podemos encontrar los tugurios (acá referidos como asentamientos informales), otras formas informales de hacer ciudad (edificios tomados,

conventillos, etc.), así como también las viviendas sociales subsidiadas o de gestión social de la propiedad estatal, cooperativas de vivienda, etc.

Las formas sociales en que se manifiesta esta forma de producir hábitat pasan por diversos mecanismos que involucran la participación de la población. Por ejemplo, la autoproducción por parte de los habitantes de forma individual o colectiva, así como también la producción por parte de entidades sin fines de lucro, como desarrolladores sociales, las cooperativas, las organizaciones de la sociedad civil, entre otras. La característica común de esta forma de construir y habitar la ciudad es la producción social del hábitat que, según Olsson (2011), podría llegar a un aproximado de 67% de los hogares de la región latinoamericana.

Como se ha mencionado antes, una buena parte de estos asentamientos populares, además de estar fuera de la dinámica del mercado, también está al margen de la gestión del Estado. Por lo que el desarrollo del hábitat por parte de las y los pobladores se basa, principalmente, en la capacidad organizativa y comunitaria, que se enfrenta a significativas dificultades ante la ausencia de una sólida política pública urbana que permita complementar e impulsar este esfuerzo social de construir ciudad.

En ese sentido, pensar en una recuperación resiliente de la ciudad requiere de reformar las políticas públicas urbanas, para dar espacio, proteger, fortalecer e impulsar las diversas formas de hábitat popular. De manera que la población de estos asentamientos esté mejor preparada para enfrentar futuros impactos, como otras epidemias, pero también impactos climáticos, económicos, políticos, entre otros.}

Consideramos que este proceso de recuperación resiliente debe retomar tres fundamentos que emanan del Derecho a la Ciudad (2005), estos son:

- La producción social del hábitat: Como mencionamos, es el componente común de la producción del hábitat popular que debe ser reconocido y legitimado como una forma efectiva de construir ciudad.

- **Función social del hábitat:** El hábitat, el territorio, la vivienda y la infraestructura urbana en general deben priorizar su función social. Es decir, estar en función del bienestar colectivo de las y los habitantes de la ciudad.
- **Integración socio urbana:** Aunque no está definido como tal dentro de los fundamentos incluidos la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, se trata de un enfoque de ciudad integrada que entiende a la ciudad como espacio de encuentro en la diversidad, para lo que se requiere garantizar un acceso universal al equipamiento, los bienes y servicios urbanos y que estos estén organizados de manera que se propicie la interacción entre quienes habitan la ciudad.

Como puede observarse, estos fundamentos plantean algunas de las bases para una recuperación resiliente a partir del fortalecimiento de un nuevo régimen público para las ciudades. Este régimen público, orientado a contribuir a la producción, función e integración social de la ciudad, es producido por la interacción de la comunidad en coordinación con el Estado y con una participación dirigida del mercado.

Las ciudades latinoamericanas cuentan con algunas capacidades potenciales, en forma de activos urbanos, que pueden detonar un proceso de reforma guiado por estos fundamentos del Derecho a la Ciudad. Algunos de estos son: En primer lugar, el suelo urbano bien localizado y equipado que se encuentra desocupado o subutilizado, que está en manos de múltiples carteras del Estado o en propiedad privada ociosa; por otro lado, las ciudades latinoamericanas cuentan también con una importante número de viviendas en desuso o abandonadas, en algunos casos, concentradas en edificios o complejos habitacionales; asimismo, los gobiernos nacionales, regionales (metropolitanos en algunos casos) y municipales cuentan con elementos regulatorios que pueden impulsar una (re)distribución equitativa del equipamiento urbano. La activación de estas capacidades para impulsar los fundamentos de la producción, función e integración social del hábitat, pueden activar condiciones de oportunidad para una recuperación resiliente, que permita construir

asentamientos populares más sostenibles y con mayor bienestar para sus habitantes.

Las acciones de políticas públicas urbanas que pueden seguir a estos detonadores son múltiples y, en muchos casos, bastante conocidas: Ampliar el parque de vivienda social bien ubicada con múltiples formas de propiedad y gestión; diseñar y ejecutar planes de arrendamiento de vivienda social transitoria (que puede apoyar a hogares migrantes, con vulnerabilidad de ingresos, hogares en transición, etc.); fortalecer el desarrollo de comunidades de cooperativas; el mejoramiento progresivo *in situ* de asentamientos informales; entre otros que forman parte de una diversidad de planes y programas que pueden fortalecerse y ampliar su campo de acción. A su vez, los proyectos que emanen de estos planes y programas deben considerar principios del diseño de hábitat resiliente que, en base a 100 Ciudades Resilientes (2018), podemos enumerar los siguientes:

1. Comprender los peligros físicos a largo plazo que podría enfrentar la infraestructura y construirla de tal forma que permanezca operativa y habitable bajo esas amenazas.
2. Minimizar el costo de los ciclos de vida, a través de operaciones que consideren el largo plazo, los requisitos de mantenimiento e integrando características de sostenibilidad.
3. Incorporar infraestructura verde en el diseño, para mejorar la calidad del aire, reducir los efectos de las islas de calor y prevenir inundaciones.
4. Construir espacios diversos, flexibles o de uso mixto que fomenten la cohesión de la comunidad. Estos deben adaptarse a las necesidades de los residentes y la comunidad en general.
5. Facilitar al máximo el acceso a los servicios sociales, como los servicios de educación, los servicios de salud o los servicios de cuidados.
6. Incorporar diseño activo y crear espacios que promuevan el intercambio saludable.

7. A través de la infraestructura física y las tecnologías, así como los programas sociales, facilitar que las y los residentes se comuniquen entre sí y con las instancias de administración de los bienes y servicios relacionados con la comunidad.
8. Considerar cómo el proyecto se conecta con la comunidad local más amplia (municipalidades, por ejemplo) y los sistemas urbanos más amplios, incluidos el transporte, las escuelas y los empleos.
9. Proporcionar programas para apoyar a que los hogares puedan tener estabilidad económica.
10. Asegurarse que las prácticas de gobernanza y gestión sean transparentes, equitativas y se comuniquen claramente.

Estos principios de diseño resiliente, para el caso específico de reconstruir ciudades mejores y más preparadas para un futuro en el que debemos convivir con nuevos brotes epidémicos, sin lugar a dudas deberá incorporar elementos que se han vuelto trascendentales para la salud, la economía y la interacción social. En primer lugar, además del acceso al agua y saneamiento, resalta la necesidad de repensar los espacios comunes, dentro de las comunidades y alrededor de las mismas, para poder mantener su función de integración y recreación, garantizando una adecuada dinámica de distanciamiento físico y condiciones de higiene.

Por otro lado, la crisis ha puesto en primera plana la necesidad de acelerar innovaciones que permitan fortalecer el comercio local (también garantizando las condiciones sanitarias), que permita el acceso de manera equitativa y cercana a los bienes y servicios necesarios para los hogares. Asimismo, los diseños habitacionales requieren de comprender los cambios en el mundo del trabajo (el teletrabajo, el trabajo desde múltiples sedes, el comercio desde el hogar, entre otras).

Finalmente, cuando hablamos de hábitat popular, especialmente con el foco de garantizar mejores condiciones de vida para la población de asentamientos informales, la universalización de la conexión digital se vuelve un punto crítico transversal para garantizar el acceso a los bienes y servicios de la ciudad y, más allá, para fortalecer la gobernanza



democrática de las ciudades donde se permita mayor conocimiento entre sus residentes, mejor rendición de cuentas y una participación organizada más efectiva e igualitaria entre quienes habitamos y construimos la ciudad.

## Hacia un futuro urbano abierto

Reconstruir mejor una ‘nueva normalidad’ post-coronavirus será una tarea compleja. Independientemente del giro que tome la epidemia, a partir de los diversos proyectos de vacuna, está ya ha sido lo suficientemente poderosa para dejar en evidencia una diversidad de fragilidades de la globalización contemporánea en un mundo cada vez más urbanizado.

En ese sentido, una recuperación resiliente, que sea verdaderamente holística, deberá tomar en cuenta no solo la necesidad de anticiparse a un (todavía) posible rebrote epidémico de coronavirus. Sino también al potencial surgimiento de nuevas epidemias producto de virus aún desconocidos, y por lo tanto con mecanismos de contagio y medidas de prevención inciertas, así como también a toda una serie de impactos agudos que pueden devenir de estreses crónicos que el mundo, especialmente su dimensión urbana, ha venido lentamente cultivando: el cambio climático, la violencia social, la concentración de la riqueza, las desigualdades de género, la persistencia del racismo, solo por mencionar algunos.

Los asentamientos informales, como lo hemos mencionado a lo largo del texto, se encuentran en el epicentro de estos estreses crónicos en las ciudades latinoamericanas y, por lo tanto, son especialmente vulnerables respecto a los impactos agudos del futuro. Como lo ha demostrado la experiencia de la epidemia del coronavirus o como lo demuestra cotidianamente el incremento del calentamiento global. En ese sentido, la reivindicación de los fundamentos del derecho a la ciudad de las y los habitantes, a través de una nueva generación de políticas urbanas que reformen el hábitat popular, fortaleciendo la producción social del hábitat, la función social del hábitat y el territorio, así como el impulso a la

integración urbana, se vuelve una tarea urgente, no solo para estar mejor preparados para una eventual nueva epidemia de coronavirus, sino para construir ciudades y sistemas de ciudades resilientes, que sean capaces de anticiparse a la amplia diversidad de desafíos de un futuro que todavía permanece incierto.

## BIBLIOGRAFÍA

100 Resilient Cities. (2018). ¿Should resilience begin with a home? How can cities finance and deliver social housing to deliver better outcomes for residents.

100 Resilient Cities. (SF). What is Urban Resilience? Recuperado el 17 de Agosto desde: <https://wayback.archive-it.org/12847/20200627103141/https://100resilientcities.org/resources/#section-1>

ARUP. (2015). City Resilience Framework.

Bonilla, Luis y Silva, Mauricio (2019). *Asentamientos informales en América Latina: Epicentro de los desafíos del desarrollo sostenible*. En Cuervo y Délano (Eds.) Planificación multiescalar: Las desigualdades territoriales. Volumen II. Santiago, Chile: CEPAL.

Global Resilient Cities Network. (2020). Toolkit for a Resilient Recovery.

Jordán, Ricardo y Riffo, Luis (2017). *Desarrollo, urbanización y desigualdades en América Latina y el Caribe: una perspectiva estructuralista*. En Jordán, Riffo y Prado (Coords.) Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe. Dinámicas y desafíos para el cambio estructural. Santiago, Chile: CEPAL.

Olsson, Joakin (2011). *Venciendo la fragmentación. Para lograr un modelo hermoso*. En HIC, TRILCE/Centro Cooperativo Sueco. (Coords.) El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina.

ONU Hábitat. (2012). Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana. Nairobi, Kenya.

# Juventudes, barrios populares y desigualdades en tiempos de pandemia

Pablo Vommaro\*

La pandemia de Covid19 produjo una crisis generalizada que actúa como visibilizadora de dinámicas sociales preexistentes. Es decir, que la pandemia se produce y propaga en un mundo con determinadas dinámicas y lógicas sociales que deja en evidencia, acelera, amplifica y profundiza.

En este artículo haremos foco en las desigualdades sociales multidimensionales abordadas desde un análisis interseccional que incluye las dimensiones generacional, de género, territorial, laboral y educativa. Nos proponemos acercarnos a la situación de las juventudes en los barrios populares de los grandes centros urbanos de América Latina, tomando algunos de los trabajos cualitativos y cuantitativos disponibles. Tomaremos el enfoque generacional como abordaje interpretativo de los procesos que analizamos siguiendo lo que planteamos en Vommaro

\* Profesor e investigador de la Universidad de Buenos Aires y el CONICET. Director de Investigación de CLACSO. pvommaro@gmail.com @pablovommaro

(2014 y 2015) y lo que proponen autores como Mannheim (1993 [1928]) y Lewkowitz (2004).

## Las dimensiones generacionales de las desigualdades sociales

Como analizamos en otros artículos, las desigualdades como condición de vida y las diversidades como marca generacional son rasgos constitutivos de las juventudes latinoamericanas contemporáneas (Vommaro, 2017 y 2019). Proponemos abordar las desigualdades sociales desde una mirada multidimensional y situada (Vommaro, 2017b y 2017c). Dentro de esta concepción múltiple y pluralmente configurada, resaltamos la importancia de desentrañar los dispositivos sociales de producción y reproducción de las desigualdades interseccionando dimensiones como la generacional, el género, las migraciones, las cuestiones étnicas, culturales, educativas, laborales, territoriales. De este modo ha sido trabajado por diversos autores en los últimos años (Reygadas, 2004; Kessler, 2014; Perez Sainz, 2014; Dubet, 2015; Therborn, 2015; Saraví, 2015; Chaves, Fuentes y Vecino, 2017).

En efecto, las condiciones de vida de las juventudes latinoamericanas antes de la pandemia estaban signadas por desigualdades múltiples y entramadas. Según datos de CEPAL y el Banco Mundial, casi un 25% de la población de América Latina y el Caribe es joven (tomando la franja etaria de entre 15 y 29 años<sup>1</sup>), lo que representa alrededor de 150 millones de personas. De este total, casi dos tercios vive en hogares considerados pobres, porcentaje que aumenta entre las mujeres jóvenes (CEPAL, 2019). En la Argentina, alrededor de un 10% de las y los jóvenes vive en villas miseria y asentamientos precarios (unos 850.000 jóvenes), según datos del Observatorio de la Deuda Social de la Argentina de 2018. Esta misma fuente muestra que en el primer semestre de 2020 en la

<sup>1</sup> Si bien abordamos las juventudes desde la perspectiva generacional, que se distingue de los enfoques etario, sociodemográfico y biológico, adoptamos la marca etaria en algunos casos ya que es la más difundida a la hora de relevar estadísticas y analizar políticas públicas.

Argentina el 38% de la población de entre 18 y 29 años puede ser considerada pobre.

En este entramado de desigualdades que signan las condiciones en las que las juventudes construyen sus mundos de vida, proponemos acercarnos a la situación de las juventudes en los barrios populares de Buenos Aires y de muchos de los grandes centros urbanos de América Latina durante la pandemia.

## Las juventudes de los barrios populares

A partir de las medidas de confinamiento, aislamiento o cuarentena adoptadas en todos los países latinoamericanos y caribeños ante la pandemia de Covid19, lo que ocurría en el espacio público pasó a suceder dentro de los hogares. Esto intensificó el proceso por el cual el espacio privado o íntimo de la casa en los barrios populares se torna público al ser apropiado y resignificado por la comunidad. Esto sucede en ciertas viviendas de referentes de los barrios que reconvierten su casa en sede para la organización territorial y comunitaria.

En tiempos de pandemia, esta retracción de la vida social al espacio doméstico refuerza el lugar del hacinamiento y las condiciones habitacionales precarias en tanto configuradores de desigualdades que se expresan en diversas dimensiones, como la posibilidad de realizar las tareas escolares y seguir la dinámica de la educación virtual o poder cumplir con el teletrabajo.

Por otra parte, la restricción en el uso y apropiación del espacio público refuerza los procesos de segregación espacial y territorial que caracterizan a la mayoría de las grandes ciudades en la actualidad, con expresiones diferentes. Estos procesos de segregación son vividos especialmente por las y los jóvenes que ven restringida (aun antes de la pandemia) su posibilidad de transitar libremente por diversas zonas o sectores de la ciudad. La separación simbólica y geográfica entre los barrios produce fronteras invisibles que son muy difíciles de flanquear, sobre todo para

las y los jóvenes de los barrios populares. Estas fronteras y separaciones tejen redes de desigualdad (Reygadas, 2004) generacionalmente experimentadas y configuradas, que se han profundizado en la pandemia.

El cierre del espacio público o el mayor control sobre su uso redujo también las posibilidades de encuentro para las y los jóvenes en general; pero en especial para los de los barrios populares, que perdieron la esquina, el parque o la plaza como lugares de socialización y de encuentro para compartir entre pares. Según testimonios de diversos jóvenes y relevamientos realizados por diferentes instituciones (por ejemplo, la Fundación SES, la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires y la Sociedad Argentina de Pediatría, las tres de Argentina), este carácter socializador, de contención y pertenencia del espacio público no puede ser reemplazado totalmente de manera virtual.

La segregación que viven las y los jóvenes de los barrios populares coexiste con una segunda dinámica: la estigmatización. El dispositivo estigmatizante produce “identidades sociales desacreditadas” (Goffman citado en Valenzuela, 2015) que niegan, invisibilizan o criminalizan formas de ser, estar y presentarse como jóvenes ante otros. Asimismo, el estigma se aleja del reconocimiento de los diversos modos de vida juveniles y deposita en una de esas formas el conjunto de los males sociales, etiquetando negativamente a un grupo de jóvenes como responsables de un determinado problema social (la inseguridad, el contagio por coronavirus) y descalificando, anulando o persiguiendo sus prácticas y cuerpos. Son conocidas, por ejemplo, las agresiones que recibieron jóvenes que viven en favelas y jóvenes negros en Brasil al transitar por barrios residenciales de grandes ciudades, por considerarlos fuentes de contagio y diseminación de la pandemia.

La segregación espacial y la estigmatización subjetiva constituyen dos de los principales rasgos de las desigualdades generacionales que se expresan y producen en el territorio. Ambas dimensiones confluyen en los hechos de hostigamiento policial y violencia institucional contra las juventudes, que han aumentado en los últimos meses en diversos países de América Latina y el Caribe. Persecuciones, criminalización,

detenciones arbitrarias, acoso, vejaciones, torturas y casos de desaparición y asesinato de jóvenes crecieron con la pandemia, sobre todo en los barrios populares (aunque también en zonas rurales), y de la mano de las mayores atribuciones que las fuerzas de seguridad tienen con el objetivo de controlar el cumplimiento de las medidas de aislamiento y confinamiento.

Según un estudio realizado por la Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina) entre abril y mayo de 2020, un 40% de los habitantes de barrios populares entiende que no hubo conflicto, pero tampoco presencia policial con el aislamiento y un 20% refirió hostigamiento de distinta intensidad por parte de las fuerzas de seguridad (Informe UNGS, 2020).

Por otra parte, la crisis producida por la pandemia parece ser también una coyuntura que favorece el fortalecimiento organizacional de los barrios populares. Referentes de distintos municipios del Gran Buenos Aires informan que desde que se decretó la cuarentena (en realidad, el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio, ASPO) hubo una notable reactivación de las organizaciones barriales y comunitarias (clubes, sociedades de fomento, mutuales, comedores, merenderos, centros culturales) y un mayor compromiso y apoyo solidario de vecinas y vecinos (Informe UNGS, 2020).

Este fortalecimiento del entramado organizativo territorial y comunitario en los barrios populares (protagonizado sobre todo por mujeres y jóvenes) brinda una posible respuesta a las preguntas repetidas: ¿Es posible mantener un aislamiento social obligatorio con economías informalizadas en un 40 o 50%?; ¿El aislamiento o cuarentena se cumple en los barrios populares? ¿La llamada a quedarse en casa esconde un privilegio de clase?

Sin dudas, estos son interrogantes que se responderán en la práctica, con la experiencia, pero pareciera que esto es posible con la ampliación de las políticas sociales de apoyo y contención a las personas que trabajan en la llamada economía informal, en la economía popular o social y a

los habitantes de los barrios populares. Quizá sea el momento de pensar en un ingreso mínimo universal o ingreso ciudadano básico, por ejemplo, como vienen proponiendo los impulsores de la Tasa Tobin y ATTAC desde hace algunas décadas.

Asimismo, quisiera discutir la creencia que sostiene que el aislamiento es algo para los sectores medios o medios altos y que en los barrios populares no se cumplen las medidas de prevención porque la pobreza genera caos o anomia.

En principio, acaso no sea ocioso apuntar que se hizo más que evidente la resistencia creciente de la población con mayores ingresos a cumplir el aislamiento. En contraste, mi experiencia con las poblaciones de los barrios populares me permite afirmar que los barrios, las comunidades y los territorios despliegan estrategias de cuidado de otras maneras, con otras modalidades. Así, es muy alejado de la realidad pensar que el aislamiento y la prevención ante la pandemia son solo para clases medias o medias altas.

Claro que el hacinamiento dificulta la distancia social, por supuesto que los trabajadores informales y precarizados necesitan ingresos día a día. Pero no se puede subestimar la persistencia y la potencia de la organización social comunitaria, también para asegurar la prevención, si es necesario, mediante el aislamiento o la distancia. Los habitantes de los barrios populares lo cumplen creando otras maneras de cuidado y prevención. Por ejemplo, implementando el distanciamiento y estrategias de salud comunitaria en espacios comunes como escuelas, clubes o comedores. También cuidando colectivamente los tránsitos dentro del barrio y preservando comunitariamente a las poblaciones de riesgo. Asimismo, en muchos casos son los referentes sociales de los barrios populares los que realizan los rastreos de los casos y los contactos estrechos, con una capilaridad y capacidad de gestión que pocas veces el estado logra.



Las tramas e intersecciones de la desigualdad que experimentan las y los jóvenes de los barrios populares de las grandes ciudades de América Latina incluyen al trabajo y las relaciones laborales.

Ante el aislamiento, el teletrabajo aparece como solución tanto para mantener las actividades en un escenario de reclusión como para asegurar cierta productividad mínima a las empresas. ¿Pero todos los trabajadores pueden teletrabajar? Es evidente que no y esto depende tanto del tipo de actividad como de las condiciones de trabajo y de hábitat que estos trabajadores tengan. Así las cosas, el teletrabajo se presenta como elemento que puede aumentar la precarización y las desigualdades sociales y laborales, fragilizando aún más las posibilidades laborales de las y los jóvenes de los barrios populares.

Las desigualdades se refuerzan y reproducen en la situación de los trabajadores precarios (reparto a domicilio, supermercados, economías de plataforma), que suelen emplear a jóvenes y que son los que muchas veces continúan trabajando sin posibilidad de cuidado o protección adecuados. Estos empleos han crecido a la vez que aumentó la precarización laboral. De esta manera, en la pandemia y luego de ella se podría producir una paradoja: que disminuya el desempleo juvenil (que actualmente es entre 2,5 y 3 veces mayor que el desempleo general) pero que estos empleos sean cada vez más precarios, con menos derechos y condiciones laborales degradadas.

Hablar de desigualdad laboral podría ser redundante en el capitalismo. Sin embargo, Harvey nos muestra una “nueva clase trabajadora” (el *precarizado* del que hablan Standing, Bauman o Mezzadra) que lleva la peor parte de la crisis, tanto por ser la fuerza laboral que soporta mayor riesgo de exposición al virus en su trabajo o porque puede ser despedida sin compensación, debido al repliegue económico y la inestabilidad de sus derechos. Ante el teletrabajo, ¿quién puede trabajar en casa y quién no? ¿quién puede permitirse aislarse o ponerse en cuarentena (con o sin percibir salario) en caso de contacto o contagio? Con esto se agudizan las desigualdades multidimensionales, interseccionadas con género,

territorio, clase, raza/etnia y generación. Por eso, Harvey llama a esta pandemia una “**pandemia de clase, género y raza**”.

Ante esta situación, ¿cómo hacer que no se precarice más la vida de la mayoría de las juventudes, como evitar que las políticas implementadas ante la pandemia no sean un motor que acelere los procesos de producción y reproducción de las desigualdades sociales multidimensionales? Se abren dilemas y encrucijadas cuya resolución dependerá de disputas sociales y políticas, muchas de las cuales las juventudes ya están dando.

En este punto, Judith Butler plantea que esta pandemia muestra la velocidad con la cual la desigualdad radical y la explotación capitalista encuentran formas de reproducirse y fortalecerse. La autora señala también que esta profundización de las desigualdades se expresará en las disputas por la vacuna o los remedios que aplaquen el virus. En un mundo desigual, donde la competencia, la mercantilización, el racismo, la xenofobia, la segregación y la estigmatización dominan, la distribución de vacunas y medicinas seguirá estas lógicas dominantes. Los barrios populares podrían ser desplazados de estos derechos a la salud y la vida. Se llegaría así, cierre de fronteras, segregación y control reforzado de la circulación mediante, a la exacerbación de lo que ya discutieron Foucault y Deleuze como la dinámica de las sociedades de control y de dominación biopolítica: las políticas del hacer vivir y dejar morir.

Una última dimensión que abordaremos en este artículo es la de las desigualdades educativas, que se han profundizado y ampliado con la virtualización de la educación en todos sus niveles.

Un aspecto de estas desigualdades puede derivarse de las generacionales, ya que no todos los estudiantes tienen las mismas condiciones y posibilidades de asumir las tareas escolares en el hogar. Desiguales son las condiciones habitacionales, las posibilidades de los padres de acompañar los ejercicios, los recursos tecnológicos, la conectividad, el acceso a dispositivos y a otros materiales, los envíos por parte de las escuelas. Así, las desigualdades educativas refuerzan las generacionales y nos

muestran como hay diversas experiencias generacionales simultáneas configuradas por situaciones de clase, territorio y género, entre otras.

Por otra parte, no todas las escuelas y universidades tienen los mismos recursos tecnológicos y el acceso a plataformas digitales con el adecuado apoyo; esto refuerza desigualdades que se expresan en sus estudiantes y docentes y en sus entornos; por ejemplo, entre escuelas estatales y privadas o particulares. Recientemente Pedro Núñez profundizó en las experiencias y tendencias de las desigualdades educativas que se visibilizan y profundizan en tiempos de virtualidad. Este autor enfatiza que la menor cantidad de días de clases impacta desigualmente en las personas de acuerdo con diversas dimensiones como el establecimiento donde estudien, su entorno social y sus condiciones culturales o económicas. Asimismo, critica cierta fruición social y gubernamental por no “perder clases” o “recuperar” los días de modos no siempre pensados, situados y significativos (Núñez, 2020).

Algunos datos fundamentan las desigualdades educativas con la virtualidad. Por ejemplo, según un estudio del BID, en América Latina sólo 4 de cada 10 hogares tiene conexión a la banda ancha y el 72% de las y los jóvenes y niños (5 a 17 años) no tienen computador o teléfono para acceder a las modalidades educativas digitales. En el mismo sentido, según el Observatorio de la Deuda Social Argentina (abril 2020), casi la mitad de los niños y adolescentes del país no tienen computadora ni acceso a banda ancha para hacer sus tareas: un 48,7% no tiene PC y un 47,1% no cuenta con wifi en su hogar. Esta proporción se eleva a siete de cada 10 en el estrato social más bajo. Por otra parte, de cada 10 jóvenes, dos viven hacinados y una proporción similar comparte cama o colchón para dormir, haciendo sumamente dificultosa la posibilidad de contar con un espacio adecuado para realizar las actividades escolares o teletrabajar.

Según la misma fuente, el 80% de estos jóvenes cuenta con celular con acceso a Internet, pero en un 60% de los casos, ese teléfono pertenece a un adulto, que también lo necesita y, por ende, se lo puede prestar sólo un rato. Además, la mayor parte de las tareas escolares están pensadas para ser realizadas por computadora y tener computadora propia en

ciertos barrios populares es algo excepcional. Siguiendo con datos de la Argentina, entre quienes reciben la Asignación Universal por Hijo (AUH) la brecha se profundiza aún más: el 28% no tiene Internet y el 53% estudia sin computadora (UNICEF, 2020).

Las desigualdades educativas son también experimentadas por las y los docentes, que se exponen a exigencias mayores y a un gasto de recursos propios que casi nunca es reconocido o recompensado.

## Ampliación de lo público y políticas hacia la igualdad

A partir de lo que aquí analizamos, las realidades de las juventudes de los barrios populares de América Latina están signadas por desigualdades sociales multidimensionales e interseccionales que se han visibilizado y profundizado con la pandemia. Claro está que estas juventudes también resisten, disputan sentidos, despliegan prácticas alternativas cada día y reafirman sus modos de ser y producirse en forma cotidiana.

Parece que una de las certezas de salida no neoliberal y no regresiva de esta pandemia será el fortalecimiento de lo público. Tanto de los sistemas de salud pública, como de la educación pública y de los espacios públicos urbanos de encuentro, ocio y recreación. Otra debería ser la renta básica universal que garantice ingresos mínimos a toda la población, especialmente a la que habita los barrios populares. Pareciera que el teletrabajo también saldrá robustecido.

Si el teletrabajo se generalizase en todas las actividades en las que este sea posible, ¿Derivará en que las condiciones de vivienda sean también asumidas por los empleadores? Serían herramientas plenamente productivas y condiciones de trabajo y, como tales, deberían estar garantizadas.

Hablamos de la salud y la educación públicas. También del control que algunos gobiernos reforzaron sobre la ocupación y el uso del espacio público, sobre todo por parte de las juventudes, a través de medidas represivas supuestamente destinadas a combatir la pandemia. Podemos

agregar que esta es también una crisis ambiental y ecológica. En todos estos y en otros sentidos, esta coyuntura reabre y alimenta las discusiones y las disputas por lo público, por lo común, en América Latina. Esto entendido no sólo como lo estatal, sino abierto a lo público comunitario o social, como planteaba Paolo Virno hace más de veinte años. Estas disputas por lo público robustecidas, ¿Significarán también un revitalizado lugar del estado o la avidez social por defender y ampliar lo público desbordará al Estado y hará retroceder, a la vez, al capital disminuyendo la mercantilización de distintas esferas de la vida?

Algunos afirman que con esta conmoción podremos entender que el mundo es una casa común y que ese común debe ser cuidado, defendido, fortalecido y ampliado. ¿Esta comprensión incluirá entender al mercado como una fuerza que debilita y angosta lo común? Perseverar en lo público y en lo común y poner la vida en el centro es un camino propositivo para hoy y para lo que viene.

Asumiendo que la prevención es fundamental en este momento y quizá en los años por venir, pareciera que la responsabilidad y la solidaridad sociales, junto a políticas públicas (no solo estatales) integrales, situadas, territorializadas, singulares y efectivas son un camino posible de cambio de lógica y construcción de alternativas. Me refiero a otras políticas públicas para contrarrestar los dispositivos sociales de producción y reproducción de las desigualdades sociales multidimensionales y avanzar hacia la producción de una igualdad diversa, que reconozca y se configure a partir de la diferencia.

Políticas hacia la igualdad que se sustenten en la escucha, el reconocimiento y la visibilización de las diversidades juveniles y en los diferentes modos de vida de las y los jóvenes que habitan los barrios populares para contrarrestar estigmas y segregaciones.

Pareciera que la igualdad ha vuelto al centro de la escena. Imaginémosla como el punto de partida para el tiempo que vendrá.

## BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (2019). *Panorama Social de América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Chaves, Mariana; Fuentes, Sebastián y Vecino, María Luisa (2017). Experiencias juveniles de la desigualdad. Fronteras y mercedimientos en sectores populares, medios altos y altos. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario. Disponible en: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20171218041618/Experiencias\\_juveniles\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20171218041618/Experiencias_juveniles_de_la_desigualdad.pdf).
- Dubet, François, (2015) ¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario). Buenos Aires, Siglo XXI.
- Facultad de Psicología de la UBA (2020). *Salud Mental en Cuarentena. Relevamiento del impacto psicológico a los 7-11 y 50-55 días de cuarentena en población argentina*. Buenos Aires.
- Fundación SES (2020). Encuesta *Sumar nos suma*. Buenos Aires.
- Gentili, Pablo, (2015) *América Latina, entre la desigualdad y la esperanza. Crónicas sobre educación, infancia y discriminación*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Harvey, David (2020). *Política anticapitalista en tiempos de COVID-19*. Publicado en Sin permiso el 22 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.sinpermiso.info/textos/politica-anticapitalista-en-tiempos-de-covid-19>.
- Kessler, Gabriel, (2014) *Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Lewkowicz, Ignacio (2004). “La generación perdida”. En *El Signo*, 7 de abril de 2004. Disponible en: [www.elsigma.com](http://www.elsigma.com). Acceso: noviembre de 2008.
- Mannheim, Karl. 1993 (1928). “El problema de las generaciones”, en *Revista Española de investigación sociológica*. Nº 62, Pp. 193-242.
- Nuñez, Pedro (2020). “Desigualdades educativas en tiempos de coronavirus”, en *La Vanguardia*, 14 de abril de 2020. Disponible en: <http://www.lavanguardia.com.ar/index.php/2020/04/14/desigualdades-educativas-en-tiempos-de-coronavirus/>
- Observatorio de la Deuda Social de la Argentina (2020). *La pobreza más allá de los ingresos. Nuevo informe sobre pobreza Multidimensional 2010-2019. Introducción de datos fundados en un Enfoque de derechos*. Buenos Aires, Pontificia Universidad Católica Argentina. Disponible en: <http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2020/2020-OBSERVATORIO-DOCUMENTO-TRABAJO-NUOVO-INFORME-PM-ENFOQUE-DERECOS.pdf>.

- Pérez Sainz, Juan Pablo (2014) *Mercados y bárbaros. La persistencia de las desigualdades de excedente en América Latina*. FLACSO, Costa Rica.
- Reygadas, Luis, (2004) *Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional*. UAM, México.
- Saraví, Gonzalo A. (2015). *Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. FLACSO México y CIESAS, México.
- Sociedad Argentina de Pediatría (2020). *El estado emocional de las/os Niñas/os y adolescentes a más de un mes del aislamiento social, preventivo y obligatorio*. Buenos Aires.
- Therborn, Goran, (2015). *Los campos de exterminio de la desigualdad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- UNICEF (2020). *Efectos del COVID-19 sobre la desigualdad y la pobreza infantil en Argentina*. Buenos Aires.
- Universidad de General Sarmiento, UNGS (2020). *El Conurbano en cuarentena I y II*. Los Polvorines.
- Valenzuela Arce, Jose Manuel (coord.) (2015) *El sistema es antinosotros. Culturas, movimientos y resistencias juveniles*. UNAM/COLEF/GEDISA, México.
- Virno, Paolo (2005) *Ocurrencia y acción innovadora. Por una lógica del cambio*. Buenos Aires: Ed. Tinta Limón.
- Vommaro, Pablo (2020). “Las dimensiones sociales, políticas y económicas de la pandemia”, Publicado en *Observatorio Pensar la pandemia* el 20 de marzo de 2020. CLACSO. Disponible en: <https://www.clacso.org/las-dimensiones-sociales-politicas-y-economicas-de-la-pandemia/>.
- Vommaro, Pablo (2019). “Desigualdades, derechos y participación juvenil en América Latina: acercamientos desde los procesos generacionales”. En Revista *Direito e Praxis*, Vol. 10, N° 2, marzo de 2019. Pp. 1192- 1213. Programa de Postgrado en Derecho de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro.
- Vommaro, Pablo (2017) “Territorios y resistencias: configuraciones generacionales y procesos de politización en Argentina con perspectiva latinoamericana”. En *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, UAM-I, México. Pp. 101-133.
- Vommaro, Pablo (2017a) “Hacia los enfoques generacionales e intergeneracionales: tensiones y perspectivas en las políticas públicas de juventud en América Latina”. En *Revista Latinoamericana de Estudios de Familia*, N°8. U. de Caldas, Manizales. Pp. 121-137.
- Vommaro, Pablo (2017b). “Juventudes latinoamericanas: diversidades y desigualdades”, en *Revista Temas*. N° 87-88. La Habana. Pp. 4-11.
- Vommaro, Pablo (2017c). *Juventud y desigualdades en América Latina y el Caribe*.

Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Vommaro, Pablo (2017d). “Juventudes latinoamericanas: vidas desplegadas entre las diversidades y las desigualdades”. *Revista Argentina De Estudios De Juventud*, (11). Recuperado a partir de <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/revistadejuventud/article/view/4505>

Vommaro, Pablo (2015). *Juventudes y políticas en la Argentina y en América Latina. Tendencias, conflictos y desafíos*. Buenos

Aires: Grupo Editor Universitario. Disponible en: [https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/buscar\\_libro\\_detalle.php?id\\_libro=1168&campo=autor&texto=vommaro](https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/buscar_libro_detalle.php?id_libro=1168&campo=autor&texto=vommaro)

Vommaro, Pablo (2014). “Juventudes, formas de participación política y generaciones: acercamientos teóricos y debates actuales”, en *En busca de las condiciones juveniles latinoamericanas*. Sara Victoria Alvarado y Pablo Vommaro (editores). COLEF-CINDE Manizales-CLACSO. Tijuana, México y Manizales, Colombia.



# Participación desde los territorios alternativos

## Claves para una agenda urbana ciudadana en América Latina

Juan Pablo Duhalde\*

### Tensiones desde los territorios alternativos ante el COVID-19

Desde la región más urbanizada, desigual, violenta y desconfiada del mundo que es América Latina, la pandemia del COVID-19 ha golpeado día a día a la población que no puede quedarse en casa: porque la vivienda no tiene las condiciones para ser un refugio de cuarentena; la situación de hacinamiento es un impedimento para la distancia física establecida; el agua se obtiene cada veinte días o más, por lo que el lavado de manos frecuente es altamente complejo o incluso imposible durante semanas. Estos son sólo algunos de los factores que determinan un contexto adverso para millones de personas en la región. Frente a

\* Máster y Licenciado en Sociología - Universidad Alberto Hurtado. Director General - TECHO Internacional. Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Desigualdades urbanas.

esta contingencia, los lineamientos determinados desde los ministerios de salud para frenar el avance de la pandemia no son viables para quienes tienen la necesidad básica de salir a trabajar para ganar lo que se requiere para vivir al día. Esto no significa ir contra los dictámenes sanitarios nacionales, más bien es una respuesta ante la inaplicabilidad de la norma sanitaria para la realidad de millones de personas en cada uno de los países y ciudades de América Latina.

Para comprender con más detalle la magnitud de la tensión generada, entre el lineamiento-plan sanitario y lo que pasa realmente en los territorios en situación de pobreza, se puede hacer referencia a cientos de millones de latinoamericanas y latinoamericanos: a los más de 104 millones que viven en asentamientos populares (ONU Hábitat, 2016); los más de 185 millones en situación de pobreza, con proyecciones nada alentadoras que establecen cifras que ascenderían a 215 millones por los efectos e intensificación de la crisis potenciada por la pandemia (CEPAL, 2020); a los más de 154 millones de niñas y niños que según UNICEF tienen las escuelas cerradas o que ya desde antes no contaban con acceso a la educación. La situación es extremadamente adversa por el impacto del COVID-19, pero exacerbada por aquella pandemia sistémica que existe desde hace décadas en América Latina: la desigualdad.

La realidad actual es crítica por los niveles de segregación y exclusión reproducidos durante décadas, teniendo al COVID-19 como factor coyuntural e intensificador de la crisis. Es grave la desigualdad, lo era antes de la pandemia y lo es con más intensidad a consecuencia de los efectos devastadores del virus en zonas de extrema vulnerabilidad. La urgencia de una vivienda digna y servicios básicos como agua, saneamiento, electricidad y conectividad; el debate sobre el acceso a la salud que hoy se encuentra con un sistema desbordado; la tensión de lograr que la educación sea un derecho, cuando no se cuenta con los medios para tener clases virtuales; la violencia de género con cifras alarmantes y en aumento; el racismo y xenofobia que resurge en nuestros países. Todas son tensiones graves que fragmentan los territorios, ciudades y países, pero principalmente las sociedades que se han construido desde el parámetro de la segregación y exclusión en América Latina.

El proceso de urbanización vigente en la región ha intensificado la contradicción que determina la mercantilización de la vida en las ciudades de América Latina: los habitantes urbanos son cada vez más, mientras que las ciudades bordean la insostenibilidad en donde el suelo es un bien limitado y exclusivo. Según Nahoum (2012), existe una tensión entre satisfacer el derecho de acceso al suelo de manera universal y el hecho que el suelo sea un bien de carácter privado al igual que los servicios básicos, inaccesible a menos que se transfiera un precio determinado por su propiedad. La tensión se resuelve en cada uno de los países para quienes la pueden pagar y negada para un amplio sector de la población que carece de poder económico, pero que requieren de suelo, vivienda y servicios de forma urgente.

La pandemia ha puesto en el debate regional aquellas injusticias estructurales que han configurado las ciudades latinoamericanas como espacios fragmentados a nivel socioeconómico, ambiental, político y cultural, ciudades que son propiedad exclusiva para quienes la pueden pagar, en donde los derechos son mercancías que dependen del poder adquisitivo de su población, por tanto, derechos que son vulnerados para millones, pero que emergen como esenciales en los planes sanitarios de emergencia para atender, mitigar y promover la recuperación que permita contrarrestar los efectos del COVID-19.

## Participación desde las prácticas autogestionarias en asentamientos populares

En la investigación “Desde el territorio” (TECHO, 2016), se identificó, a partir de diferentes entrevistas realizadas a referentes de asentamientos populares en América Latina, el rol esencial de la participación comunitaria para la construcción y consecución de objetivos colectivos, que permitan transitar desde una subsistencia de emergencia hacia un habitar el territorio, generando mejoras en las materialidades y la generación de vínculos entre sus habitantes que promueven la apropiación del territorio autogestionado. Lo anterior se complementa con la exploración y caracterización masiva de asentamientos populares en más

de 10 países, determinando que en un 76% existe al menos un colectivo organizado para la toma de decisiones y promoción de iniciativas para mejorar el hábitat comunitario. Por tanto, es desde la participación organizada que se desencadenan estrategias de trabajo para el bienestar colectivo, generando prácticas que se vinculan de forma directa con mejoras y acceso a servicios básicos, vivienda, encuentros, asambleas, celebraciones y experiencias colaborativas para la construcción y gobernanza autogestionada de los territorios.

Ante la invisibilización para ser reconocidos como parte de la ciudad-formal, desde la apropiación del territorio se promueve una respuesta autogestionada ante aquella ciudad configurada por la lógica del mercado y la ausencia de Estado. Estas características del hábitat popular desde la participación comunitaria se centran en aquellos procesos promovidos a partir de la organización activa de sus pobladores, “aspectos que contribuyen a fortalecer las prácticas comunitarias y el ejercicio directo de la democracia, aportando a la autoestima de los y las participantes” (Ortiz, 2002: 4). Pensar cada uno de los territorios latinoamericanos desde su producción social, implica considerar el hábitat como un proceso participativo dentro de un contexto político, social y cultural particular: “Para ello era necesario conocer la realidad, ir más allá de las apariencias, más allá de las formas, más allá del barrio; analizarlos como parte de la ciudad y de la sociedad” (Bolívar, 2011: 37).

A partir de un análisis sobre las experiencias de participación de referentes de asentamientos populares (TECHO, 2020), destacan aquellas prácticas que promueven la movilización comunitaria desde el reconocimiento de prioridades, en donde se reconoce la trascendencia de la participación para la generación de transformaciones desde la acción colectiva. Las y los habitantes reconocen que incorporan un rol protagonista en la construcción y desarrollo del hábitat, al margen de la regulación estatal y sin asistencia técnica construyen sus viviendas y entorno, ya que el mercado ofrece productos fuera de su alcance económico y el Estado no da respuestas a estas necesidades urgentes. Desde estos aprendizajes, la esencia de la función social del territorio se genera desde el quehacer de quienes viven en asentamientos populares, siendo

prácticas esenciales para proyectar la participación ciudadana desde las bases para la construcción de la justicia social a nivel local, nacional y regional.

## Participación para la justicia social en América Latina

Para Borja (2007), el territorio no es sólo un ámbito de relación y reproducción del orden estatal o límite espacial normado, también responde a una necesidad de seguridad, identidad e integración, desde una relación directa de su población con el lugar habitado. Desde una perspectiva similar, Mendizábal (2007) establece que el territorio es la vinculación de un proceso de configuración de relaciones colectivas, siendo el escenario en donde los sujetos incorporan un sentimiento de ser colectivo. Considerando estas aproximaciones dentro del contexto urbano desigual y fragmentado de América Latina, el desafío que emerge es cómo se puede escalar la acción -ser colectivo- desde aquellas trayectorias específicas hacia una una visión de justicia social a escala ciudadana, de alcances comunitarios, locales y nacionales, por tanto, desde las particularidades territoriales a una perspectiva colectiva amplia y de alto impacto para la transformación de las ciudades latinoamericanas.

El ejercicio de la ciudadanía tiene como una de sus principales expresiones la participación, posicionándose como un mecanismo vinculante que determina la pertenencia o no vinculación a un grupo o comunidad en cierto territorio (Duhalde & Silva, 2020). La participación ciudadana se expresa en todo ámbito de la vida personal, laboral, de ocupaciones y motivaciones que son parte del cotidiano hacia el colectivo o sociedad. La ciudadanía se manifiesta dependiendo de aquellas trayectorias particulares y colectivas, por lo que la participación depende de condiciones históricas y sociales particulares, además de las prácticas que deben ser situadas en el contexto en donde se desarrollan. El desafío para la construcción de la justicia social desde la participación ciudadana a nivel regional inicia con el conocimiento y reconocimiento de los territorios, las virtudes del diálogo colectivo como factor fundamental para promover la conexión entre la ciudadanía, convirtiendo a la participación

en el eje articulador para el fortalecimiento de una democracia a escala ciudadana.

En América Latina, la esencia de la participación para la justicia social será el impulso de valores compartidos, desde una ética que potencie la construcción y sensibilización de todos los actores, respetando trayectorias y diversidades. La vida personal y colectiva se posiciona como un campo para la generación de acciones de colaboración en la búsqueda de la superación de las fragmentaciones, por tanto, de avances vitales en el camino hacia la justicia social. La participación será clave para lograr acuerdos y decisiones para comprender y conducir los distintos modos de hacer justicia social, que promuevan conquistas cotidianas ante las dinámicas segregadoras y excluyentes que se reproducen a nivel regional.

## Desafíos para la Nueva Agenda Urbana y el Desarrollo Sostenible en América Latina

Como se ha mencionado en los puntos precedentes, los efectos del COVID-19 en las sociedades latinoamericanas permiten hacer visible aquella desigualdad estructural. Esto tiene implicancias directas en el futuro de Agenda 2030 y la implementación de la Nueva Agenda Urbana. La desigualdad como factor principal debe ser un consenso, mientras que la participación ciudadana debe ser la primera respuesta para promover la integración de las agendas internacionales con propuestas y requerimientos de los territorios a escala nacional, local y comunitaria. La recuperación de la crisis que fue acelerada por el COVID-19 será fundamental en la adaptación de los acuerdos internacionales, priorizando a la población en situación de pobreza, a los grupos alejados e históricamente ausentes de la toma de decisiones: pobladores de asentamientos populares, mujeres, migrantes, juventudes, adultos mayores, pueblos originarios, entre otras reivindicaciones existentes.

El primer lineamiento por incorporar en las agendas vigentes es conocer y comprender a los grupos que son prioritarios para un trabajo informado

y conducido desde las políticas públicas. Segundo, la relevante y vital colaboración de la ciudadanía, gobiernos locales, instituciones públicas y sociedad civil para integrar aportes, lecciones e iniciativas que permitan determinar un plan de acción de corto y largo plazo, promoviendo el fortalecimiento y empoderamiento de la ciudadanía. Tercero, un liderazgo político de un Estado que ponga en el centro a las personas, desde el conocimiento profundo de los territorios, promoviendo el derecho a la salud, educación, vivienda y servicios básicos. Un Estado que promueva la función social de las políticas públicas que reflejen el tipo de sociedad en el que queremos vivir, contrarrestando la mercantilización de la vida cotidiana reproducida en el tiempo. De forma transversal a cada lineamiento, participación ciudadana para lograr vincular e integrar lo social, económico, político, ambiental y cultural desde una toma de decisiones para la gobernanza democrática.

En lo que respecta a la Nueva Agenda Urbana, siguen vigentes los desafíos de adaptación y territorialización en América Latina por los efectos nocivos del COVID-19 en la población, con una crisis económica, laboral, alimentaria y sanitaria intensificada. Frente a esta situación de alta complejidad, las claves incorporadas en el Plan de Acción Regional de las Juventudes para la implementación de la Nueva Agenda Urbana (TECHO & CLACSO, 2018), son dimensiones por revisar y considerar para impactar en los grupos prioritarios de las agendas internacionales y nacionales:

- a. **Soluciones de hábitat:** generación de propuestas para superar la emergencia habitacional, la disponibilidad de servicios básicos y públicos, con énfasis en las dimensiones de educación y salud. También resulta prioritario el transporte para fomentar la integración y movilidad urbana, potenciando el acceso y conectividad a medios alternativos, además de la construcción de espacios públicos sostenibles y seguros.
- b. **Espacios institucionales multiactor:** mecanismos de participación en espacios a escala comunitaria, local y nacional para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, con foco en la planificación y diseño de las ciudades. Es esencial la generación de diálogo

entre instituciones públicas, sociedad civil, medios de comunicación, privados, entre otros, para discutir temáticas actuales y futuras sobre la vida urbana. Estos espacios serán esenciales para descentralizar la toma de decisiones desde el involucramiento directo de la ciudadanía. La participación permitirá incorporar la función social del suelo, vivienda y ciudad no sólo como dimensiones materiales, sino también como procesos simbólicos de relacionamiento para la apropiación sobre los territorios habitados.

- c. **Formación ciudadana:** generación de alternativas pedagógicas innovadoras para la formación ciudadana, que potencien la integración en temas de interés local en articulación con organizaciones comunitarias, academia, gobiernos locales-nacionales, movimientos culturales y sociedad civil.
- d. **Voluntariado y participación en organizaciones:** participación en organizaciones de voluntariado y otros espacios autogestionados de aprendizaje y servicio, que sean aportes directos en el diseño e implementación de proyectos que mejoren la calidad de vida de la población.
- e. **Tecnología al servicio de la ciudadanía:** la tecnología y conectividad se posicionan como servicios que potencian el acceso a la información en temas de gobernanza, educación, paz y medioambiente, entre otros. Es importante que el acceso a la tecnología y el *buen uso* de la conectividad, se encuentren al servicio de la ciudadanía de forma vinculante para el acceso a la información con contenidos no discriminatorios.

Ante este contexto regional de tensiones y adversidades, la participación de la ciudadanía será esencial para afrontar los desafíos de la agenda urbana y el desarrollo sostenible, desde las condiciones que posibiliten su acción, potenciando o limitando marcos de transformación desde la ciudadanía. Los aprendizajes desde las prácticas autogestionadas realizadas en los asentamientos populares son fundamentales, en donde se promueve una colaboración desde el consenso colectivo que determina acciones vinculantes. Iniciativas, programas y proyectos promovidos por la ciudadanía, son experiencias concretas y multinivel que se deben



conocer, reconocer y resignificar como respuestas y opciones directas para la implementación de las agendas internacionales.

Los gobiernos nacionales, locales, toda institución pública, organización de la sociedad civil, academia, entre otras, deben territorializar sus iniciativas en dirección a la erradicación de la pobreza, la reducción urgente de las desigualdades, la no discriminación, la generación de ciudades, territorios y comunidades prósperas y sostenibles, en armonía con el medioambiente y la igualdad de género. Hoy, la agenda internacional se encuentra marcada por la atención y mitigación del COVID-19, pero cuando la etapa de recuperación de inicio, el tema tiene que ser las ciudades y sociedades en las que queremos y deseamos vivir, esa es la pregunta fundamental para proyectar una participación que determine políticas a escala ciudadana.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bolívar, Teolinda (2011). *Desde Adentro: Viviendo la Construcción de las Ciudades con su Gente*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos.
- Borja, Jordi (2007). *Revolución y contrarrevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades*. Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales, 33(100).
- CEPAL (2020). *Informe especial. El desafío social en tiempos de COVID-19*. Santiago: CEPAL.
- Duhalde, Juan Pablo y Silva, María Jesús (2020). *Juventudes urbanas en Santiago de Chile: tensiones y oportunidades para la transformación ciudadana*. En Mayer, L. et al., *Ciudades x Jóvenes*. Aportes para la Nueva Agenda Urbana desde las juventudes latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO.
- Mendizábal, Sergio (2007). *El encantamiento de la realidad: conocimientos mayas en prácticas sociales de la vida cotidiana*. Ciudad de Guatemala: DIGEBI-ILE.
- Nahoum, Benjamín (2012). *La tensión entre el derecho y el negocio*. En Arévalo, M. et al., *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles*. Montevideo: Trilce.
- ONU-Hábitat (2016). *Reporte Ciudades del Mundo 2016*. Nairobi: ONU-Hábitat.
- Ortiz, Enrique (2002). *La producción social del hábitat ¿opción marginal o estrategia*

*transformadora?:* En: E. Ortiz y L. Zarate (Comps.): *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular de América Latina.* México: UAM.

Techo (2016). *Desde el territorio. Estudio de caso en 6 asentamientos informales de América Latina.* Santiago: TECHO Internacional.

Techo (2020). *Experiencia de liderazgos comunitarios en el contexto del COVID-19.* Santiago: Techo Internacional.

Techo & CLACSO (2018). *Plan de acción regional desde las Juventudes para la Nueva Agenda Urbana.* Santiago: TECHO Internacional.

# Cooperativismo y hábitat urbano

Claudia Blanco\*

## 1. Hábitat urbano en El Salvador

Desde la experiencia salvadoreña, pensar en el Derecho Humano a la Ciudad es símil de una historia vista desde la fantasía, de una caricatura. Esa ciudad que, se supone provee de cercanía y servicios múltiples a sus habitantes, facilita accesos a sitios de trabajo digno, promueve nexos solidarios y entrega bienestar día con día, representa precisamente una fabulosa fantasía, muy distante de la realidad de miles de familias salvadoreñas.

La ciudad más densamente poblada y autoproducida “sin el Estado y a pesar del Mercado” como dice Enrique Ortíz<sup>1</sup> (miembro de HIC-AL), se encuentra oculta bajo un manto, en las difusas figuras de los tugurios o favelas, los mesones o cuarterías de los centros históricos y las lotificaciones informales en la periferia urbana. Siendo éstos los únicos lugares que verdaderamente acogieron a la inmensa mayoría de familias

\* Arquitecta. Máster en Desarrollo Local de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas-El Salvador. Trabaja en FUNDASAL desde 1997 y actualmente es la Directora Ejecutiva. En sus temas de trabajo destacan el mejoramiento del hábitat, y el diseño de políticas internas y nacionales.

<sup>1</sup> Libro “El Camino Posible: producción social del hábitat en América Latina”. 2012.

migrantes internas, eternamente desplazadas por la falta de apoyos en el mundo rural, por la violencia de la guerra civil o la más reciente violencia social, con la ilusión deslumbrante de la ciudad en donde –se suponía– existían más oportunidades para salir de la pobreza; una parodia fantástica en donde la ciudad es un ser vivo palpitante que acoge a quien llega, le provee de espacios para su desarrollo y le permite habitar en paz. ¡Cuánta burla ofensiva hay en estos conceptos!

La realidad es que aquella durísima precariedad habitacional del mundo rural, que expulsa constantemente a sus habitantes, fue trasladada al ámbito urbano, con la enorme desventaja de no contar con suelo cultivable para tener –al menos– tierra para sembrar maíz y contar con algo de alimento. Todo dentro de un escenario de fuerte y brutal pelea por el suelo, en un país de apenas veinte mil kilómetros cuadrados, donde cada metro cuadrado está etiquetado casi con el mismo nombre y apellido.

Se puede constatar que la mayoría de las historias de migración campo-ciudad fueron forzadas. Basta con escuchar los relatos de las vidas de habitantes de tugurios, donde se evidencia la tristeza y nostalgia que existe por haber tenido que abandonar la agricultura, venirse a la gran urbe con sus ruidos y sus notables segregaciones. La migración campo-ciudad fue empujada por el hambre, reclutamiento forzoso, bombardeos a poblados civiles, persecución a los delegados de la palabra de las iglesias, violencia hacia las niñas, por la ausencia de trabajo remunerado, por los asesinatos a jóvenes; y cuando la migración tiene estas causales es definitivamente, forzada, no-voluntaria.

La sociedad privilegiada de las ciudades, ignoraron y dieron la espalda a esa gigantesca y continua conformación de asentamientos en donde la violación a Derechos Humanos se elevaba, se eleva a grados exponenciales.

Era el año de 1978 cuando FUNDASAL cumplía su primera década de haber sido fundada, y el diagnóstico obtenido a partir de información de las mismas organizaciones comunitarias, ya denunciaba una realidad de más de 300,000 familias habitantes de tugurios o favelas. En esos

mismos años, en un documental, producido por el cineasta salvadoreño Alejandro Coto, denominado “El carretón de los sueños”, se profetizaba la guerra civil de la década de los ochenta como producto y consecuencia directa de esa ausencia del Derecho Humano al Suelo, Agua y un lugar donde vivir.

Lamentablemente ese sector de la sociedad privilegiada respondió con “violencia a la violencia” generada por carecer de suelo y vivienda. Ahora, en 2020 se calcula que el 80% de los habitantes de áreas metropolitanas habitan con una o más carencias del hábitat, un gran problema acumulado, ignorado, apenas abordado por políticas públicas, con prescripciones de aspirinitas para una enfermedad creciente y descomunal.

## 2. Manifestaciones de la crisis

El crecimiento no planificado de las ciudades salvadoreñas ha generado la acelerada urbanización que se asume como un hecho incuestionable – para el caso de El Salvador el porcentaje de población urbana en 1976 era de 42.05%, mientras para el 2016 había incrementado al 70.50%<sup>2</sup>. Este crecimiento urbano conlleva por un lado el abandono de todo lo que significa el mundo rural, y por otro la intensa concentración de población en la ciudad. Olvidando el indispensable balance que debe existir entre medios de vida urbanos y rurales, siendo complementarios y mutuamente dependientes. Las ciudades de El Salvador, al igual que muchas de las ciudades de Latinoamérica, se caracterizan por el fenómeno de la segregación urbana, que desplaza a la población a la periferia, zonas degradadas, sitios en riesgo y carentes de servicios, y por ende despoja del derecho de vivienda adecuada a las familias. Los centros urbanos abandonados a causa de la expulsión de sus habitantes, ante la especulación del suelo, se convierten en centros de actividad comercial y financiera, con gran concentración de personas durante el día, pero desolados por la noche.

<sup>2</sup> Indicadores del Desarrollo Mundial, 28 mayo de 2020.

La inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra es otra manifestación de la crisis, que genera cada año el desalojo de gran cantidad de familias que, sin ninguna medida de protección, son despojadas del lugar donde habitan, a veces donde han residido por generaciones, que implica la pérdida de todo lo construido, incluyendo la pérdida de sus redes de apoyo y medios de vida. La carencia de espacios para el esparcimiento y la convivencia social se une a la inmensa campaña del individualismo, que socava la tradición comunitaria y va aislando a las familias.

Esta realidad, que se desarrolla junto ipero exactamente a la par! de grandes y ostentosos complejos habitacionales y centros comerciales, es una de las más visibles manifestaciones de la crisis, donde el crecimiento de la ciudad opulenta y la impermeabilización de los suelos va destruyendo los ecosistemas, los bosques, los ríos; extrayendo los recursos naturales cada vez más escasos a partir de una desigual distribución de los recursos.

### 3. Las ciudades salvadoreñas, su transformación en el marco de la crisis del COVID-19

No debe extrañar el desasosiego que ha significado para los salvadoreños enfrentar la pandemia del COVID19. Estando inmersos en este duelo mundial, se han dado las principales indicaciones globales para evitar el contagio: itodas las medidas de prevención están relacionadas al hábitat y a la vivienda!

Para la adecuada prevención hay pocas cosas que hacer, son sencillas y son todas Derechos Humanos. Se debe contar con agua de buena calidad, permanentemente y en abundancia, deben existir espacios internos de la vivienda que permitan guardar distancia, privacidad y que otorguen un área de aislamiento en caso de contagio, es importante tener una casa donde quedarse durante meses en un entorno que permita la limpieza y eliminación de cualquier tipo de vectores.

El gran desasosiego se centra precisamente ahí, en la absoluta imposibilidad por cumplir con las medidas básicas para la prevención de la enfermedad. No ha sido posible resguardarse en el hogar, con paz y tranquilidad, puesto que no hay agua, existe extremo hacinamiento y se habita con temor al desalojo por carecer de documentos que otorguen seguridad en la estancia.

Debido a la cuarentena decretada como prevención de contagio del COVID19, el año escolar fue cancelado en su formato presencial, y los centros de estudio, públicos y privados hicieron su mejor esfuerzo para honrar el Derecho Humano a la Educación a través de herramientas virtuales. Hasta el maestro del cantón, del caserío y del pueblo más remoto se ha lanzado valientemente al manejo de la nube y el ciberespacio, con enormes dificultades logísticas, de método y de información.

Sin embargo, debe haber buenos emisores y receptores en este nuevo método de enseñanza. Y para que los receptores puedan adquirir sus conocimientos, deberían poseer un espacio al interior de la vivienda donde sea posible escuchar, interactuar, concentrarse, contar con el adecuado acceso al equipo informático, pero también al espacio físico óptimo para que esa información y conocimiento llegue sin obstáculos. Para casi el 80% de las familias salvadoreñas que habitan con una o más carencias de hábitat, es imposible garantizar a la niñez un lugar donde concentrarse y estudiar al interior de sus hogares. El 2020 habrá sido un año perdido en términos de educación, en un país donde el nivel educativo ya es bastante bajo. Frente a este gran hueco en el tiempo de la educación, hay que orientar bien las culpas, no es la culpa de una pandemia o enfermedad, el fallo está en la “inconveniente complicación” de carecer de una vivienda con todos sus componentes.

El acceso a los servicios de salud, donde prácticamente se ha abandonado la atención comunitaria para concentrar la atención en hospitales, lejanos a muchos asentamientos y con su capacidad históricamente agotada para garantizar la curación de los casos que reciben, representa otro desafío: cómo trascender a la prevención de las enfermedades y hacer cercanos los servicios de salud a la población.

Fundamental es también reparar el daño de la pérdida de medios de vida para la subsistencia, la cantidad de empleos afectados<sup>3</sup>, los pequeños emprendimientos y sobre todo el comercio denominado informal han sucumbido ante la inactividad por la cuarentena, ya que no tienen capacidad para hacer frente al pago de gastos fijos y deudas. De acuerdo con datos del BID la pobreza en El Salvador podría alcanzar a 600,000 personas más, quienes pasarían a tener ingresos menores a \$5 por día<sup>4</sup>. La carencia de alimento se hace sentir y se manifiesta con banderas blancas de auxilio. Muchos son los casos que pasan desapercibidos y a los que no llegan las medidas asistenciales de un bono económico o una bolsa alimenticia, todo muy limitado para suplir las necesidades familiares por varios meses. El encarecimiento de los elementos de la canasta básica agrava la disponibilidad de alimento, en un país donde de acuerdo con datos del BID, un 49% de los hogares sufren algún tipo de inseguridad alimentaria<sup>5</sup>.

#### 4. Resiliencia urbana

Las propuestas generadas desde diversas organizaciones sociales en las diferentes cumbres mundiales del hábitat no han tenido respuesta, sin embargo, las problemáticas abordadas no solo continúan vigentes, sino que son cada vez más apremiantes: el acceso a suelo y el financiamiento asequible son demandas planteadas desde la Primer Cumbre Mundial por el Hábitat realizada en 1976, y siguen siendo de absoluta actualidad. Otros temas se van sumando, como la seguridad social, la gestión de riesgos y las vulnerabilidades socio-ambientales.

<sup>3</sup> Según la Superintendencia del Sistema Financiero en El Salvador, entre los meses de marzo y abril hay 45,965 cotizantes menos en el sistema de pensiones, lo que da un indicador de la cantidad de empleos formales perdidos en dicho período. Y de acuerdo con datos de ISEFI, el promedio de empleos perdidos en Centroamérica puede llegar a más de un millón para Centroamérica, al caer las remesas, las exportaciones y al paro de la actividad económica.

<sup>4</sup> CID (Departamento de Países de Centro América, Haití; México, Panamá y República Dominicana) /BID, ALC Post COVID-19, 2020.

<sup>5</sup> Ídem



Una Nueva Agenda por el hábitat, en primer lugar, debe reconocer la importante interrelación entre el campo y la ciudad, las acciones impulsadas deben buscar ese balance mutuamente dependiente, haciendo prevalecer el derecho humano sobre el interés económico! Solamente así se podrá garantizar sustentabilidad de la vida en el planeta.

Las ciudades deben recuperar los ecosistemas destruidos, cada evento climático extremo demuestra la gravedad de la pérdida de las barreras naturales que resguardaban vidas. Por ello es indispensable incluir medidas de protección ambiental, debe ser un enfoque basado en la naturaleza en donde el ser humano es un elemento más del ecosistema. Y en ese equilibrio necesario y urgente, debe llegar también la planificación de las ciudades con un adecuado uso de la tierra respetando sus vocaciones, produciendo socialmente la vivienda como único camino para la sostenibilidad, estos enfoques son claves para reivindicar la dignidad y la calidad de vida de la población, especialmente de quienes históricamente han sido excluidos y vulnerados, para llevar finalmente una Justicia Restaurativa.

La participación ciudadana real, auténtica que incluya no solo la tenue consulta sino la posibilidad de la población de participar en la toma de decisiones sobre su territorio es fundamental en la construcción de políticas públicas efectivas y sostenibles, donde se pueda realizar contraloría social para garantizar la correcta utilización de los recursos públicos.

## 5. Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua. Luz y esperanza. Camino y respuesta

FUNDASAL ha compartido muchas veces que, gracias a la experiencia uruguaya, transferida solidariamente a El Salvador durante largo tiempo, es que se logra implementar un nuevo programa de vivienda social, que incluye y capitaliza también el camino de 51 años de recorrido, en la búsqueda incesante de la generación de asentamientos humanos auto producidos por sus habitantes, organizados para gestiones y retos futuros, críticos de su realidad y con capacidad de propuesta. Es la

Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua quien se convierte en la maestra de la obra que luego se desarrolla en El Salvador, siendo la FUNDASAL el conducto para facilitarlos.

Y es que, desde 1968 se han venido buscando modelos viables para Producir y Gestionar Socialmente el Hábitat, en los que el sujeto rector sea la organización social que dirige y decide su presente y su futuro. La dura realidad de tugurios retó los conocimientos y capacidades técnicas de FUNDASAL, para lograr construir una ciudad verdadera, yendo en contracorriente de la exclusión y la ingrata segregación. Desde este programa de mejoramiento de barrios se rompió con la exclusión y se garantizaron las ventajas de vivir en la ciudad para todos sus habitantes.

Y es precisamente la experiencia y trayectoria de mejorar barrios, carentes de Derechos Humanos, que hace más relevante la urgencia de impulsar con fuerza el Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua, porque es una imedida preventiva de la tugurización! y del incremento galopante del riesgo socio-geográfico en las ciudades y en el campo. Mejorar los barrios es una labor necesaria porque hace Justicia que repara el daño de la ausencia de Derechos, pero es preciso proyectarse hacia las medidas de prevención de daños y el camino más seguro es a través de la organización Cooperativista de Vivienda.

Las familias habitantes de barrios autoconstruyeron todo lo que les rodea, las gradas, los caminos, las casas, las conexiones piratas de servicios básicos, el pequeño espacio para el juego, la tienda, la iglesia y a veces hasta la champa que alberga la escuela; es un esfuerzo de decenas de años, descomunal y muy costoso, están ahí invertidos todos los ahorros de su vida. Y, sin embargo, la exclusión, estigmatización y segregación están siempre presentes; porque no se otorgaron los apoyos oportunos, en el momento justo que evitaran la reproducción de múltiples precariedades.

Los levantamientos de información más recientes, en tugurios y mesones, denuncian un nuevo y gran peligro: las zonas ya densamente

pobladas en los barrios carentes de servicios y en elevada precariedad se están densificando más y más, de forma acelerada!

La cifra de asentamientos informales en áreas metropolitanas crece, pero lo que más aumenta es la cantidad de familias habitando en el mismo tugurio o mesón, el hacinamiento en el que está viviendo la niñez, la juventud, las mujeres y adultos mayores, deteriora la salud física y mental de sus habitantes; y sin duda se trata de una presión directa hacia la sociedad.

Se cuenta con elementos suficientes para afirmar que, un componente relevante de las causas de la terrible violencia social que duele a El Salvador, se origina en la presión que sufren estas grandes manchas urbanas, carentes de lo indispensable para el Desarrollo Humano. La confusión que posteriormente se traduce en violencia social, afectando principalmente el presente y el futuro de la juventud salvadoreña, se ha gestado en una niñez criada en medio de la miseria, mal alimentada, sin educación de calidad, creciendo en champas de lámina, desplazada forzada, afectada una y otra vez por catástrofes de origen socio-natural y sin ningún ejercicio del Derecho Humano a la Recreación. La primera forma de violencia ha sido ignorar estas condiciones de vida, esperando que la Justicia llegue por sí sola, sin procurarla.

Aglutinar la demanda de vivienda social y organizar dicha demanda es un mecanismo efectivo de prevención del tugurio, que evita la perpetuidad del déficit cualitativo en la vivienda. Es decir, organizar a las familias que forman parte del déficit habitacional y comenzar con ellas un trabajo acompasado de elevar capacidades y toma de decisiones, es la única manera en la cual se generarán complejos habitacionales que permanezcan habitados, en ejemplar convivencia entre vecinos y conservando sus redes sociales y medios de vida.

Las familias asociadas en Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua en El Salvador han pasado por un año de formación cooperativista, no se trata de un proceso llevado a la ligera, sino de un desarrollo curricular diseñado para la toma de conciencia sobre la responsabilidad que

conlleva asociarse bajo esta figura. Es un año en el cual se conocen con detalle, los ejes medulares de: la Ayuda Mutua, la Asesoría Técnica, Propiedad Colectiva de la tierra y la Autogestión; incluyendo una fase de intercambio con asociaciones cooperativas de mayor edad que puedan con toda propiedad, contar la historia de transformaciones y cambios positivos experimentados. No es antes de este proceso, que una persona puede comprender los derechos y deberes que le son otorgados al juramentarse como asociado cooperativista.

Con este proceso se busca enmendar el error histórico de la Reforma Agraria en El Salvador, que conformó cooperativas agrícolas sin una adecuada educación en aspectos financieros, administrativos, organizativos y sobre todo de principios y valores solidarios. El triste fracaso de muchas de las cooperativas agrícolas se centra en la ausencia de este indispensable apoyo formativo, que a profundidad “de-construye pensamiento y re-construye un nuevo ser humano”, una persona diferente, preocupada por su colectivo, es decir forjada en el más indestructible metal para convertirse en un cooperativista de pura cepa.

Al recibir su investidura legal y contar con las credenciales que son su partida de nacimiento, los asociados buscan su terreno, salen a la exploración de su tierra prometida, comienzan la peregrinación por cada suelo disponible y valoran: su ubicación, cercanía que garantice continuar con sus medios de vida, ausencia de riesgos geológicos y, la asesoría técnica que les acompaña para corroborar que dicho suelo posee factibilidad de construcción, según normativas y reglamentos de las instancias rectoras. Esta fase, es para las ciudades salvadoreñas, un alivio en términos de planificación urbana, pues garantiza que el lugar en donde se construirá la vivienda social contará con todos los permisos, será edificada en un lugar seguro a donde llegarán todos los servicios básicos y las familias a su vez, serán ciudadanos sujetos de deberes y derechos.

La primera gran limitante que han encontrado las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua en El Salvador está referida a la especulación en el precio del suelo urbanizado, que es escaso y que es muy costoso. Incluso durante mucho tiempo, hubo que librar una fuerte batalla para

que la Propiedad Colectiva de la tierra fuera admitida en sus Estatutos. La memoria histórica se ha quedado siempre corta, pues algunos funcionarios públicos han olvidado los propios orígenes ancestrales, en donde el suelo perteneció a la colectividad, sin dueño ni título individual. El daño causado por las “Leyes de Extinción de los Ejidos y de las Comunidades de los Indígenas”, que data del gobierno del Presidente Rafael Zaldívar, de 1881-1882 y que implicó la expropiación de los ejidos de las municipalidades y de las tierras de las comunidades indígenas, han dejado una huella profunda en la cosmovisión actual de la tenencia de la tierra, llegando a olvidar por completo que la propiedad de la tierra no solo ha sido individual en la historia de América, sino que tuvo siempre la perspectiva de un bien común, de un recurso finito e indispensable para el escenario de la vida.

Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua en El Salvador también han defendido con firmeza su derecho a la autogestión, su derecho al diseño participativo y a todo aquello que afectará su convivencia.

A pesar de esta defensa, los ejemplos y buenas prácticas son pocas, las únicas Cooperativas de Vivienda que autoconstruyeron a la fecha<sup>6</sup>, y se encuentran en su etapa de convivencia, son las que FUNDASAL ha acompañado gracias al apoyo de la solidaridad internacional.

Ha sido imposible lograr los apoyos y la comprensión de una urgente necesidad de reforma de leyes, diseñadas y creadas específicamente para acompañar la Producción y Gestión Social del Hábitat. Hay que tenerlo muy claro: no habrá hábitat sostenible, si no es producido socialmente y las Cooperativas de Vivienda son la forma más perfecta que, hasta ahora, se ha conocido!

Las normativas vigentes, leyes relativas a la producción de zonas habitacionales, procedimientos para producir vivienda social con fondos públicos, no cuentan con herramientas adecuadas para entregar recursos económicos directamente a las organizaciones comunitarias,

únicamente es posible a través de concursos dirigidos a la empresa privada de la construcción (desarrolladores tradicionales inmobiliarios).

Tampoco se reconoce el trabajo organizado y voluntario de la Ayuda Mutua como un porcentaje real del costo del complejo habitacional, que desde la experiencia de FUNDASAL puede llegar a ser más de un 20% del costo total del proyecto, lo que sustituye y supera con creces la figura banco-mercantil de la “prima<sup>7</sup>” de la vivienda.

De igual manera, las iniciativas provenientes desde el Estado: asignan un terreno, imponen una planta arquitectónica, dan una ubicación y muchas veces, entregan la llave y otorgan un crédito sin conocimiento de las posibilidades económicas de la demanda, quienes terminan perdiéndolo todo porque son cuotas imposibles de sostener en el tiempo. Así es que hoy, existe producción de vivienda con fondos públicos que se encuentra vacía, casas producidas sin alma ni espíritu, destinadas a quedarse sin familias.

El 70% de las personas que forman parte del déficit habitacional en El Salvador, ganan entre 1-2 salarios mínimos, lo que significa que son frágiles economías de subsistencia; es por ello por lo que un modelo para financiar vivienda de ese 70% tiene que contar con tres componentes indispensables: ayuda mutua, subsidio y crédito. Cada caso debe ser analizado en su particularidad, la aplicación de recetas generales puede ser sumamente dañino, pues cada familia posee sus potencialidades y limitantes. El subsidio debe ser calculado para cada familia, con la lógica de la Justicia y la Equidad, garantizando que, a mayor capacidad de pago, reciban menor subsidio.

Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua han sido luz y esperanza para el lugar en donde se han llegada a emplazar, llegando a transformar también su entorno con una inyección de actitudes solidarias y dignificando el entorno, más allá de su propio complejo.

<sup>7</sup> Se le dice la “prima” al primer pago por la adquisición de la vivienda, sin el cual no hay posibilidad de obtener el crédito correspondiente.

Existen numerosos ejemplos de la manera en la que influyen en sus vecinos, cuando ha habido que enfrentarse a desastres por fenómenos naturales y los asociados extienden su mano fraterna para ser refugio de los demás. Se constituyen en un ejemplo a seguir, son admirados por el esfuerzo realizado y los frutos obtenidos, se convierten en líderes territoriales de impacto nacional.

Alternativas como el mejoramiento de barrios y el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua, surgen desde la participación de la población, evolucionan y se expanden como modelos que posibilitan el acceso al derecho humano a una vivienda y un espacio adecuado para vivir. Las familias no son receptoras, sino impulsoras, con aporte concreto en el desarrollo de los proyectos, deciden sobre sus espacios y se comprometen en su cuidado, mantenimiento y mejora, pero también se comprometen porque sus experiencias trasciendan a políticas públicas que faciliten el acceso a estos derechos para otras familias. En este proceso desarrollan sus capacidades, su articulación con otros actores, fortalecen su interacción y solidaridad, todo ello les fortalece para enfrentar la problemática social del entorno, los efectos del cambio climático y otras emergencias que cada día se incrementan en el planeta. Siempre habrá mayor capacidad de enfrentar estas situaciones de manera colectiva.

Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua cargan con la responsabilidad de ser luz y esperanza en un contexto en el que, desde el Estado se continúa produciendo vivienda social sin la gente, sin participación, sin decisión, en terrenos alejados de sus medios de vida.

El Salvador cuenta con esa luz y con esa esperanza, que es un gran peso para los que luchan por hacer realidad el Derecho Humano a un lugar donde reposar la cabeza cada noche, en paz.



Cuaderno del Grupo de Trabajo  
**Desigualdades urbanas**

Número 1 · Septiembre 2020