

ASENTAMIENTOS IRREGULARES Y POLÍTICA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA Y COMPARADA

María José Álvarez Rivadulla
(Universidad del Rosario, Colombia)

**(Ponencia presentada para el Seminario “15 AÑOS, MÁS DE CIEN HISTORIAS”
Programas de Mejoramiento de Barrios en Uruguay. 10 de Setiembre de 2014,
Montevideo.)**

Cuando recibí una invitación para participar en este evento, enseguida me entusiasmé. No me amedrentó el hecho de que iba a tener un público seguramente más crítico que el que tengo habitualmente en audiencias puramente académicas, ya que sabía que las personas que hoy están aquí no solo han pensado e investigado sobre este tema sino que son personas que desde la acción conocen mucho mejor que yo la realidad de la ciudad informal. Me entusiasmé por varias razones. La primera es que es una gran oportunidad de precisamente dialogar con quienes están decidiendo e implementando la política pública. Eso para mí es parte de la sociología que quiero hacer, que no solo tiene que ver con escribir para una audiencia académica sino que pretende lograr cierta relevancia pública de lo que hago. Por otro lado, la desigualdad urbana y el caso de Uruguay en particular son temas que me apasionan y por lo tanto la oportunidad de tener una audiencia cautiva es siempre bienvenida. :) Trabajé para mi tesis de doctorado sobre la historia de la ciudad informal en la ciudad de Montevideo y si bien mi foco no fue el PIAI, este programa era parte del contexto relevante reciente y de hecho lo conozco desde su surgimiento. Entrevisté para mi tesis de licenciatura en Trabajo Social hace ya muchos años, a quien fuera su primer director, el General Galarza, allá por 1999. Finalmente y de forma más general, creo que parar y pensar sobre la práctica es clave para mejorarla. Por lo tanto celebro este evento y creo además que su impacto no es solo para el caso de Uruguay sino que podría serlo también para otras experiencias en el mundo.

Ananya Roy, urbanista india y profesora en la Universidad de Berkeley señala con mucha razón que es importante aprender del sur. La mayor parte de la teoría urbana está hecha desde y para las ciudades del mundo desarrollado mientras que el mayor crecimiento urbano ocurre en las ciudades del tercer mundo. Tenemos cosas que aprender y enseñar de nuestra propia experiencia.

El recorrido de la presentación tendrá tres puntos y un objetivo. Primeramente voy a dar una perspectiva histórica de la ciudad informal para el caso que más conozco que es el de Montevideo. Luego voy a poner en una perspectiva histórica y comparada al PIAI ubicándolo en el marco de las políticas dirigidas a la ciudad informal en el mundo. Finalmente voy a mencionar algunos desafíos que el PIAI tiene para pensar a futuro en el

marco de los desafíos que han surgido en otras partes del mundo. Así, el objetivo será poner a este programa y a nuestra ciudad informal en perspectiva histórica y comparada. Esto siempre ayuda no solo a comprender críticamente nuestra realidad sino también a pensar que puede ser transformada.

ASENTAMIENTOS EN URUGUAY Y EN MONTEVIDEO EN PARTICULAR. UN CASO RARO.

La explosión de asentamientos irregulares ocurrió en Montevideo (y esto es cierto para el resto de las ciudades del país) más tarde que en las otras metrópolis latinoamericanas. A pesar de que algunas invasiones por goteo, las que llamamos cantegriles, existían en Montevideo mucho antes del pico de invasiones en los años 90, la capital uruguaya se configuró de forma distinta a otras ciudades de la región. Fue capaz de absorber en su trama formal a la mayoría de los migrantes rurales que venían a la ciudad durante el período de sustitución de importaciones. A pesar de que ya en los 80 comenzaba a mostrar signos de desigualdad socioeconómica urbana, Montevideo aún seguía siendo mucho más igualitaria y menos segregada que otras ciudades del continente (Portes 1989).

El caso del incremento de los asentamientos en Montevideo también es interesante porque no es un caso de crecimiento poblacional. Los habitantes de los barrios irregulares de los años ochenta y noventa, no son primariamente migrantes rurales ni de otros países. Se trata de personas que sufrieron las consecuencias de la precarización del empleo ocurrida a partir de la aplicación de medidas de liberalización económica, y además, de personas que no encontraban su lugar en la ciudad formal debido a la insuficiencia e ineficacia de las políticas de vivienda y planificación urbana en general, los problemas de funcionamiento del mercado de terrenos urbanizables, la liberalización del mercado de alquileres y las excesivas garantías necesarias para alquilar, así como la descoordinación de acciones dirigidas a la regularización de asentamientos ya existentes. Sin embargo, las causas socioeconómicas no lo explican todo. Son condición necesaria pero no suficiente para su formación. ¿Por qué no hubo un pico de ocupaciones de tierras durante la dictadura cuando el régimen militar llevó a cabo una dura práctica de desalojos y demoliciones en el centro de la capital? ¿Por qué no la hubo, al menos en Montevideo, durante la crisis de 2002 (cuando los asentamientos se densificaron pero no hubo un boom de nuevas acciones de ese tipo)?

Mi argumento es que en los quince años que van desde la apertura democrática y los años 2000, hubo condiciones políticas favorables a la formación de nuevos barrios de invasión. En particular, creo que dos oportunidades políticas tuvieron que ver con ese pico en las invasiones de tierras y en las invasiones de tierras organizadas en particular: a) un aumento en la competencia electoral principalmente por los votos populares y b) la implementación de la descentralización.

La competencia electoral le dio a los líderes de nuevos barrios la posibilidad de maniobra para conseguir información sobre terrenos y servicios para los barrios a través de contactos políticos.¹ Hizo además costosa políticamente cualquier oposición a la formación de nuevos barrios por parte de todos los partidos. Por su lado el proyecto descentralizador acercó al estado a los ciudadanos y aquellos que más lo necesitaban vieron en ese proceso una apertura, una oportunidad de ser escuchados y de que sus necesidades fueran satisfechas. Cuando en el trabajo de campo les preguntaba a residentes de asentamientos qué persona o institución los había ayudado más, la Intendencia de Montevideo aparecía recurrentemente. Muchos líderes de asentamientos participaron como concejales con el ánimo de obtener servicios y mejoras para sus barrios.

Muy pronto todos los actores se dieron cuenta de que lo que podía ser una solución habitacional para familias necesitadas o una forma de conseguir votos, se convertiría en un problema enorme para el futuro. Esto explica en parte por qué no hubo una ola de ocupaciones durante la crisis de 2002, por qué no ha habido un nuevo pico y por qué se desalojó con tanta contundencia y con intervención hasta del presidente Mujica a una ocupación organizada en 2011. Además, siguiendo con mi argumento anterior, la competencia por los votos populares ya no era tan fuerte.

HISTORIA DE LAS INTERVENCIONES

La forma en que se han intervenido los barrios informales desde la sociedad, el mercado, el estado y los organismos internacionales también tiene su historia. Podríamos hablar de tres generaciones de políticas frente a la informalidad urbana.

La primera generación fue de tolerancia e indiferencia, o erradicación con realojos en el mejor de los casos. La segunda generación viene dada por programas de mejoramiento de barrios. En esta generación ubicaría al PIAI. Finalmente la tercera generación es la del embellecimiento y estetización de la pobreza que muchas veces viene acompañada de militarización.

La primera generación de intervenciones veía a la informalidad como un problema que debía ser eliminado, erradicado. En los años 80, hay un cambio de paradigma que tiene como un hito especial un libro, *Freedom to Build* (publicado en 1972), de un arquitecto inglés, John Turner, cuya tesis central era que los mejores proveedores y gestores de la vivienda eran quienes la habitaban y no el estado. Promovía la autogestión y autoconstrucción de la vivienda popular, valorando el conocimiento local, y decía que los

¹ La política y específicamente la política electoral tuvo mucho que ver con la emergencia y consolidación de nuevos barrios, particularmente los organizados. Esto ocurrió desde la primera ocupación organizada, Casabó, con apoyo de intermediarios y políticos del Partido Colorado. Pero fue más claro a partir de la democratización y en particular en los años electorales y postelectorales 1989-90 y 1994-95.

profesionales y el estado debían actuar solamente como facilitadores. La resonancia de esta idea como suele suceder no vino del libro mismo sino de un contexto creciente de desconfianza del estado que va a permear el achicamiento global del estado en los años 80 y 90.

Otro hito con mucha resonancia, fue el trabajo de Hernando de Soto en Perú. Sus libros “El Otro Sendero” y “El Misterio del Capital” argumentaban que era muy ineficiente para todos que el estado siguiera ignorando a los informales. Según él, una vez que el estado reconozca a los informales, léase los legalice, entonces podrán desarrollarse en el capitalismo y florecer como han querido hacer y no han podido. Si pudieran usar su casa como garantía podrían invertir en negocios y aplicar la gran creatividad que han demostrado a entrar a la economía de mercado que les permanece vedada por falta de reconocimiento estatal. Los informales son emprendedores que necesitan entrar a la legalidad.

Este argumento tuvo y tiene muchísima resonancia en los organismos internacionales. Y es en alguna medida inspirador también del PIAI. De hecho una de las frases que más recuerdo de la entrevista mencionada con el General Galarza fue “Nosotros vamos a ayudar a quien quiera ayudarse”. Los criterios de selección de beneficiarios han cambiado y son más complejos pero esos fueron los inicios.

El argumento tiene dos caras o dos interpretaciones que se vinculan. Una primera desde los enfoques de autogestión, organizaciones de base, saber popular, el enfoque de las capacidades de Amartya Sen, etc. Y otra lectura, más negativa, que lo ata al neoliberalismo y enfatiza que esta celebración de la autoayuda de los más pobres no hace sino hacerlos responsables de su propia pobreza. Esta crítica no solo se hace a los programas de regularización de barrios sino a los enfoques de capital social y de activos de los más pobres que fueron típicos de las políticas sociales tercerizadas de los años 90. Y continúa hoy hacia las nuevas políticas de microcrédito.

Estas ideas inspiraron programas en todo el mundo. Los primeros de los años 80 fueron en Calcutta, Manila y Yakarta, financiados por el Banco Mundial. En los años 90 comienza otro programa ícono que es el Favela Bairro en Rio de Janeiro, financiado por BID. La regularización de barrios llevando infraestructura e integrando urbanísticamente, con algún nivel de participación de la comunidad, es hoy la práctica más recibida de intervención en barrios informales en el mundo.

Una nueva generación de políticas urbanas hacia la informalidad se está configurando. Tiene que ver con lo que una autora ha llamado intervenciones “favela chic” (Navarro-Sertich). Cables aéreos, enormes ascensores, escaleras eléctricas, edificios ganadores de concursos internacionales, con firmas de arquitectos e ingenieros globales, etc. están apareciendo en ciudades como Rio o Medellín. Estas intervenciones no se enfocan en traer

pavimento, agua, títulos de propiedad, escuelas u otros programas sociales (si bien eso puede ser parte de la intervención) sino en proyectos de gran valor simbólico, estético, de transformación física. En Rio por ejemplo, están asociados a un proyecto turístico preparatorio del campeonato mundial de fútbol y las olimpiadas. La mayoría de las favelas intervenidas están localizadas de hecho en zonas turísticas y en particular donde iban a llevarse a cabo eventos deportivos (Cavalcanti 2013). Estos proyectos estéticos también tienen un alto componente de pacificación de zonas violentas, en particular afectadas por el narcotráfico. Ambos proyectos, el estético-turístico y el pacificador tienen el objetivo de retomar terreno perdido por el estado. Rio es un ejemplo interesante porque hoy en día algunas favelas se han convertido en destinos turísticos gracias a estos programas pero también y fundamentalmente gracias a organizaciones de los propios vecinos. Así es posible alquilar una casa en Rocinha, pasar la noche en un hotel, hacer un tour “realista” de cómo se vive en la favela, y comprar souvenirs. La favela se ha convertido en un producto, en una marca de ciudad, en un atractivo turístico que ya no hay que esconder sino que por el contrario hay que ofrecer a los visitantes como un diferencial de visitar Rio versus otras ciudades del mundo.

A pesar de que como dije los programas de mejoramiento de barrio son hoy considerados la mejor manera de resolver los problemas de la informalidad urbana, no todos los países han optado por consolidar informalidad. Otros como Chile por ejemplo optaron por un modelo de subsidio a la demanda que realojó a habitantes de muchas poblaciones en viviendas de interés social ubicadas en la periferia de Santiago. Este es un modelo en el que prima el mercado con apoyo del estado en resolución del problema de la vivienda.

También hay experiencias de regularización con menor presencia estatal. Experiencias lideradas por la sociedad civil, por los propios habitantes de barrios informales pero con apoyo de ONGS y organismos internacionales como UN Habitat. Son experiencias mucho más basadas en procesos autogestionarios, de aprendizaje intercomunitario. Ejemplo de ello es la organización internacional Slum Dwellers International que tiene mucha presencia en India y en Suráfrica.

Por su parte, en países del Medio Oriente, como Egipto o Irán son organizaciones religiosas primariamente las que organizan el bienestar de la población viviendo en barrios informales y como señala Asef Bayat, la invisibilidad frente al estado es una estrategia para defenderse de los abusos de estados autoritarios. Él llama a esta estrategia “the quiet encroachment of the the ordinary” algo así como las invasiones silenciosas.

Es importante mencionar que la mayoría de los barrios informales del tercer mundo no han sido objetos de políticas de regularización y mejoramiento alguno. Su tamaño y su crecimiento desbordan las capacidades estatales, de organismos internacionales, del mercado y de la sociedad civil.

Para tener una idea, según los datos de Naciones Unidas (2003) la formación de barrios informales sigue creciendo a tasas aceleradísimas. En este sentido Uruguay es entonces una excepción porque parece haber finalizado su crecimiento. Según ese reporte hay más de 1 billón de habitantes de barrios informales en el mundo lo que constituye alrededor del 32% de la población urbana mundial. Viendo esto por regiones, sería un 72% de la población urbana del África Subsahariana, un 58% de la de Asia central y del Sur, un 36.4% de Asia del Este y un 32% de América Latina y el Caribe. El reporte advierte que si no se toman medidas, el número de habitantes de barrios informales puede crecer a 2 billones en los próximos 30 años.

Volviendo un poco al PIAI y al contexto nacional, aquí también ocurre que la mayoría de los asentamientos no han sido tocados por el programa. Hasta ahora contamos con 25 regularizaciones en todo el país y estamos hablando de aproximadamente 600 asentamientos. De todas formas no quiere decir que allí no haya política. La hay. Hay distintas formas y grados de intervención tanto del estado como de la sociedad civil.

Esto me lleva a un último punto y es que en América Latina y en Uruguay en particular ha existido tradicionalmente y en comparación con otras regiones del tercer mundo una relación fuerte entre estado y barrios informales. A veces mediada por el clientelismo. A veces por la política pública. A veces por ambos. Ni PIAI ni ninguno de estos programas en otros lugares caen en la nada, sino que aterrizan en una serie de relaciones sociales preexistentes. Y el éxito y la forma particular que tomen esos programas depende en gran medida de eso. Es por ello que las críticas generalizadas a los programas no tienen mucho sentido sino se enmarcan localmente. Tampoco las evaluaciones.

Por poner un ejemplo, la última vez que miré las cifras en Montevideo que fue con la ENHA 2006, pude ver que un 84% de las casas tenían agua corriente dentro de la vivienda. Para poner esto en perspectiva, en el barrio en que estoy trabajando en la periferia de Bogotá, y en el que habita el equivalente a la mitad de la población de todos los asentamientos de Montevideo (unas 70 mil personas), solo un 26% tiene agua en la casa.

Y es que los asentamientos en Montevideo pelearon por obtener servicios, y además lo hicieron en un contexto de un estado que todavía podía estirarse para llegar a ellos, al menos en algunas dimensiones como llevar agua y luz. No hay que olvidar que tanto el PIAI como el crecimiento de los asentamientos se dan en un contexto donde también estaban ocurriendo otras transformaciones como la democratización, la descentralización y la competencia electoral por los pobres urbanos, temas de los que hablé en el primer punto de esta intervención.

DESAFÍOS DE ESTOS PROGRAMAS EN OTROS LUGARES Y EN URUGUAY.

- **EXCESIVO ÉNFASIS EN LA INFRAESTRUCTURA Y FALTA DE ATENCIÓN A PROBLEMAS ECONÓMICOS Y SOCIALES**

La mayor parte del dinero de los programas de regularización van a atender los graves problemas de infraestructura de los barrios informales. Más allá de apoyos puntuales a algunas familias que se realojan, no hay muchos apoyos para mejorar la vivienda individual. A pesar de que cada vez más, en Uruguay en particular, se incorporan y articulan otra serie de políticas sociales en estas intervenciones urbanas, los límites que tiene integrar espacialmente son claros cuando la estructura de oportunidades laborales por ejemplo no mejora.

En su estudio de las favelas de Rio 30 años después de su primer trabajo allí, Janice Perlman (2004) señala que a pesar de que ha habido muchas mejoras de infraestructura las condiciones de vida de las personas en muchas dimensiones están peor. Menciona allí violencia asociada al narcotráfico y violencia policial militarizada.

Es claro que la integración espacial posibilita la integración económica y social pero no la asegura para nada. Desde una perspectiva crítica, Javier Auyero (1999) nos dice para el caso de Buenos Aires, que aunque tal vez bien intencionadas, las inversiones en infraestructura y servicios son algo así como arreglar las sillas en la proa del Titanic.

MANTENIMIENTO

Una vez regularizado el barrio, ¿Quién mantiene la infraestructura?

Alguien decía que el problema del subdesarrollo no es construir la infraestructura sino mantenerla. Otra vez, el problema del dinero. La financiación es sólo para construcción. Pero ¿y después? Este es uno de los problemas señalados en la evaluación de Interconsult para el PIAI pero es un problema que compartimos con muchos otros lugares. De hecho, en un artículo ya viejo, de Werlin, quien había trabajado en el BM en los primeros programas de regularización, el autor se plantea que las evaluaciones de los primeros programas de regularización en Calcuta, Manila y Yakarta, que en inicio habían sido considerados muy exitosos, no lo eran en una segunda evaluación precisamente debido al deterioro (Herbert Werlin en el artículo *The Slum Upgrading Myth*, de 1999). La idea del estado mínimo que está detrás de estos programas, dice Werlin, que no era precisamente un keynesiano, no garantiza el éxito de estos programas en el largo plazo.

PARTICIPACIÓN

¿Qué hacemos con la baja de participación después que se va el PIAI?

También leyendo la evaluación que Iterconsult hizo del PIAI veía la caída de la participación comunitaria una vez el barrio se regulariza. Esta historia ya la he escuchado muchas veces en diversos procesos. La participación cae cuando se logra el objetivo material. Si. ¿Y qué? Esto no es necesariamente un problema. ¿La participación tiene ciclos. ¿Cuántos de ustedes han participado en marchas, en comisiones, en comités? ¿Lo han hecho a lo largo de sus vidas? No. Los movimientos sociales, la participación en organizaciones de la sociedad civil, tiene ciclos. Se activa dice una de las teorías cuando hay oportunidades políticas para esa movilización. O cuando hay algo que afecta la emoción colectiva, como una muerte en el barrio, dicen otros que prestan atención a factores menos estructurales.

A mí no me asusta que no haya participación en un momento dado. La movilización puede estar en estado de latencia. Me parece solo razonable que las personas decidan hacer otras cosas con su tiempo, como hacemos todos en distintos períodos. Me preocupa sí que no haya condiciones para la movilización cuando se necesite. ¿Por qué? Porque cuando las oportunidades que ofrece el estado y el mercado no son muchas, los activos de la participación política son muy importantes. Porque si tengo dos barrios igualmente pobres, aquel donde la gente se tiene más confianza y tiene más capacidad de actuar colectivamente (lo que Sampson llama “eficacia colectiva”), tiene siempre mejores resultados en términos de convivencia, crimen, obtención de recursos, etc.

Por lo tanto, es importante seguir fortaleciendo esas organizaciones vecinales luego que la infraestructura ya se terminó, sin fatalismo, pero sí acompañando procesos a largo plazo. Y trabajar en convivencia que permita participación futura. La estabilidad en la residencia es una variable importante porque por lo general las personas participan más cuando hay un grupo estable de vecinos.

TENENCIA

¿Deben darse los títulos de propiedad de las casas?

Ninguno de los habitantes de los asentamientos ya regularizados en Uruguay tiene aún título de propiedad sobre su casa y lote. Dar ese título, cuándo y cómo es todo un desafío. La evidencia es contradictoria respecto a los efectos de dar los títulos. Hay problemas y virtudes de dar sólo derecho de uso y de dar los títulos propiamente dichos.

En Uruguay ya hay como en Brasil derecho de uso, lo que implica que la propiedad sigue siendo pública. Esto tiene beneficios como impedir la formación de un mercado y promover la estabilidad de residentes. Sin embargo, los habitantes suelen reclamar, entendiblemente, ese título de propiedad.

Si bien muchos habitantes invierten en sus casas aún si el barrio no está en vías de regularización, de acuerdo a la teoría y a algunos estudios esa inversión aumenta cuando los residentes tienen título de propiedad. Aún más, los beneficios de la tenencia, parecen ir mucho más allá.

Hernando de Soto decía que la tenencia permitía usar la casa de garantía para acceder a créditos que redundarían en mejoras en la calidad de vida de las personas. No es claro que esto suceda así. Alan Gilbert (2002) lo ha cuestionado para Bogotá mostrando cuán poca participación en el mercado crediticio formal surge de la entrega de títulos y cuestiona también que finalizando la informalidad se termine con la pobreza. Kagawa & Tusktra 2002, para el caso de Perú, dicen que los pobres, más allá de haber recibido títulos de propiedad tienen grandes dificultades para insertarse en el mercado de trabajo y por lo tanto continúan siendo un grupo de riesgo para el mercado crediticio.

Sin embargo, para otros estudios la tenencia sí estaría logrando ciertas mejoras en la calidad de vida de las personas. Según un estudio realizado en Argentina a partir de un experimento natural (Galiani y Schargrotsky 2010) los hogares que reciben título aumentan su calidad de vida y disminuyen su pobreza en el largo plazo. Esto no ocurre por los mecanismos que hicieron famoso a de Soto, sin embargo. No. No ocurre porque la gente ahora sí pueda entrar a mercados de crédito. De hecho en este caso argentino no entran más que los que no tienen la propiedad. Ocurre porque los hogares con tenencia invierten más en mejoras de la vivienda, reducen su tamaño e invierten más en la educación de los hijos. Los autores no encuentran efecto en la entrada a mercados crediticios como ya mencioné ni tampoco en mejoras de empleo para los jefes de hogar.

A su vez, dar los títulos puede tener consecuencias negativas en el corto plazo. Ananya Roy señala cómo en el caso de Calcuta, con la titulación comienzan a emerger una serie de conflictos de propiedad, reclamos de dos o más propietarios de un mismo lugar. Roy nos advierte que a pesar de que la entrega de títulos se ve como un proceso armónico, como la culminación, la ceremonia en que se termina una larga lucha, en realidad es el comienzo de otras luchas. Es un proceso conflictivo, de batalla entre vecinos y al interior de las familias. Muchos programas de entrega de títulos se los dan al jefe de hogar, que suele ser hombre, reproduciendo relaciones de género tradicionales y aumentando la inseguridad e incertidumbre de los miembros femeninos del hogar.

Al tener títulos las viviendas aumentan su valor y pueden entrar en el mercado inmobiliario formal. Esto puede ocasionar problemas de desplazamiento para aquellos que no pueden afrontar los costos de la formalidad. Así, puede darse una gentrificación de los barrios regularizados por los grupos de más ingresos. Este miedo al desplazamiento lo pude ver en mi trabajo de campo. Si bien para muchos habitantes de asentamientos la regularización es el objetivo último, hay gran ambivalencia: Queremos ser legales pero tenemos miedo de

cuánto va a costar esa legalidad. Sin trabajos formales o estables cómo hacemos para pagar egresos fijos.

Finalmente, voy a mencionar un estudio de los efectos de la titulación a largo plazo. Peter Ward y su grupo de investigadores en AL encuentran que no dar título de propiedad puede tener consecuencias negativas en el largo plazo. Cuando no hay un título, la casa no se puede heredar. No puede haber una sucesión legal. Ellos hablan de un nuevo tipo de irregularidad que se está gestando en AL y que no es la de la informalidad sino la de la herencia de la informalidad. Este es un problema que tendrán los habitantes de los asentamientos regularizados por el piái en veinte años.²

PREVENCIÓN

Si no lo logramos en Uruguay no lo logramos en ninguna otra parte. O sea, el nuestro debería ser un caso modelo. Un laboratorio de experiencias urbanas de inclusión. El problema no es tan grande, el país ha crecido económicamente y la población está estable. En este sentido creo que el Ministerio de Vivienda ha hecho un esfuerzo por ampliar programas dirigidos a distintos segmentos de población. No hay una solución para todos. Trabajar en garantías de alquileres, subsidios de alquileres, préstamos para autoconstrucción y para compra de vivienda, implementar aquella cartera de tierras con servicios que fue uno de los primeros programas de la intendencia de Montevideo en el primer gobierno del FA pero que no se ha logrado implementar hasta donde sé, apoyar las cooperativas de vivienda por ayuda mutua que ha promovido FUCVAM desde hace ya muchos años e imitar ese formato con flexibilidad para otro tipo de viviendas, como podría ser restaurar y reciclar vivienda usada en barrios más centrales de la ciudad.³ Es importante ser creativos y trabajar para que no haya incentivos para mudarse hacia o generar ciudad informal.

² Para el caso de Uruguay, hay un estudio que participó del estudio comparado de Ward (Santiago Cardozo, Magdalena Marsiglia, Alicia de León y Magdalena Marturet) en barrios que comenzaron en la década del 70 o antes: Casabó y 19 de abril. Encuentran que 40% tiene más de una vivienda en el mismo terreno. Y que no siempre son viviendas de familiares (1 de cada 5 casos, no se trata de familiares).

³ El proyecto de cooperación sur sur de transferencia no dogmática sino adaptada a la realidad local del modelo FUCVAM a otros países con ayuda de la cooperación sueca ganó en 2012 un premio, un reconocimiento World Habitat Awards que da la ong Building and Social Housing Foundation (BSHF)

SEGREGACIÓN:

¿Cuál es el impacto de consolidar ciudad informal en términos de segregación?

Lo primero que tengo que aclarar es por qué es un problema la segregación residencial. La segregación residencial es la distribución inequitativa de grupos de población (por raza, clase, nacionalidad, etc.) en el espacio urbano. Todas las ciudades tienen algún nivel de segregación a alguna escala geográfica. El problema de la segregación radica en que hace menos probable la interacción entre desiguales y por lo tanto reduce la posibilidad de generar empatía, de acumular capital social, de acceder a los recursos de los mejores barrios, etc. Según la literatura, a un mismo niño, con una familia igualmente pobre y de baja educación, le va mejor en un barrio heterogéneo que en un barrio homogéneamente pobre (es decir le va mejor al hijo del puestero en La Blanqueada que al hijo del puestero en Piedras Blancas).

Los asentamientos no necesariamente aumentan la segregación residencial. Dependiendo de dónde se ubiquen a veces pueden disminuirla. Si vemos el caso de Rio de Janeiro por ejemplo, encontramos favelas en las laderas de las montañas al lado de los barrios más acomodados de la ciudad. En estricto sentido, la segregación residencial, geográfica, es menor que si las favelas estuvieran en la periferia. Sin embargo, la cercanía geográfica no siempre se correlaciona con cercanía social. Es una condición necesaria pero no suficiente. Muros altos, dispositivos de seguridad, miedo, hacen que las distancias se mantengan a pesar de la cercanía.

Los programas alternativos al mejoramiento de barrios informales por su parte, como puede ser el subsidio a la demanda para compra de vivienda de interés social que se hizo en Chile, pueden aumentar la segregación en tanto los conjuntos de vivienda de este tipo tienden a estar ubicados donde la tierra es más barata y disponible, o sea en la periferia.

En el caso de Montevideo que es el que más conozco, los asentamientos acompañaron un crecimiento de la segregación residencial. La mayoría están ubicados en barrios que se han empobrecido y homogeneizado en los últimos años. Los pocos que estaban más cercanos al centro de la ciudad han tendido a ser realojados. (Me acuerdo ahora del realojo de un asentamiento en Aguada/Cordón Norte, cuando fui pasante en el CCZ2, concretamente en Galicia y Arenal Grande, pero hay otros ejemplos). En esa medida cabe preguntarse si debemos seguir regularizando o si sería mejor otra alternativa que disminuyera la segregación, que volviera a reorganizar a la población en el espacio urbano, especialmente en una ciudad que no crece y tiene viviendas vacías.

Me parece importante pensar en otras alternativas que estimulen a que los habitantes de asentamientos que quieran y puedan tengan la posibilidad de volver a la ciudad formal

alquilando, comprando, autoconstruyendo o como sea. Es importante usar la creatividad y ver lo que se ha hecho en el mundo de modo de no repetir errores ni inventar la rueda.

Sin embargo, no podemos volver el tiempo atrás. En muchos casos las personas han invertido en sus casas, tienen sus lazos, su arraigo, han construido su barrio y no hay vuelta atrás. Ya hay ciudad. No es que estemos consolidando ciudad. Ya hay ciudad. Ya existe. Esto es importante porque muchas veces trabajando con ingenieros y arquitectos me dicen “Pero no podemos consolidar esto. Estan en zona de riesgo de derrumbe y riesgo ambiental y riesgo de esto y lo otro”. Y yo les digo “Pero es que ya viven ahí 70 mil personas”!!.

Entonces el problema no es si regularizamos o no sino cómo lo hacemos.

Y creo que la clave es que debemos hacerlo pensando no solo en mejoras en la calidad de vida de lugares particulares sino en la ciudad en su conjunto. Que la variable segregación debe ser tomada en cuenta en las intervenciones. Esto no siempre es bienvenido por la población que de pronto quiere un centro caif en el barrio. Lo necesita. Pero a veces lo mejor no es ponerlo ahí sino en la intersección de dos zonas, de modo que la población que acceda sea al menos un poco más diversa. Creo que esto ha tendido a pasar en las intervenciones que he tenido la oportunidad de ver pero hay una limitante o un desafío grande. La financiación.

La financiación internacional es para regularizar barrios, no para disminuir la segregación. Por lo tanto, barrios igualmente pobres pero formales que están alrededor de los asentamientos, quedan sin intervención. Se trata de una pobreza invisible desde el punto de vista de esta política. Esto ya lo han dicho otros mucho mejor antes que yo. Se lo he leído y escuchado a Marta Cecilio y Jack Couriel muchas veces. Las intervenciones deberían incluir al entorno. Ello requiere movidas como las que veo que se han hecho. Que ahora el PIAI forme parte del Ministerio de Vivienda me parece un paso. Requiere articulaciones interinstitucionales que puedan aprovechar al máximo el dinero que viene de organismos internacionales y recursos locales que permitan mejorar áreas de la ciudad en conjunto y no solo las “manchas” de informalidad en el mapa.

Por otra parte, aún si pudiéramos intervenir más globalmente en lo urbano, eso no alcanza. En Montevideo, por ejemplo, la segregación educativa se superpone a la segregación residencial. Los resultados educativos varían más según el barrio que según si se asiste a una escuela pública o privada. Si dónde vivís y dónde te educás no deja de determinar tu destino como lo hace hoy, será difícil generar cambios sustantivos en la integración de la ciudad. Por eso es importante pensar a la desigualdad y la desigualdad urbana no solo desde sus consecuencias y desde el espacio en particular sino desde sus causas y en ello es fundamental la inclusión laboral y educativa.

En suma, de todos estos desafíos y de su propia experiencia el PIAI tiene cosas que aprender y modificar para seguir su marcha. Creo que la cobertura aún es muy mínima pero

que se ha avanzado mucho en estos años, mucho más que en los primeros años del programa. Definitivamente es un debe en la agenda de la ciudad y del país, más allá de los esfuerzos que ya se han hecho. Veinticinco barrios regularizados, 4500 personas beneficiarias es un gran logro pero falta muchísimo y creo que se puede lograr. Con una población total que no crece, tenemos ventajas comparativas con otras ciudades de la región que sí siguen creciendo, tanto para mejorar las condiciones de vida en los asentamientos como para evitar que más gente viva en ellos. Más allá de si es posible en cinco, diez años o más años (tema de debate político hace unos días), me alegra que la regularización y su continuidad no se cuestione. Me alegra que los dos candidatos principales planeen continuidad con el manejo integral de la superación de la informalidad urbana que ya se viene haciendo desde el PIAI. Ojalá tomen en cuenta los desafíos que planteo para lograr una ciudad más integrada, pensando en infraestructura pero fundamentalmente en la inclusión económica y social.