

Asentamientos (in)formales en ciudades intermedias y pequeñas metrópolis de Sudamérica: Estado de situación y debate actual.

Elizabeth Zenteno Torres ¹

elizabeth.zenteno@uc.cl

Ricardo Apaolaza ²

ricardo.apaolaza@filo.uba.ar

La cuestión de los asentamientos (in)formales o irregulares ha ganado enorme relevancia en la agenda política mundial, transformándose en uno de los temas más recurrentes en los estudios urbanos, tanto académicos, como de organismos internacionales. En términos simples, se coincide en definir los asentamientos (in)formales como un conjunto diverso de modalidades de hábitat popular, caracterizadas por la alta (in)formalidad en la tenencia del suelo (producto de ocupaciones ilegales), la frecuente irregularidad en el acceso a los servicios esenciales y la fuerte precariedad urbana general.

Se trata de un fenómeno urbano reconocido como de gran actualidad y relevancia a nivel mundial: la OMS y el Programa ONU-Habitat estimaron que casi mil millones de personas (un tercio de la población urbana mundial) vivía en asentamientos (in)formales en 2010 (OMS y ONU-Habitat, 2010). En casi todas las grandes ciudades del Sur Global, la acelerada proliferación de este tipo de hábitat es frecuentemente entendida como una manifestación espacial de la exclusión social a escala planetaria (Davis, 2006) y como una fuente de profunda inestabilidad política y social urbana. Sin embargo, su amplia difusión es también una evidencia concreta de que los asentamientos (in)formales no son una excepción, sino más bien una recurrencia estratégica de acceso al espacio urbano. Su formación y consolidación hasta nuestros días demuestra que los habitantes de los espacios de (in)formalidad urbana han sabido producir su propio hábitat (Auerbach, 2017) y poner en juego diversas y creativas estrategias de acción colectiva y resistencia.

¹ Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales – Pontificia Universidad Católica de Chile. Observatorio de Participación Social y Territorio. Universidad de Playa Ancha. elizabeth.zenteno@uc.cl

² CONICET, Instituto de Geografía – Universidad de Buenos Aires. ricardo.apaolaza@filo.uba.ar

América Latina no es la excepción a estas tendencias, siendo una de las regiones del mundo donde el fenómeno se muestra con mayor dinamismo. Según ONU-Hábitat y CAF (2014), más de 113 millones de personas en América Latina viven en asentamientos (in)formales, es decir que 1 de cada 4 personas en ciudades de la región reside en este tipo de hábitat. En sus orígenes durante las décadas de 1940, 1950 y 1960, con las primeras oleadas de migrantes provenientes de áreas rurales hacia zonas urbanas de mayor industrialización, los asentamientos (in)formales tendieron a ser interpretados como espacios residenciales provisorios, de esperada transición hacia una inserción económica plena y como una vía para una mejor calidad de vida para sus pobladores.

En las últimas décadas, frente a los notables cambios estructurales en los modos de desarrollo económico-social y a las transformaciones en los mercados laborales, exacerbados por el repliegue de las políticas de bienestar y la predominancia del urbanismo neoliberal, estos asentamientos han transitado hacia la cristalización, constituyéndose muchas veces en escenarios de marginalidad y relegamiento social permanente, pero también, como se ha mencionado antes, de organización de base y empoderamiento comunitario.

A nivel académico, mucho se ha avanzado en el estudio y reflexión sobre la temática en la región, habiéndose generado cientos de trabajos, que han llegado a poner en cuestión la noción misma de (in)formalidad urbana. La ocupación de suelo urbano para fines de residencia y la autoproducción de la ciudad en general, se entiende como una estrategia ya tan difundida y consolidada que tensiona las clásicas nociones de ciudad formal y ciudad (in)formal, más apropiadas para dar cuenta de la situación en el Norte Global. En otras palabras, se plantea que la condición de (in)formalidad en estos asentamientos es objeto de permanente disputa y (re)conceptualización, ya que tal cual plantean Guevara y otros, "la informalidad es inseparable de la intervención estatal reguladora: es ella quien fija la frontera con la formalidad" (Guevara et al., 2018:456), al tiempo que muestra un límite que expresa la correlación de fuerzas entre los diferentes actores involucrados (Oszlak, 1991, citado en Guevara et al., 2018).

Sin embargo, se evidencia también que la enorme mayoría de estas investigaciones y estudios se concentran en un puñado de ciudades "estrella", caracterizadas no sólo por ser los principales centros urbanos regionales, sino también por contar con mayor densidad de instituciones y organismos abocados a tales fines investigativos: ciudades como São Paulo, Rio de Janeiro, Ciudad de México, Santiago de Chile, Buenos Aires, Bogotá o Lima han tendido a monopolizar los aportes de la academia en esta materia.

En este escenario, otras metrópolis de menor tamaño, han tendido a quedar en un segundo plano, a la sombra de las discusiones principales, a pesar de existir evidencia suficiente para sostener que en estas urbes se concentra buena parte de los asentamientos (in)formales de la región. De hecho, en una estimación de los documentos e investigaciones sobre asentamientos en pequeñas metrópolis de Chile, Paraguay, Argentina y Uruguay (Apaolaza, Zenteno y Sumiza, 2018), se deja

en evidencia el gran vacío de información existente, así como las fuertes dificultades que exige su comparación y análisis conjunto. Este análisis permitió constatar que las 38 ciudades intermedias y pequeñas metrópolis analizadas en los cuatro países señalados concentran un porcentaje realmente elevado de los asentamientos (in)formales: ~31% en Argentina, ~57% en Chile y, si bien desconocido en Paraguay y Uruguay, con certeza ampliamente mayoritario dentro de sus respectivos países. El recuento realizado arroja entonces una cifra total de unos 2.650 asentamientos para estas 38 ciudades que, acorde a las extremadamente prudentes estimaciones utilizadas, sugieren cifras de más de 340.000 familias y 1.200.000 personas. Estos números permiten constatar que los asentamientos (in)formales de estas "otras ciudades", lejos de representar un tema secundario, se erigen en una cuestión urbana crucial.

La revisión académica exploratoria para estas ciudades evidencia que si bien se cuenta con un corpus relativamente amplio de trabajos, la densidad de producción es –en proporción– sensiblemente menor que para las grandes metrópolis latinoamericanas. En el actual escenario, estas grandes metrópolis no sólo acaparan la amplia mayoría de la producción, sino que tienden a arrastrar el debate académico de estas ciudades de escala menor. Se evidencia así la importancia de ampliar el campo de reflexión sobre la situación de los asentamientos (in)formales en las ciudades intermedias, pequeñas metrópolis y todas aquellas ciudades que han quedado opacadas, con la finalidad de abrir el debate político, ciudadano y académico.

En este contexto, los artículos que alberga este número temático pretenden analizar y describir situaciones y dinámicas dentro de los asentamientos (in)formales en distintas ciudades intermedias y pequeñas metrópolis de Sudamérica, tratando de generar información confiable y que permita dar un marco general de la situación. La serie de artículos que se reúnen acá también pretenden poner en cuestión la noción de (in)formalidad urbana, entendiendo que la ocupación de suelo urbano para fines de residencia es ya una estrategia tan difundida y consolidada que tensiona las nociones clásicas de ciudad formal y ciudad informal.

Así, por ejemplo, el artículo de Sepúlveda analiza, desde una mirada autoetnográfica, la experiencia de la ejecución de políticas de urbanización del asentamiento (in)formal más grande de Chile – el campamento Manuel Bustos de Viña del Mar – donde gracias a las demandas de la comunidad organizada se logra diseñar e inaugurar la política de urbanización de campamentos. Esta experiencia relativiza el concepto de (in)formalidad, pues da cuenta de una comunidad altamente organizada e integrada a la sociedad, situada en un territorio de (in)formalidad urbana.

Enfatizando en las políticas públicas, el texto de Monayar, Alvarado y Rojas analiza como la política urbana y habitacional en la ciudad de Córdoba presenta un modo de operatoria que prioriza la construcción de viviendas nuevas en localizaciones periféricas reforzando las jerarquías de un orden urbano desigual y excluyente, y manteniendo ocultas las causas estructurales que están detrás del

acceso injusto a la ciudad, lo cual termina por realimentar los propios procesos de (in)formalidad que se buscan combatir.

El texto de Miranda Gassull destaca la necesidad de entender la heterogeneidad de los asentamientos, tanto por su historia, sus condiciones socioespaciales y las diversas formas de consolidación, pero remarcando (desde el estudio de caso de la barriada "La Favorita") que en cualquier caso la conformación de estos asentamientos es una expresión de desigualdad urbana y segregación social, al tiempo que su permanencia se sustenta en la omisión de políticas urbanas.

En este mismo sentido, focalizando en el rol que tienen los Estados en la conformación y permanencia de (in)formalidad urbana, el artículo de Barone, Draganchuk y Dumas expone el caso de Posadas, Argentina. Su trabajo evidencia una interesante distinción entre asentamientos según ubicación y el proceso de consolidación o provisionalidad en el que se encuentra sus territorios. Los autores reflexionan en torno a las políticas de relocalización que han sido ejecutadas, que no consideran la apropiación o los afectos con el espacio.

Apuntando también hacia las formas de apropiación de los espacios urbanos, el texto de Zuquim, Sánchez, Bustamante e Hincapié es interesante pues reflexiona respecto de las formas en que la población hace suyas estas intervenciones del Estado. Recurriendo a un análisis comparativo en dos casos de estudio - Santo Domingo Savio (Medellín) y Vila Nova Jaguaré (São Paulo) – los autores vinculan la acción estatal con la apropiación comunitaria.

El texto de Pereira y Valdez da cuenta de cómo la formación de asentamientos en Paraguay aparece asociado al despoblamiento de las zonas rurales, reafirmando así un patrón de residentes de origen campesino, que llega a la ciudad en búsqueda de oportunidades.

Con un análisis que entrecruza las posibilidades de acceso al trabajo con la urbanización, con los asentamientos (in)formales, Fank estudia ciudades del sector argentino de Tierra del Fuego, en el extremo Sur de Latinoamérica. Desde una mirada comparada, la autora analiza los asentamientos establecidos en las ciudades de Ushuaia y Río Grande y el vínculo que ha tenido la promoción industrial de la zona, en su conformación y mantenimiento.

Dentro de este número temático se ha buscado complejizar la nociones que utilizamos para entender los asentamientos, permitiendo incluir las tensiones y matices en las ideas de 'lo legal' y 'lo (in)formal' en la ciudad. En este sentido, lo propuesto por Kaminker, Ferrari y Velásquez busca repensar las conceptualizaciones utilizadas para catalogar los asentamientos en la aplicación del Censo. Los autores recurren a la experiencia de aplicación del instrumento en Puerto Madryn, Chubut, Argentina. Su reflexión es interesante, pues el relato proviene de la experiencia de la ejecución del instrumento, pero además porque proponen repensar los asentamientos en función de una conceptualización que permita entender las prácticas de habitar en la (in)formalidad.

Se evidencia así, la heterogeneidad de los asentamientos (in)formales en Sudamérica, tanto por su forma, sus orígenes, su composición o su historia. Asimismo, en los artículos contenidos en este número temático se hace evidente el rol que tienen los Estados en la producción y reproducción de estos asentamientos, más aún en pequeñas metrópolis de Sudamérica, que tradicionalmente no acaparan la atención mediática ni académica, pero que también atraviesan procesos de urbanización (in)formal.

Bibliografía

- Apaolaza, R. Zenteno, E. y Sumiza, M. "Asentamientos informales en pequeñas metrópolis del Cono Sur. Estado de situación y debate actual". En: Marengo, M. (comp.) I Encuentro de la Red de Asentamientos Populares: aportes teórico - metodológicos para la reflexión sobre políticas públicas de acceso al hábitat. Córdoba: Editorial de la FAUD-UNC.
- Auerbach, A. M. (2017). Neighborhood Associations and the Urban Poor: India's Slum Development Committees. *World Development*, 96, 119–135. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.03.002>
- Davis, M. (2006). *Planet of slums*. Londres: Verso.
- Guevara, T.; Marigo, P.; & Wallace, J. (2018). Integración urbana y políticas públicas: el caso del Registro Nacional de Barrios Populares de Argentina: Decreto N° 358/2017". En: *Oculumens* 15(3), 455-473.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). 2010. *Las ciudades ocultas*. Ginebra: Ediciones de la OMS.
- Oszlak, O. 1991. *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES- Humanitas.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). 2014. *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina*. Bogotá: ONU-Hábitat