

## Asentamientos Irregulares Urbanos

# TODO UN DESAFIO PARA LAS POLITICAS SOCIALES

Juan Carlos Fortuna\*

### 1. Comenzando por el principio

La utilización del término *asentamiento* está socialmente condicionada. Con él generalmente se designa un *espacio*, pero también una *realidad social* específica. Estas referencias varían entre sociedades, culturas e incluso entre ámbitos profesionales diferentes y se termina por designar al mismo tiempo algo muy concreto y muy complejo. El punto es que también se termina designando algo muchas veces muy diferente entre sí.

No es el caso entrar aquí en esta perspectiva de análisis, la que sin duda no es menor cuando de lo que se trata es de entender concretamente esas realidades. Pero lo que sí es necesario definir, es el referente empírico sobre el cual se elaboran estas reflexiones, en definitiva un referente concreto que -en realidad- nunca es bueno que se pierda de vista.

Por *asentamiento irregular* designamos a un aglomerado de población residente en un espacio terri-

torial sobre el cual no tiene ningún derecho legal adquirido, a lo que se suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos; donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales y donde existen por añadidura condiciones habitacionales precarias.

Así definido, el asentamiento irregular más que una realidad físico-urbana es un *fenómeno social* .....el *fenómeno social asentamiento* .... ya que está condicionado por otras realidades y fenómenos sociales específicos, que lo generan, lo desarrollan o lo frenan y le dan en definitiva especificidades muy diferentes aún se trate de un mismo país, ciudad o zona del espacio urbano, e incluso le condiciona procesos de estrategias de vida, comportamientos y capacidades de respuestas de sus habitantes muy diferentes entre sí.

No sería erróneo afirmar que cada asentamiento irregular es un fenómeno social particular a la hora de interpretar su situación o de actuar sobre esa realidad.



Naturalmente los asentamientos responden a macro-procesos societales similares, comparten muchas de sus características estructurales y sus necesidades pueden agruparse en una misma franja, pero lo que interesa destacar en este caso, es que no por ello las respuestas a diseñar pueden ser gestionadas de manera idéntica o similar. Elaborar esta perspectiva es el objetivo de estas líneas.

### 2 Dejar de ser intrusos

Dejar de ser intrusos es sin duda una aspiración fundamental de las familias que viven en asentamientos irregulares y sin duda también constituye el pilar articulador de un cambio en sus condiciones de vida. Dejar de ser *clandestinos* en la ocupación del espacio y pasar a poseer una propiedad inmueble, significa mucho más en sus condiciones de vida que ese mismo hecho valorado desde el punto de vista económico-patrimonial.

La seguridad de su posesión, el valor simbólico (... y real) de integración social que ello representa, el aumento y el cambio en sus capacidades de sobrevivencia -que fueron elaboradas en la ilegalidad-, entre otras cosas, significan un cambio real en sus actuales condiciones de vida y potencialmente en las futuras situaciones.

Ahora bien: es necesario atender a la circunstancia que es bien distinto el impacto de hecho en el caso de aquellas situaciones que fueron toleradas desde hace muchos años y por más de una generación, respecto a las situaciones de *invasión* procesadas en los últimos meses, para poner un ejemplo.

En efecto, en el primero de los casos existen situaciones de consolidación en la circunstancia de la ilegalidad -y lo que socialmente representa para esas familias como valor, estilo de vida y capacidades de articulación de estrategias de sobrevivencia- que hacen que, o bien el cambio no provoca mayores impactos en ese sentido dado que esa instancia ya fue de alguna manera *superada* (ya se procesaron otras integraciones sociales más allá de su ilegalidad) y en realidad el acceso a la condición de propietarios no genera más que una especie de *tranquilidad* adicional o, por el contrario, llega a tener signo negativo en quienes generacionalmente han elaborado sus herramientas de sobrevivencia en esa situación casi *genéticamente* consolidada.

En ambos casos y desde el enfoque de *capitalización* que el logro de aquella aspiración podría provocar, se requiere un trabajo social diferente para producir los impactos deseados y sostenibles en el tiempo.

Desde la perspectiva del Estado, el impacto que esa política podría tener permitiría dar como cumplida una deuda social que la sociedad tiene desde hace muchos años, pero lo cierto es que por otro lado la ecuación de

equilibrio entre la demanda de distintos actores no estaría cerrada. En este caso el logro satisface el derecho a la vivienda que los *invasores* tenían pero no el derecho a la propiedad de quienes poseían las tierras. Y cuidado con caer en argumentos, tan simples como peligrosos, que se manejan dentro de la lógica de que la problemática social justifica cualquier medio.

Es cierto que por lo menos en el Uruguay este difícil equilibrio de respetar ambos derechos y no ir en detrimento de uno para solucionar otro, encontró una *zona de neutralidad* desde el momento que las invasiones eran organizadas y planificadas en tierras fiscales. No obstante ello no soluciona el tema de fondo.

Especialmente cuando el fenómeno social *asentamientos irregulares* no es producto de una situación adversa de la coyuntura, no podemos considerar a la tolerancia como una salida de emergencia frente a esas circunstancias no deseadas, sino que por el contrario, todo ello es producto de fenómenos estructurales que lo generan e incluso de otros factores que amplifican el fenómeno, como es el caso de las invasiones promovidas por el infaltable clientelismo político de siempre.

### 3.Las condiciones de vida

En el caso uruguayo, la información disponible sobre las características socio-económicas de la población que vive en los *asentamientos* viene comprobando que el fenómeno social de la pobreza no se encuentra solamente radicado en estas situaciones y que estos asentamientos no están todos conformados por población en situación de pobreza. Lo primero es obvio y lo segundo es fundamental.

Casi es posible afirmar lo mismo respecto de las NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), pero en este caso es relativamente más importante (como situación de carencias) la cantidad y calidad de las NBI de los hogares que no viven en asentamientos respecto a la dimensión que las NBI tienen en muchos asentamientos. Alguien incluso podría llegar a afirmar que a condiciones constantes en el tiempo las NBI -así medidas- no serían en un futuro una característica fundamental de las condiciones de vida de las familias que habitan en los asentamientos. De hecho históricamente ello viene ocurriendo. Y aquí la discusión respecto a sus connotaciones es mucho más importante que el hecho en sí mismo (por lo menos para los fines de esta reflexión).

En todos estos casos no se puede dejar de considerar lo afirmado más arriba respecto a las especificidades particulares que tiene el fenómeno social de los asentamientos irregulares. Los «cantegriles» de *anteayer* asentados en tierras *marginales* seguirán en esas situaciones por las características del espacio en donde se constituyeron.





Los asentamientos irregulares de *ayer*: muchos de ellos se han integrado hoy al paisaje urbano de manera más o menos homogénea y cuentan con desarrollos de servicios nada despreciables. En este caso el espacio lo ha permitido: enclaves en las zonas urbanas servidas o bien al margen pero sin problemas en la dotación de servicios.

Y por último los asentamientos irregulares *de hoy* - que también mayoritariamente se procesan en esos espacios - : sus carencias están más condicionadas por el hecho de su reciente creación que por sus limitaciones en sus capacidades para construir, con el tiempo, un espacio más servido en infraestructura urbana.

Y ello se debe esencialmente a que el Estado no sólo ha operado una especie de «tolerancia respecto de la ocupación», sino que además ha tenido la política de dotarlos paulatinamente de alguna infraestructura básica: alumbrado, agua potable, transporte, etc. Más allá incluso del significado en términos de costos que ello implica y muchísimo más allá aún del significado en términos de la relación costo-efectividad que ello ha tenido realmente.

Se tiene la idea, casi por definición, que en los asentamientos irregulares hay relativamente mayor cantidad de hogares con NBI (por lo menos considerándolas con las variables que se miden en este país), no más por el hecho que constituyen «lotes sin servicios» (parafraseando el título de un programa del BID). Pero la realidad refleja otra situación<sup>1</sup>: las condiciones de vida que se manifiestan en este indicador no son inferiores con relación a otras zonas *no irregulares*, en las cuales las situaciones de pobreza también se encuentran presentes.

En otros términos: más que por el hecho de ser hogares en asentamientos irregulares, la problemática de sus condiciones de vida se diferencia por la composición de su «canasta» de necesidades y en ello no discrimina negativamente el vivir en esos espacios con relación a los que tienen la misma «canasta» y habitan en lugares *regulares*.

Lo que también es cierto es que en el caso de los asentamientos si bien la situación de pobreza no está más negativamente discriminada por el hecho de la situación de *clandestinidad*, ésta en sí misma es la que discrimina y no integra socialmente, salvo en aquellos asentamientos «históricos» donde el cuidado del espacio, la organización de los lotes y el mejoramiento de la vivienda se han integrado al «paisaje» de la zona circundante, con sus carencias, defectos y virtudes.

Nuevamente, quien conciba programas de apoyo sin diferenciar las situaciones y pensando que por el mero hecho de ser *asentamientos irregulares* ya por añadidura

se dan otras características de pobreza y de NBI, estará cometiendo inequidades hacia dicha población y hacia la población que habita en las zonas circundantes. Por ejemplo: proveer servicios a la población asentada irregularmente y no hacerlo con el barrio donde ésta se ubica, llevaría a una exclusión por la negativa desde la perspectiva de ese barrio y por la positiva considerando al asentamiento irregular. Exclusión al fin que se daría con la imagen adicional para los demás de que es mejor *invadir* que optar por formas de tenencias legales.

#### 4. Entonces.... la perspectiva de las políticas sociales

En este caso, considerando a la política no como una declaración de valores, dado que en ellos no podría (o debería) haber diferencias, sino desde el escenario de la gestión, desde la perspectiva de un organismo operador y especialmente de uno muy especial: el Estado.

Este énfasis ha pasado a ser el más importante, dado que la experiencia ha dejado dos tipos de enseñanzas: la primera es que no basta una buena idea, ya que entre ésta y los resultados media una serie de procesos de gestión que son tanto o más importantes que la idea misma; la segunda -derivada de aquélla- es que buenas ideas mal ejecutadas en la mayoría de los casos arrojan peores resultados que las malas ideas bien ejecutadas...

Por lo expuesto en las anteriores secciones, el punto a tratar es la necesidad de considerar algunos aspectos sustantivos en los temas de gestión de las Políticas Sociales, para que las probabilidades de éxito no sean sólo relativas. Y esto vale también para cualquier otra operación de Políticas Sociales al día de hoy. Su focalización en los asentamientos irregulares ofrece una excelente oportunidad para superar algunas formas de gestión que hoy día probadamente -con costos altos en lo social y en lo económico- no arrojan resultados adecuados.

En primer término, *a cada uno su solución*. La segmentación de la realidad en términos de las modalidades de ocupación, las formas en que han evolucionado sus condiciones de vida, las distintas realidades de los hogares en términos sociales y culturales, y las distintas realidades de las condiciones del espacio físico urbano en el cual se ubican, producen «microclimas» muy diferentes y con capacidades también diferentes en el proceso de integración social y para el desarrollo de las acciones de mejora en sus condiciones de vida.

Sólo para empezar, las segmentaciones de las acciones se tienen que corresponder con las segmentaciones de la realidad. Quien conciba que la operación de un programa orientado a esta problemática se pueda diseñar y gestionar sólo con la información de nivel macro -que no diferencia realidades específicas- está perdiendo la posibilidad de ser efectivo, está ganando condiciones

para no ser creíble y está estafando los recursos.

En estos y otros temas tenemos tendencia a una muy rápida asimilación de imágenes de otras realidades sociales de la región cuando están etiquetadas bajo un mismo término, sin pensar que las diferencias que tenemos muchas veces son lo suficientemente importantes, no para justificar que nuestras situaciones puedan no ser tan críticas, sino para ver en esas diferencias determinadas *fortalezas* que se puedan utilizar para lograr mejores impactos con menos recursos.

En el fenómeno de los asentamientos irregulares, el proceso real de transformación de la situación debe venir desde una perspectiva de intervención integral. No solamente para preservar el equilibrio de situaciones de derechos encontradas en distintos actores de esa realidad, sino también al interior de la población y las familias que los integran. Muchas veces la orientación es hacia el proceso de legalización o dotación de servicios de infraestructura, que no son sustentables en el tiempo si ello no se acompaña con un trabajo social *a medida* de cada caso.

Tampoco hay que olvidar que el objetivo de superar determinadas situaciones sociales y de vida que se dan en el ámbito de los asentamientos irregulares, no puede entrar en conflicto con el objetivo de que el fenómeno se supere en sí mismo para la sociedad globalmente considerada. Y ello supone nada menos que atender a los factores que condicionan su creación en el ámbito de la sociedad en su conjunto. Integralidad entonces en esos dos niveles.

La sustentabilidad de las acciones es tan fundamental como las acciones en sí mismas. Quien considere que realizando determinadas inversiones en infraestructura sin asegurar los procesos sociales que las sustentan, ya ha cumplido con la «deuda social» y que si después ello no se mantiene no es su responsabilidad, no ha comprendido la realidad, es claro que busca otros objetivos y no ha entendido que en el mundo de hoy el papel del Estado está dirigido más a crear capacidades en el capital humano que en el físico.

Y esto es, entre otras cosas, participación y descentralización en la concepción de las acciones, temas donde ya se ha escrito más de lo que se ha hecho, pero donde también es cierto que se ha hecho más de lo que muchos escépticos piensan.

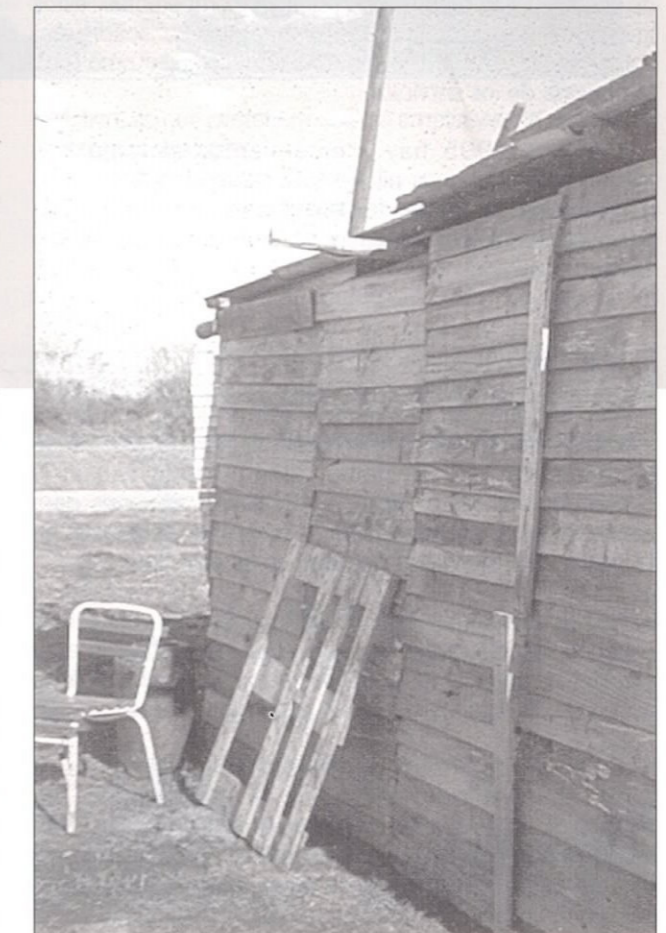
Tener más información es la base del proceso de conocimiento de la realidad, que permite además segmentarla de forma adecuada para que realmente se tomen decisiones por diseño y no por intuición o imitación de realidades externas. En la era del conocimiento, no invertir tiempo y recursos en mejorar nuestras capacidades de captar los diferenciales que presentan estas situaciones y mejor diseñar acciones en esa

dirección, es casi tan irresponsable como no hacer nada.

La experiencia de operación de Políticas Sociales sobre el fenómeno social *asentamientos irregulares*, es una excelente oportunidad para no repetir la vieja y burocrática concepción de gestión ya superada, entre otras cosas porque sus éxitos pasados crearon nuevas realidades y desafíos. Seguir por el mismo camino es la causa de los actuales fracasos y el «alimento» para que en el futuro se repitan.

<sup>\*</sup> Juan Carlos Fortuna, Sociólogo, es Profesor Titular de Políticas Sociales del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Integró el grupo del M.V.O.T.M.A. que diseñó la legislación y operación de la actual Ley de Vivienda y la gestión del SIAV y dirigió su División Social entre 1993 y 94. Ha sido asimismo consultor externo de OPP, BID, PNUD y BIRF en programas relativos a Pobreza, Fortalecimiento Social, Vivienda y Asentamientos Irregulares.

<sup>1</sup> Ver información en los relevamientos y estudios realizados por INTEC y la consultora DATOS.



112438-9