

Desigualdades, hábitat y vivienda en América Latina

María Mercedes Di Virgilio

La pandemia de covid-19 reflejó como en un espejo las desigualdades preexistentes en las ciudades latinoamericanas. Si bien las medidas de prevención de contagios masivos pusieron la vivienda y el acceso a los servicios básicos en el centro de la escena, la región mostraba ya a inicios de 2020 un magro y dispar avance de los objetivos de desarrollo sustentables (ODS). En este marco, cabe destacar los desafíos que las desigualdades preexistentes imponen a la agenda urbana en las ciudades de la región, en un contexto agravado por la pandemia.

La pandemia de covid-19 reflejó como en un espejo las desigualdades preexistentes en las ciudades de América Latina. Por un lado, en el escenario pandémico, las medidas de prevención de contagios masivos pusieron la vivienda y el acceso a los servicios básicos (agua y cloacas) en el centro de la escena: «Quédate en casa» y «Lávate las manos» fueron las consignas más extendidas para salvaguardar a la población del contacto con el virus. Ambas resultaron ser desafíos muy difíciles de afrontar, sobre todo para una parte muy amplia de la población de la región que vive en tugurios o en barrios informales, que no tiene acceso a una vivienda digna y que, por ende, carece de agua

María Mercedes Di Virgilio: es doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA) e investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Palabras claves: covid-19, derecho a la ciudad, desigualdades, vivienda, América Latina.

potable para su higiene personal¹. Aun peor, en algunos casos las viviendas se convirtieron en verdaderas trampas de violencia y abuso, especialmente para la población femenina. Por otro lado, la región mostraba ya a inicios de 2020 un magro y dispar avance de los objetivos de desarrollo sostenibles (ODS), lo que pone en riesgo la integralidad de la Agenda 2030 y de la Nueva Agenda Urbana. Según datos de la Comisión Económica para América latina y el Caribe (Cepal), «más de 70% de los indicadores analizados muestran que la región requerirá una intervención o una fuerte intervención de políticas públicas para alcanzar el umbral establecido» para cada una de las metas².

En ese marco, este artículo intenta dar cuenta de los desafíos que las desigualdades preexistentes imponen a la agenda urbana en las ciudades de América Latina, en un contexto agravado por la pandemia. Para ello, describiremos las tendencias de la urbanización latinoamericana y luego nos detendremos en el análisis de los requerimientos habitacionales y de las respuestas ensayadas en las últimas décadas. Finalmente, pasaremos revista a los desafíos de la agenda urbana y discutiremos los retos que los gobiernos deberán enfrentar en el escenario de la pospandemia para mitigar las desigualdades.

Tendencias en la urbanización de América Latina

La vida en ciudades parece ser una característica de la sociedad contemporánea: por primera vez en la historia, desde 2007, el mundo es mayoritariamente urbano. Asimismo, para 2030 se espera que en todas las regiones del mundo vivan más personas en áreas urbanas que en áreas rurales, incluidas Asia y África. Los países de América Latina no parecen ser una excepción³. Actualmente experimentan una transición urbana marcada por el fin de la explosión urbana y la consolidación del proceso de urbanización⁴. En este contexto, si bien se espera que los niveles de urbanización

1. Centro de Investigaciones Sociales (CIS): «Efectos de la pandemia covid-19 en los barrios populares de Argentina», TECHO, Buenos Aires, 2020; Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS): «El Conurbano en la cuarentena. Informes I, II y III del relevamiento a referentes de los barrios populares del Conurbano Bonaerense en el ASPO», UNGS, Los Polvorines, 2020.

2. Cepal: «La agenda 2030 para el desarrollo sostenible en el nuevo contexto mundial y regional. Escenarios y proyecciones en la presente crisis», LC/PUB.2020/5, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2020.

3. Consejo Económico y Social, Naciones Unidas: «Ciudades sostenibles, movilidad humana y migración internacional. Informe del Secretario General», E/CN.9/2018/2, 2018.

4. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat): *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*, ONU-Hábitat, Nairobi, 2012.

en América Latina continúen en alza, esto ocurrirá a un ritmo menor que en otras regiones⁵.

Aunque América Latina crece a un ritmo menor que el promedio mundial —muy por debajo de África y Asia—, en 2050 tendrá los mayores índices de urbanización, incluso por encima de Europa⁶. La región experimentó un periodo de rápida urbanización a lo largo de gran parte del siglo xx, en particular, en las últimas décadas. Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre 1970 y 2000 la población urbana aumentó en 240%. Actualmente, más de 80% de su población vive en ciudades y, para 2040, esta cifra treparía a casi 85%.

A pesar de ello, si bien la mayoría de los países poseen tasas de urbanización que superan el 50%, se observan diferencias marcadas entre ellos: por ejemplo, Argentina y Uruguay tienen tasas de más de 90%. En cambio, los países del Caribe presentan tasas de urbanización muy bajas, incluso con valores menores a 33% (por ejemplo, Antigua y Barbuda, Barbados, Montserrat y Trinidad y Tobago). Asimismo, aun cuando en América del Sur, en promedio, se espera un crecimiento relativamente lento (1,16% anual), en algunos países, como Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela, a corto plazo el crecimiento urbano será relativamente elevado⁷.

Sin embargo y a pesar de la desaceleración del crecimiento demográfico, el espacio edificado en las ciudades de la región sigue en expansión. La construcción de nuevos complejos residenciales, centros comerciales y zonas industriales y la aparición de nuevos barrios informales impulsan la expansión urbana. De este modo, «las ciudades se expanden físicamente a un ritmo que puede llegar a ser dos o tres veces superior al del incremento de población»⁸. Un estudio realizado por el Centro de Implementación de

La región experimentó un periodo de rápida urbanización a lo largo de gran parte del siglo xx

5. Desde la década de 1990, los niveles de crecimiento urbano en América Latina se han ido reduciendo progresivamente.

6. Se estima que entre 2010 y 2050, el crecimiento promedio anual de la población urbana a escala mundial será de 0,9%; en Asia, 1,5%; en África, 1,1%; y en América Latina y el Caribe, 0,3%. Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2015.

7. En América Central, la tendencia es muy diferente, sobre todo en Guatemala, Honduras y Costa Rica, países que están en plena fase de crecimiento. En el Caribe, por su parte, las proyecciones presentan fuertes contrastes: para la mayoría de los países no se espera una mayor velocidad de urbanización, ni siquiera en aquellas islas con muy poca población urbana. Sin embargo, hay algunos países con una población muy numerosa que muestran hoy un crecimiento extremadamente rápido de sus ciudades, como Haití y República Dominicana.

8. ONU-Hábitat: «La vivienda en la Nueva Agenda Urbana: auditoría coordinada sobre obras de viviendas», taller de capacitación y planificación, Santo Domingo, 2015.

Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) sobre 33 aglomerados urbanos en Argentina muestra que

la expansión urbana se aceleró en el periodo 2010-2016 respecto a 2006-2010. El crecimiento medio anual del área urbana pasó de 1,09% entre 2006 y 2010 a 1,73% entre 2010 y 2016 (...) Esto implica que, si se sostiene la tendencia a nivel país y la mancha urbana continúa creciendo con una tasa media anual de 1,5%, en los próximos diez años, el área urbana se expandirá casi una sexta parte más (14,7%) respecto de su tamaño actual.⁹

El crecimiento urbano acelerado sin una planificación sostenible ha tenido como consecuencia desequilibrios territoriales

El crecimiento urbano acelerado sin una planificación sostenible ha tenido como consecuencia desequilibrios territoriales y ambientales en la región. Por un lado, impulsó la expansión urbana dispersa y extensa, con algunas áreas de densa concentración poblacional. Por el otro, con la ayuda del funcionamiento de los mercados de tierras y acceso a la vivienda, en algunos casos totalmente desregulados, ha llevado a una profunda desigualdad territorial y a segregación social y espacial. Como consecuencia, las ciudades latinoamericanas enfrentan en la actualidad graves problemas de habitabilidad y sostenibilidad, tales como la dificultad de la población de bajos ingresos para acceder a la vivienda; la persistencia de asentamientos precarios y la ocupación ilegal o informal de tierras; la vulnerabilidad de los habitantes de barrios informales frente al desastre; mayores costos económicos y sociales para proporcionar acceso inclusivo a infraestructura básica, bienes y servicios urbanos calificados; una larga distancia de las oportunidades de empleo y de educación; la subutilización o el abandono de edificios ubicados en áreas que cuentan con una adecuada provisión de servicios e infraestructura; la existencia de áreas vacantes y la discontinuidades en barrios intermedios y periféricos.

A los problemas asociados a las características del proceso de urbanización de las ciudades latinoamericanas, se suma el hecho de que las pandemias, históricamente, no se han llevado bien con la vida urbana. De nuevo hoy, las metrópolis son las más afectadas; ellas son el epicentro de los flujos y, por ende, de los contagios: el virus viaja en vuelos internacionales y de cabotaje, se traslada de un lugar a otro con el transporte que abastece a las ciudades y en la red de servicios de transporte de pasajeros que permite

9. Gabriel Lanfranchi et al.: *¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados*, CIPPEC, Buenos Aires, 2018.

la continuidad del trabajo del personal esencial. Asimismo, sus densidades dificultan la lucha contra la enfermedad. Sea como fuere, la pandemia de covid-19 dejó al desnudo los problemas asociados al modelo de urbanización de las ciudades latinoamericanas. De hecho, hay muy pocos ejemplos en los que las ciudades de la región no aparezcan en la lista de aquellas con peores desempeños frente a la pandemia. Tal y como documenta la Cepal, América Latina es la región en desarrollo más afectada por ella¹⁰. Con solo 8,4% de la población mundial, registró en marzo del corriente año 27,8% de las muertes por covid-19. A esta cifra se suma el profundo impacto social y económico de la pandemia sobre la vida urbana.

Megaciudades, desigualdades y retos de la pandemia

Asociado a la intensidad y a la extensión de la vida urbana –en América Latina y el Caribe 81% de la población vive en ciudades–, un rasgo que caracteriza a la región es la metropolización: 35% de la población vive en ciudades de un millón de habitantes o más, un porcentaje superior al de cualquier otra región¹¹. Asimismo, América Latina concentra cinco megalópolis con 10 millones de habitantes o más: Buenos Aires, Ciudad de México, Lima, Río de Janeiro y San Pablo¹². En total, estas reúnen 14% de la población urbana¹³.

En este marco, se observan también altos índices de primacía, que refieren a la predominancia de una ciudad, en términos de habitantes, en el sistema urbano nacional.

Mientras las ciudades de otros continentes son primates, por ejemplo Londres, París y Viena en Europa, lo que distingue gran parte de América Latina y el Caribe es el grado de primacía. Por ejemplo, Lima es diez veces más grande que la segunda ciudad de Perú, Arequipa, el Gran Buenos Aires es nueve veces más grande que Córdoba, y la situación en Uruguay, Paraguay y parte del Caribe es todavía más extrema. Al mismo

10. Cepal: «La ciudad es una oportunidad para el cambio estructural con igualdad e instrumento de política económica para los países», comunicado de prensa, 18/10/2018.

11. Las ciudades de menor tamaño (menos de 300.000 habitantes) son menos importantes y suman 40,8% (ciudades de la misma dimensión en Europa contribuyen en 58%, y en África, en 48%). División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU: *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, ST/ESA/SER.A/366, 2015.

12. Para 2030, se espera una creciente importancia de las megaciudades (en parte, porque se proyecta que Bogotá entre en esta categoría), así como de las ciudades de tamaño intermedio (300.000 a 500.000 habitantes).

13. Un porcentaje mayor que en Asia (13,4%), África (9,3%) o América del Norte (10,4%).

tiempo, no todos los países latinoamericanos tienen una distribución urbana en la que la mayoría de la población se concentra en la capital del país. Brasil tiene dos ciudades gigantes y ninguna de las dos es su capital. Ecuador tiene dos ciudades grandes, pero Quito, la capital, es más pequeña que la ciudad portuaria de Guayaquil. Bolivia y Venezuela ya no son países con primacía y Colombia, que tradicionalmente era el país con la distribución urbana más equilibrada, mantiene esa distinción, incluso cuando el crecimiento de Bogotá superó el ritmo de su principal rival, Medellín.¹⁴

En algunos casos, esta primacía se asocia al poder económico nacional de las ciudades, en el que se destacan ciudades especialmente poderosas: por ejemplo, Buenos Aires, Montevideo o Santiago de Chile. Como señala Daniel García Delgado, la expansión urbana es, en parte, responsable de la enorme desigualdad en las conurbaciones, con barrios informales sin servicios ni agua potable¹⁵. Esto parece ser especialmente grave en los países de la región donde los modelos extractivistas y neoliberales fortalecieron la macrocefalia y acentuaron la concentración del PIB en las metrópolis.

**La urbanización
está considerada
como un factor
clave del desarrollo,
pero el supuesto
básico es que debe
estar bien planificada**

Este contexto constituye un importante factor de riesgo para la profundización de los efectos de la pandemia, pues el virus se transmite más rápidamente en contextos de alta densidad demográfica, como los urbanos y metropolitanos. Mientras que para julio de 2020 se estimaba que más de 90% de los casos informados de covid-19 en el mundo correspondían a zonas urbanas, en las zonas metropolitanas de la región se observa un patrón de sobreconcentración de contagios y muertes por la enfermedad.

La urbanización está considerada como un factor clave del desarrollo, pero el supuesto básico es que debe estar bien planificada. Cuando esa condición no se cumple, emergen problemáticas que atentan y/o limitan el desarrollo: diseconomías externas, contaminación atmosférica, atascos de tránsito, altos precios del suelo y elevados costos administrativos, entre otros. A pesar de que las ciudades son polos de oportunidades y crecimiento, presentan al mismo tiempo importantes desafíos en términos ambientales, económicos y sociales.

14. ONU-Hábitat: *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Río de Janeiro, 2010, p. 73.

15. D. García Delgado: «Ciudad y pandemia: las metrópolis en cuestión», Sección Papeles de Coyuntura, EYPP, Flacso, 1/6/2020.

Expansión urbana a expensas del acceso a la vivienda digna

Otra paradoja que acentúa las desigualdades en la región es el hecho de que, aun cuando el espacio edificado aumenta y las ciudades continúan consumiendo suelo, la oferta de vivienda asequible no logra dar respuesta a los requerimientos de los hogares¹⁶. De hecho, la región tiene un considerable y creciente déficit habitacional. En la actualidad, una de cada tres familias –un total de 59 millones de personas– habita en una vivienda inadecuada, construida con materiales precarios o carente de servicios básicos. Casi dos de los tres millones de familias que se forman cada año en ciudades latinoamericanas se ven obligadas a instalarse en viviendas informales a causa de una oferta insuficiente de viviendas adecuadas y asequibles¹⁷. Preocupa la evolución del déficit, que ha aumentado sistemáticamente desde 1990. Sin un cambio de tendencia profundo, la escasez de vivienda va a seguir siendo uno de los mayores desafíos en la región en los próximos años.

Chile y Costa Rica son los países latinoamericanos que presentan los requerimientos más bajos en términos de porcentaje de familias que necesitan una vivienda: 18% y 23%, respectivamente. Nicaragua, Perú y Bolivia presentan las situaciones más críticas. A pesar de ello, incluso en países como Argentina, que se ubica en el puesto 45 en el índice de desarrollo humano de Naciones Unidas, el requerimiento asciende a 32%.

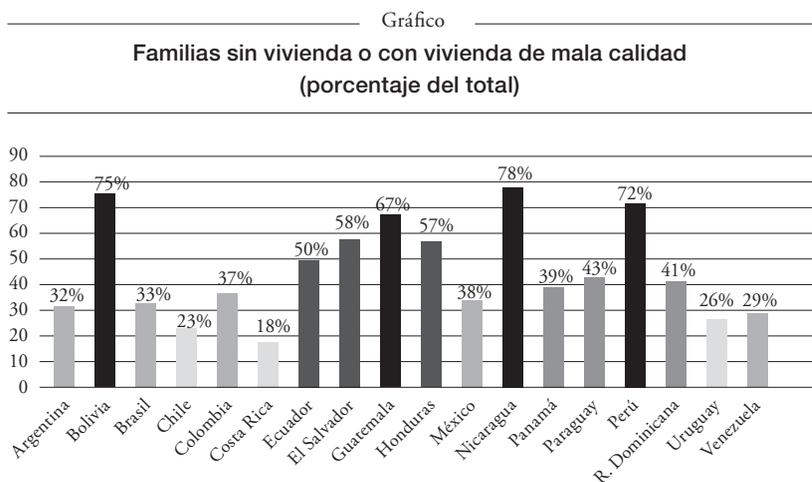
A los problemas en el acceso a la vivienda se suman las disparidades en el acceso a los servicios de agua y saneamiento. Según Eduardo Cavallo, Andrew Powell y Tomás Serebrisky¹⁸, si se tiene en cuenta un indicador básico para medir el estado del acceso a los servicios de agua en la región¹⁹, el porcentaje de hogares urbanos en esta categoría llega a 96,7%. Sin embargo, si se consideran los nuevos estándares definidos en el año 2015 para monitorear el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sustentables, esos guarismos descienden estrepitosamente. La nueva referencia supone acceder a agua gestionada de forma segura; es decir, acceder a agua mejorada suministrada en el propio sitio (generalmente el hogar), disponible cuando se

16. Gabriela Benza y Gabriel Kessler: *Uneven Trajectories: Latin American Societies in the Twenty-First Century*, Cambridge UP, Cambridge, 2020.

17. César Patricio Bouillon (ed.): *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2012.

18. E. Cavallo, A. Powell y T. Serebrisky (eds.): *De estructuras a servicios. El camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe*, BID, Washington, DC, 2020.

19. Este considera que todos los hogares con agua por tubería o que utilizan agua proveniente de una fuente protegida (por ejemplo, cisternas cubiertas, pozos protegidos o manantiales) tienen acceso a agua mejorada.



Fuente: C. Bouillon (ed.): ob. cit.

necesita y libre de contaminación. El nuevo estándar implica una caída considerable de las tasas de acceso. Asimismo, se observan importantes diferencias entre los hogares más pobres y los más ricos, sobre todo en Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador y México²⁰. Asimismo, la encuesta Barómetro de las Américas 2018-2019 revela que

el acceso a los servicios de saneamiento, independientemente de cómo se defina su calidad, es menor que el acceso al agua en toda la región. Un desafío importante es ampliar los servicios a los asentamientos informales en zonas urbanas y periurbanas. La expansión poblacional desordenada, la construcción rudimentaria de viviendas y la falta de vivienda propia dificultan la adopción de soluciones convencionales.²¹

Las desigualdades socioeconómicas, barreras para el acceso a la vivienda

Otro problema que acecha a las ciudades de América Latina y el Caribe es la desigualdad. De hecho, la región está considerada la más desigual del

20. Analía Gómez-Vidal, Kleber Machado y Darcia Datshkovsky: «Water and Sanitation Services in Latin America: A Snapshot of Access and Quality», BID, Washington, DC, 2020.

21. E. Cavallo, A. Powell y T. Serebrisky (eds.): ob. cit.

mundo²². La desigualdad se expresa en la distribución del ingreso, pero también en el hábitat y en el acceso a bienes y servicios (de educación, salud, financiamiento, etc.), a oportunidades de empleo, al patrimonio y al espacio público.

Mientras que, en la región, el coeficiente de Gini se ubica alrededor de 0,46²³, varias de sus ciudades se encuentran por encima de esos guarismos. Entre ellas, un número importante de ciudades capitales como, por ejemplo, Buenos Aires, Santiago, Ciudad de México, Brasilia y Bogotá. Un estudio que analizó la movilidad de las ciudades en relación con las variaciones de la desigualdad (284 ciudades de 18 países), entre los años 1989 y 2010, permite observar que hubo una movilidad hacia la igualdad. No obstante, la desigualdad espacial continúa siendo un problema grave en la región. Por un lado, profundiza la desigualdad agregada y, por el otro, exacerba lo que la bibliografía denomina «efecto barrio»²⁴, reforzando la concentración de desventajas. De hecho, Ana María Barufi y Eduardo Haddad, preocupados por la relación entre la desigualdad salarial urbana y la segregación en ciudades de Brasil, muestran una fuerte correlación positiva entre los salarios y la proximidad física a los lugares de trabajo: esto es, a mejores salarios mayor proximidad física a los lugares de trabajo²⁵. Asimismo,

dato que en la mayoría de las ciudades de Brasil los empleos formales se concentran desproporcionadamente en zonas céntricas y los barrios informales pobres se concentran en las afueras de las ciudades (...) muchas personas de bajos ingresos trabajan en empleos informales mal pagados, los cuales normalmente están dispersos por toda la ciudad (...). Los desplazamientos más breves

22. ONU-Hábitat: «Construcción de ciudades más equitativas: políticas públicas para la inclusión en América Latina», ONU-Hábitat / CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, Nairobi, 2014.

23. En los países desarrollados es de 0,32.

24. Sonia Arbaci e Ian Rae: «Efecto barrio y desigualdades. Evidencias para desmitificar las políticas urbanas de diversificación residencial» en *ACE: Architecture, City and Environment* vol. 9 N° 26, 2014; Javier Ruiz-Tagle: «La persistencia de la segregación y la desigualdad en barrios socialmente diversos. Un estudio de caso en La Florida, Santiago» en *Eure* vol. 42 N° 125, 2016; Robert J. Sampson: «Moving to Inequality: Neighborhood Effects and Experiments Meet Social Structure» en *American Journal of Sociology* vol. 114 N° 1, 2008 y «Neighbourhood Effects and Beyond: Explaining the Paradoxes of Inequality in the Changing American Metropolis» en *Urban Studies* vol. 56 N° 1, 2019.

25. A. M. Barufi y E. Amaral Haddad: «Spatial Mismatch, Wages, and Unemployment in Metropolitan Areas in Brazil» en *Region* vol. 4 N° 3, 2017.

de los trabajadores de altos ingresos, a su vez, probablemente reflejan el hecho de que estos pueden pagar viviendas en zonas con mejor acceso a empleos formales.²⁶

Según los estudios de los organismos internacionales —que son los que proveen información comparable a escala global—, el factor que explica la desigualdad en la región es la excesiva concentración del ingreso en el sector de la población con mayor ingreso²⁷: el 10% más rico de la población gana 22 veces más que el 10% más pobre y el 1% más rico posee 21% del ingreso de toda la economía²⁸.

Otra expresión de la desigualdad de ingresos, además de la polarización social, es la polarización residencial. Esta se expresa en las diferencias entre las áreas residenciales de ricos y pobres y, por ende, en la distribución de viviendas formales e informales, localizadas unas en barrios con buenos servicios y otras en barrios pobres con acceso muy limitado a servicios. Esto explica que en una misma ciudad existan áreas que tienen muy poca pobreza, mientras que otras concentran una gran cantidad de pobres (por ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires, los barrios de la comuna 8 concentran significativamente mayor proporción de población pobre que los de la comuna 12).

Estas desigualdades se manifiestan en grandes contrastes en las condiciones de vida de la población. En América Latina, el porcentaje de pobreza extrema en 2019 alcanzaba a 11,3% de la población y la pobreza, a 30,5%. Estos guarismos, en el contexto de la pandemia por covid-19, ascienden a 12,5% y 33,7%, respectivamente²⁹. Las posibilidades que tienen los hogares y las poblaciones de acceder a una vivienda digna no son ajenas a la incidencia de la pobreza. De hecho, el acceso a una vivienda y a las externalidades positivas de la vida urbana es una función de procesos económicos y sociales complejos que condicionan la capacidad de los hogares para el acceso a recursos. A pesar de que, desde el año 2000, América Latina había logrado algunos avances en la reducción de la pobreza, ese ciclo expansivo de incorporación de población a las capas medias urbanas se detuvo entre 2014 y 2015.

26. Matías Busso y Julián Messina (eds.): *La crisis de la desigualdad. América Latina y el Caribe en la encrucijada*, BID, Washington, DC, 2020, p. 84.

27. Eduardo López Moreno: *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina*, CAF, Bogotá, 2014.

28. Juan Pablo Chauvin y J. Messina: «The Spatial Dimension of Inequality», BID, Washington, DC, 2020.

29. Cepal: *Panorama social de América Latina 2020*, LC/PUB.2021/2-P/Rev.1, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2021.

La informalidad como rasgo de la ciudad latinoamericana

Finalmente, como consecuencia de los problemas en el acceso a la vivienda digna, la región se caracteriza, también, por la presencia de asentamientos informales. El crecimiento de las ciudades se ha producido a expensas de las poblaciones de menores recursos. De hecho, amplios segmentos no han logrado insertarse en la ciudad formal. La ciudad informal alberga entre 20% y 50% de la población de las grandes urbes latinoamericanas, situación que conlleva altos grados de inseguridad en la tenencia para amplios segmentos de la población³⁰.

La masiva migración desde las zonas rurales a las zonas urbanas, las movi­lidades intraurbanas de los sectores de mayores ingresos—desde el centro de la ciudad hacia barrios periféricos, entre ciudades, y, en cierta medida, desde la ciudad hacia el campo—, así como las migraciones intrarregionales entre ciudades han provocado una recomposición del espacio urbano que se asocia a altos niveles de segregación socioeconómica y espacial. A ello se suman los efectos del crecimiento natural, la influencia de los mercados inmobiliarios y la débil planificación urbana, que refuerzan las desigualdades en el acceso a los tipos de hábitat. La fragmentación de las ciudades refleja, de alguna manera, la coexistencia de zonas de riqueza con zonas de pobreza que, en ocasiones, toman la forma de asentamientos o barrios informales—llamados, también, «tugurios», «villas», «campamentos», «favelas», «*cortiços*», etc.—.

La informalidad en el acceso al hábitat se asocia con diferentes formas y expresiones de la desigualdad. Entre ellas, restricciones a la calidad de vida y a las potencialidades laborales, acceso limitado a sistemas de transporte y a servicios domésticos de calidad, mayores costos y tiempo de acceso al mercado laboral, mayores cargas de trabajo doméstico y de tiempo asociadas a conseguir agua segura y a asear y vigilar la vivienda, inseguridad en la tenencia, problemas de salud asociados a la falta de ventilación adecuada, al hacinamiento y a la falta de acceso a servicios de saneamiento, y riesgo de violencia de género, entre otros³¹. Por ejemplo, los asentamientos informales suelen localizarse en la periferia de la ciudad, lejos de zonas con altas concentraciones de empleos. De hecho, Jan K. Brueckner, Lucas Mation y Vanessa G. Nadalin muestran que el ingreso promedio de los hogares

La ciudad informal alberga entre 20% y 50% de la población de las grandes urbes latinoamericanas

30. Verónica Adler y Felipe Vera (eds.): *Vivienda: ¿qué viene? De pensar la unidad a construir la ciudad*, BID, Washington, DC, 2018.

31. E. López Moreno: ob. cit.

residentes en ciudades brasileñas disminuye con la distancia al centro de la ciudad³². Estos patrones de localización en las ciudades de la región, según Chauvin y Messina, pueden ser a la vez consecuencia y causa de la desigualdad de ingresos laborales.

Por un lado, los trabajadores valoran los desplazamientos diarios más cortos, lo que genera una mayor demanda y precios más elevados de las viviendas situadas cerca de los centros de trabajo (...). Así, los hogares de bajos ingresos quedan excluidos de las zonas más deseables debido a los altos precios (...). Por otro lado, vivir lejos de las zonas donde se concentra el empleo implica mayores costos para los trabajadores y para quienes buscan empleo, lo que disminuye las oportunidades económicas de los habitantes de los barrios mal conectados.³³

A las desigualdades que expresa el proceso de extensión de la ciudad informal se suma la proliferación de nuevos tipos de urbanizaciones privadas o cerradas que, en ocasiones, toman la forma de verdaderas *edge cities*. Se trata de urbanizaciones que

son virtualmente autónomas incluyendo oficinas, supermercados e instalaciones para el ocio. Los residentes no necesitan salir de estas urbanizaciones y los guardias de seguridad los protegen permitiendo solo la entrada a los empleados e invitados. En algunas áreas estas urbanizaciones privadas ocupan grandes zonas de la ciudad. En Río de Janeiro, por ejemplo, Barra de Tijuca es un área (...) de centros comerciales y urbanizaciones privadas donde no hay pobres.³⁴

Otro caso paradigmático, en el Área Metropolitana de Buenos Aires, es Nordelta. Se trata de una megaurbanización privada que alberga varios barrios cerrados, cinco colegios, un centro comercial, cines, servicios de salud, estaciones de servicio, restaurantes y hasta un helipuerto. Estas nuevas urbanizaciones se desarrollan en las periferias de las metrópolis latinoamericanas, que históricamente han sido ocupadas (y autourbanizadas) por los

32. J.K. Brueckner, L. Mation y V.G. Nadalin: «Slums in Brazil: Where Are They Located, Who Lives in Them, and Do They 'Squeeze' the Formal Housing Market?» en *Journal of Housing Economics* N° 44, 2019. Si bien existen procesos de salida de las personas de mayor poder adquisitivo a las periferias (barrios cerrados, etc.), también se producen procesos de gentrificación de barrios céntricos.

33. J.P. Chauvin y J. Messina: ob. cit., p. 82.

34. ONU-Hábitat: *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Río de Janeiro, 2010, p. 68.

sectores de menores ingresos. Tal y como muestra Teresa Caldeira para el caso de San Pablo, el patrón de localización de las nuevas urbanizaciones privadas genera, de hecho, una mayor proximidad entre grupos sociales³⁵. Sin embargo, esta proximidad está mediada por la existencia de barreras físicas y la intensificación de los sistemas de control, lo que profundiza la expansión y la fragmentación de las periferias urbanas.

Las pandemias, por definición, no se llevan bien con la informalidad urbana, y la actual no parece ser una excepción. Los habitantes de los asentamientos informales habitualmente carecen de agua limpia y saneamiento. Asimismo, padecen situaciones de hacinamiento y, por ende, no pueden distanciarse socialmente. A ello se agregan las dificultades en el acceso a alimentos y a una nutrición saludables que les permitan mantener el sistema inmunológico fuerte³⁶. Todas estas situaciones facilitan la propagación de infecciones como la del covid-19.

Un informe elaborado por la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus a requerimiento del Ministerio de Ciencia y Tecnología de Argentina puso en evidencia los desafíos que enfrenta la población que habita en asentamientos informales para protegerse de los peores impactos del covid-19. Por ejemplo, datos sobre la Región Metropolitana de Buenos Aires ponen en evidencia que el acatamiento de las medidas de aislamiento social en la mayoría de los casos fue parcial o bajo. Las causas para el acatamiento parcial o el no acatamiento de la medida parecen ser múltiples, y se identifican cuatro factores críticos:

(a) 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 las compras. Los comercios de proximidad tienen precios más altos o poca mercadería. Gran parte de las familias, además, sale a buscar asistencia alimentaria por parte del Estado de forma directa o a través de organizaciones.

(b) En segundo lugar, se señalan las condiciones deficitarias de la vivienda, así como la falta de acceso al agua por cañería dentro de ella, lo que obliga a la población a salir para su aprovisionamiento. En los asentamientos o barrios con viviendas más pequeñas y/o precarias, el estudio muestra

35. T. Caldeira: *Ciudad de muros*, Gedisa, Barcelona, 2007.

36. Coalición Internacional del Hábitat: «Covid-19: necesitamos un hábitat de derechos humanos», 27/3/2020.

**Las pandemias
no se llevan bien con
la informalidad urbana,
y la actual no parece
ser una excepción**

que no es posible entender la cuarentena como un aislamiento adentro de las viviendas, en parte por su reducido tamaño y las deficitarias condiciones de habitabilidad.

(c) 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 conseguir un trabajo ocasional, incluso en el marco de las medidas de confinamiento.

(d) Finalmente, aun cuando no parece emerger con tanta fuerza, el estudio identifica la presencia de personas violentas en el hogar y/o con consumos problemáticos como otra de las cuestiones que impiden el aislamiento domiciliario.

Lo más terrible es que, a medida que la pandemia empeora –al momento de escribir estas líneas, la segunda ola de covid-19 azota fuertemente las ciudades de la región, con un avance muy desigual de la vacunación–, también lo hacen las desigualdades urbanas³⁷: las ciudades y barrios pobres tienen cada vez menos recursos para ofrecer a sus residentes. La pandemia es una lupa que muestra de modo aumentado y sin anestesia las desigualdades cruzadas que padecen amplios sectores de la población urbana de la región.

Desafíos en el espejo del derecho a la ciudad

Resulta evidente que uno de los desafíos más ambiciosos para asegurar un horizonte de igualdad en el acceso a la vivienda y el hábitat dignos es la realización del derecho a la ciudad. La noción de «derecho a la ciudad» fue acuñada a modo de impugnación y denuncia de la lógica del capitalismo en los espacios urbanos y su conversión en una mercancía al servicio de los intereses de la acumulación del capital. Como contrapropuesta frente a este fenómeno, Henri Lefebvre construye, a fines de la década de 1960, una propuesta política que reivindica el derecho de pobladores y habitantes a ser dueños de la ciudad³⁸. En vista de los efectos causados por el capitalismo, se propone una nueva perspectiva política que aboga por rescatar al ser humano como protagonista de la urbanidad que él mismo ha construido³⁹.

La noción de «derecho a la ciudad» fue acuñada a modo de impugnación y denuncia de la lógica del capitalismo en los espacios urbanos

37. Cepal: *Panorama social de América Latina 2020*, cit.

38. H. Lefebvre: *El derecho a la ciudad* [1968], Capitán Swing, Madrid, 2017.

39. Charlotte Mathivet: «El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear ‘Otra ciudad posible’» en *DPH*, 9/2009.

En este sentido, el derecho a la ciudad, más que una categoría analítica, resulta en una propuesta de acción política comprometida con la democratización del acceso a la ciudad y a sus externalidades positivas.

La realización de esta empresa supone que los Estados lidien con una agenda de desigualdades cruzadas. La región tiene una reconocida experiencia en términos de políticas públicas de vivienda y de mejoramiento de barrios. Sin embargo, el nivel del déficit habitacional es tan elevado que pocos países podrían aspirar a una universalización de la vivienda digna en el corto o mediano plazo. Frente a las limitaciones presupuestarias y a la abrupta caída del PIB en el contexto de la pandemia de covid-19, es fundamental que las políticas urbanas, en general, y de provisión de vivienda y gestión del suelo, en particular, aprovechen el valor que genera la inversión pública, brindando mayor apoyo a la mejora de viviendas existentes y a la reurbanización de áreas y barrios segregados. Siempre, desde ya, asegurando la radicación de la población residente.

Ese compromiso incluye el abordaje de las causas profundas y estructurales de las violaciones de los principios de no discriminación e igualdad, desde una perspectiva interseccional, intersectorial y territorial. A través de la incorporación de un enfoque de derechos en el planeamiento y el desarrollo urbano, las ciudades podrán funcionar como espacios de igualdad asegurando la sostenibilidad para quienes las habitamos y para las generaciones por venir.

En el contexto de la pandemia, en un corto plazo, constituye un imperativo garantizar la protección de la población más vulnerable y su acceso a una vivienda adecuada, a fin de reducir las brechas frente a la epidemia. Existen consensos acerca de cuáles son los grupos más críticos sobre los que debe focalizarse la política pública: las personas en situación de calle, los migrantes, las mujeres jefas de hogar con niños, niñas y adolescentes a cargo, los mayores de 60 años, los arrendatarios, las familias tenedoras de créditos hipotecarios y las personas en condición de discapacidad, particularmente quienes habitan en asentamientos informales y en alojamientos temporales. En este marco, es prioritario evitar desalojos, tanto en viviendas sujetas a créditos hipotecarios como en viviendas en alquiler o en situaciones de cohabitación.

En el mediano plazo, los desafíos son aún mayores: repensar el territorio desde la perspectiva de la ciudad de proximidad, las nuevas formas de movilidad sustentable, las alternativas para cerrar la brecha digital y los nuevos paradigmas de desarrollo económico (ciudad verde). Esto requiere, además, acompañar esfuerzos de corte más bien tradicional con acciones específicas, adaptadas a las realidades nacionales, que propicien el fortalecimiento de los circuitos económicos locales: ocupación de suelo actualmente vacante,

utilización de las viviendas vacías, mejoramiento de barrios con operaciones urbanas integrales basadas en la recuperación del valor creado a través de la inversión pública y apoyo técnico a la autoconstrucción en suelo seguro.

En ese marco, la gobernanza urbana es un factor clave que influye en el aumento (o la reducción) de las desigualdades en función del compromiso de los gobiernos con el desarrollo humano y la cohesión social⁴⁰. La cuestión ambiental es, también, parte del horizonte de la igualdad y del derecho a la ciudad. Parece necesario abogar por modos innovadores y sustentables de producción de viviendas en las ciudades de la región, de modo de garantizar la sostenibilidad de las ciudades ante futuras pandemias, el cambio climático y otros retos globales. Finalmente, parece imprescindible incorporar a la agenda urbana la cuestión de los cuidados. El compromiso con el horizonte de igualdad en las ciudades compromete el aseguramiento de infraestructuras de cuidados destinadas a la infancia, a la educación, a la salud y a los géneros, asegurando este derecho y garantizando la calidad de vida de la población. ☒

40. Catalina Ortiz y Camillo Boano: «'Stay at Home': Housing as Infrastructure of Care?» en *The Bartlett Development Planning Unit*, uCL, 6/4/2020.