

Introducción al Dossier “Habitar la ciudad. Estado y ciudadanía en América Latina desde la segunda mitad del siglo XX”

María José Bolaña*
Gabriela Gomes**
Eulalia Portela Negrelos***

Resulta evidente que el escenario pandémico puso en el centro de la escena la desigualdad social respecto al acceso a los servicios básicos como el agua y la vivienda para evitar la propagación del virus. La enorme desigualdad en el acceso a la vivienda y en el ejercicio del derecho universal de habitar la ciudad son problemáticas preexistentes y estructurales de las ciudades latinoamericanas, que se incrementaron fuertemente en la década del noventa del siglo pasado, tras la implementación de las políticas neoliberales. En esos años, se fue consolidando un modelo de ciudad que apuntó a la segregación socioespacial, lo que generó una mayor concentración de la tierra urbana por parte del mercado inmobiliario y un modelo de fragmentación social.

Durante los años cincuenta del siglo XX, las ciudades latinoamericanas crecieron exponencialmente y se profundizó la crisis habitacional. El proceso de industrialización que se puso en marcha en varios países de América Latina produjo la intensificación del proceso de urbanización en las áreas metropolitanas. Eso se tradujo en la visualización y la proliferación de la informalidad urbana, que obligó a los Estados a enfrentar el problema de la vivienda visto como síntoma de “atraso”. Se plantearon un conjunto de políticas estatales tendientes a promover la planificación urbana y el ordenamiento territorial, la construcción de barrios y viviendas para sectores populares. Este tipo de políticas estuvieron estrechamente vinculadas a la obra pública que descansaba sobre la base de una planificación centralizada bajo diferentes formas de gobierno y en sistemas de economía capitalista. A lo largo del período delimitado para el dossier, la autoconstrucción popular convivió con las “soluciones” habitacionales que aplicaban los Estados y en algunos países se trató de una política gubernamental tendiente a brindar respuestas con participación social a la compleja situación habitacional.

En América Latina, los años posteriores a la Conferencia del Hábitat, en Vancouver en 1976, Hábitat I, promovida por la ONU, se caracterizaron por la caída del crecimiento económico, el desempleo, las deudas externas y el retiro del Estado en materia social. Se favoreció la remercantilización de bienes y servicios antes protegidos por el Estado, la privatización de las empresas públicas y de los bancos hipotecarios. Se promulgaron leyes de descentralización de los servicios básicos y se promovieron acciones volcadas hacia la desestatización y focalización, lo que produjo serias crisis sociales. Muchos sectores sociales criticaban las políticas de planificación centralizadas y la producción masiva de viviendas por parte del Estado. Los Estados asumieron un rol “facilitador” al impulsar el fin de los sistemas nacionales de provisión habitacional centrados en el financiamiento de la oferta. Eso favoreció la expansión del mercado inmobiliario ya que la tendencia fue limitar la regulación del mercado

* Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República Oriental del Uruguay. E-mail: maria.bolana@cienciassociales.edu.uy

** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. E-mail: gabrieladaianagomes@gmail.com

*** Universidade de São Paulo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo (IAU-USP), Brasil. E-mail: negrelos@sc.usp.br

del suelo, de la vivienda y de los servicios urbanos. De ese modo, la flexibilización de las normas urbanas por parte del Estado contribuyó para la profundización de los procesos de segregación socioespacial. A lo largo de las últimas décadas, el campo de la historia urbana adquirió una notable relevancia para reflexionar sobre cómo se pensaron las ciudades latinoamericanas y qué tipo de políticas gubernamentales se implementaron en los distintos procesos históricos. En función a lo expuesto, este dossier reúne un conjunto de investigaciones empíricas y teóricas que tratan distintos aspectos de la problemática urbana y los modos de habitar de diferentes actores sociales.

Compuesto por doce artículos, el dossier nos introduce en los casos de Argentina, México y Perú. Los estudios aquí reunidos privilegian un enfoque multidisciplinar, dialogando con perspectivas teóricas y problemas metodológicos del área de los estudios urbanos en América Latina, desde mediados del siglo XX hasta las primeras décadas del siglo XXI, en sus múltiples escalas y dimensiones de análisis. Se trata de un conjunto de investigaciones que indagan sobre diferentes actores de las políticas urbanas del habitar en relación a las políticas urbanas y habitacionales, la informalidad urbana y la autoconstrucción, la cuestión de los alquileres y la construcción de vivienda. A continuación haremos una breve presentación de los textos en función de sus perspectivas y ciertos hilos conductores que consideramos los vinculan.

Comenzando con los trabajos de Natalia Fernanda Ponce Arancibia y Romina Olejarczyk, así como el de Martín Carné los cuales problematizan las políticas estatales tendientes a brindar a algún tipo de “solución” al problema habitacional: cómo fueron diseñadas, quiénes y cómo se instrumentaron, cuáles fueron sus efectos. En su artículo “Trayectorias en la producción de vivienda vertical en la Ciudad de México (1948-2006)”, Natalia Fernanda Ponce Arancibia analiza las características de la construcción del parque habitacional en altura. La autora revisa las formas de acumulación del capital en distintos modelos político-económicos desarrollados que determinaron los patrones de distribución territorial de la vivienda en altura en la Ciudad de México. Este proceso lo analiza en tres períodos: el desarrollista (1940-1980); la transición al esquema neoliberal (1980-1990) y la consolidación del neoliberalismo (1990 al presente). En esos períodos, la vivienda vertical presentó variaciones según los ciclos de producción. Se modificaron las formas de tenencia de los predios, los patrones de distribución territorial y el público al cual iban dirigidas las viviendas. Así, el auge de la vivienda vertical se produjo durante el período desarrollista, ya que la altísima participación estatal destinada a sectores asalariados también garantizaba el mantenimiento y el equipamiento del parque habitacional. Sin embargo, a partir de los años setenta comienza a ganar fuerza la participación del sector privado. En la era neoliberal, cobra fuerza la desregulación del uso del suelo urbano, lo que favorece a la expansión del sector inmobiliario que amplió el mercado habitacional hacia sectores medios o medios altos, con acceso a créditos hipotecarios. Así, desde los años ochenta se fue configurando un modelo de ciudad donde los sectores más vulnerables fueron desplazados, tendencia que se ha profundizado radicalmente durante el siglo XXI. Según Ponce Arancibia, una forma posible de “revertir” dicha tendencia sería recuperar ciertos aspectos de la producción de vivienda estatal en renta del período desarrollista. Si bien resultó una experiencia marginal, brinda pistas sugerentes para el diseño de modelos institucionales que permitan nuevas posibilidades de acceso a soluciones habitacionales para los sectores rezagados, facilitando la inclusión transversal de los habitantes a los beneficios que ofrece la ciudad central.

Por su parte, el artículo de Martín Carné analiza la captación parcial de plusvalías urbanas por parte del Departamento Ejecutivo Municipal de la ciudad de Santa Fe mediante los “convenios urbanísticos” celebrados entre 2011 y 2021, una novedosa y auspiciosa

contribución de gran relevancia social en lo concerniente a la redistribución de las cargas y beneficios de la urbanización. Para ello, el autor presenta un estudio profundo de los convenios urbanísticos llevados adelante por el Estado local con personas físicas y/o jurídicas propietarias de inmuebles. Se propone como objetivo diagnosticar los límites y alcances de la redistribución de beneficios para la sociedad que genera la captación de la plusvalía. Para dicho fin, se caracterizan las manifestaciones de la recuperación (dinero, materiales para la construcción, suelo, servicios), la localización de los “hechos generadores” de los convenios urbanísticos y las obras realizadas con los recursos captados que contribuyen a financiar la construcción de equipamiento colectivo en áreas postergadas de la ciudad. Sin embargo, los resultados de la investigación sugieren que el Departamento Ejecutivo Municipal de Santa Fe deja de captar la valorización surgida de los proyectos inmobiliarios localizados en las áreas céntricas y en las proximidades de los espacios naturales. El autor concluye que el alcance del instrumento resulta ineficiente para reducir la desigualdad socioespacial.

Desde una perspectiva etnográfica, Romina Olejarczyk analiza los Programas Federales de Construcción de Viviendas, desarrollados originalmente por el gobierno de Néstor Kirchner (2004-2007). Se trató de una política de construcción masiva de viviendas tendiente a reducir el déficit habitacional pero también a movilizar la economía que había colapsado luego de la crisis sociopolítica del año 2001. Para ello, Olejarczyk se sirve de un conjunto de entrevistas a funcionarios, trabajadores y habitantes de un conjunto de vivienda social ubicado en el municipio de Avellaneda del conurbano bonaerense. Desde la perspectiva de los habitantes de las viviendas, Olejarczyk reflexiona sobre las respuestas elaboradas por parte del Estado para brindar lo que se ha dado en llamar una “solución habitacional”. La autora considera que las respuestas estatales están más asociadas a utilizar la producción de viviendas como un mecanismo para hacer girar la rueda de la economía, antes que ocuparse por brindar “soluciones” para los habitantes ya que no contempla la perspectiva de los sujetos destinatarios. Tampoco se consideran los modos de vida de sus habitantes ni sus necesidades.

El artículo de Víctor Pegoraro dialoga con la propuesta de Olejarczyk en el sentido que estudia la producción masiva de viviendas económicas bajo el régimen de propiedad horizontal en la ciudad de Mar del Plata, una de las ciudades turísticas más importantes de la Argentina. Pegoraro indaga cómo los planes nacionales y provinciales que se llevaron a cabo durante las dictaduras argentinas hasta la apertura democrática se expresaron a escala local. Rastrea los edificios construidos, cuáles fueron los alcances de las políticas diseñadas con el objetivo de afectar o beneficiar principalmente a los sectores menos favorecidos dentro del espacio de la ciudad de Mar del Plata, así como esa edificación afectó a la “ciudad estacional” y a “la ciudad permanente”.

Por otra parte, Florencia Brizuela presenta una novedosa pesquisa dedicada a reconstruir las discusiones disciplinares sobre las problemáticas habitacionales y urbanas en los organismos de desarrollo durante los años cincuenta del siglo pasado. A través de la reconstrucción de las formas en que los organismos internacionales formaron y recomendaron políticas habitacionales y territoriales para los Estados latinoamericanos, da cuenta de un proceso de formación donde la “técnica” se visualiza como “neutral” para la planificación territorial. Desde estos organismos se promovía “la participación, la racionalidad y la previsión”, considerando que el problema del acceso a la vivienda en América Latina estaba vinculado a la falta de “esfuerzo” por parte de las poblaciones, prevaleciendo como solución la idea de autoconstrucción. La autora plantea la necesidad de conocer cómo aterrizaron estos saberes en los distintos países latinoamericanos y cuál fue la respuesta de técnicos y gobiernos a nivel local, de allí la importancia de una perspectiva transnacional para el estudio de esta temática.

Otra línea de estudios de este dossier se ha dedicado a indagar los modos de habitar de los sectores sociales de bajos ingresos y sus prácticas de apropiación del espacio urbano. En “Experiencias y trayectorias habitacionales de mujeres fueguinas en barrios en asentamientos (2006-2021)”, Nadia Finck, María Ayelen Martínez y María Fernanda Moreno Russo, a partir de una estrategia cualitativa, realizan un gran aporte a los estudios de las formas de organización colectiva para la producción de vivienda y de las trayectorias habitacionales de los sectores empobrecidos en dos ciudades en tiempos recientes en la zona austral argentina, Río Grande y Ushuaia en la provincia de Tierra del Fuego. Las autoras recuperan las experiencias y trayectorias habitacionales de mujeres residentes en dos barrios en asentamientos en esas ciudades que surgieron entre 2006 y 2007. En ese sentido, a partir del trabajo con entrevistas y las cartografías, reconstruyen las dinámicas entre el rol del Estado y los testimonios de las pobladoras que aportan su visión sobre el entorno barrial. El trabajo nos acerca a los impactos de las políticas estatales, la recepción y las respuestas de las mujeres en los barrios en asentamiento informal.

Continuando con las formas de ejercer y demandar el derecho a la ciudad en Argentina, el artículo de Betina Guindi nos acerca a un análisis diacrónico y sincrónico de imágenes que muestran las disputas por el espacio urbano como problema político y de confrontación de diversos grupos y sectores sociales. La autora busca comprender cómo, desde el tiempo histórico donde se suceden estas disputas y las diversas formas de ejercer el derecho a la ciudad, el tiempo presente reclama una relación más profunda entre ciudadanía y democracia urbana para habitar, por ejemplo, Buenos Aires. Por su parte, el artículo de Maribel López nos muestra el conflicto por el suelo urbano en la ciudad de México de principios del siglo XX a través de dos formas opuestas de pensar y ocupar el territorio. Una originada en los años sesenta a través de familias trabajadoras que conformaron una cooperativa de ayuda mutua, con autoconstrucción y basada en el derecho de uso y propiedad colectiva, la cooperativa Palo Alto en la ciudad de México. La otra, que en el 2021 amenazó a los cooperativistas para apropiarse de su espacio, es la que opera mercantilmente a través del valor de cambio y de lucro del suelo, y que considera que estos sectores sociales ya no tienen derecho a vivir en una zona de la ciudad que ha cobrado un importante valor inmobiliario. En ese proceso de resistencia y lucha la cooperativa ha logrado pervivir, pero otros proyectos cooperativos y sectores de medianos y bajos ingresos ya no tienen cabida en un espacio favorecido por el proyecto Santa Fe para la inversión especulativa.

Desde otra perspectiva, el artículo de Karen Tapia pone su foco en la relación entre Estado, planificación, descentralización y actores involucrados en el proceso de producción habitacional y urbana. Propone el análisis de este tipo de procesos a través de diversas escalas y de un enfoque relacional urbano-residencial. Para ello, presenta el caso del barrio Ttio ubicado en la histórica y patrimonial ciudad de Cusco en Perú. Se trata del primer y más grande proyecto peruano descentralizado de lotes y servicios con vivienda progresiva estudiado hasta la fecha. Según la autora, Ttio constituía una ciudad satélite en los años sesenta y actualmente es un distrito del área central.

Las investigadoras Virginia Miranda Gassull, María Florencia Ginestar y Josefina Perales en “Transformaciones de las barriadas populares en la ciudad intermedia. Historia y estado actual de las políticas urbano-habitacionales entre el siglo XX y el XXI en Mendoza, Argentina” presentan un diálogo entre las acciones estatales y las formas de organización barrial en una perspectiva de adaptación a los procesos de gestión social de la urbanización de tres barriadas populares ubicadas en la provincia de Mendoza (Flores, San Martín y Barriada La Favoritos)

en diferentes etapas en el siglo XX. La perspectiva histórica que adoptan las autoras les permite demostrar que en tres casos seleccionados, la forma de acceso a la ciudad durante el siglo XX fue a través de la urbanización popular y del esfuerzo colectivo de las barriadas. Sin embargo, esta tendencia se revierte a partir de 2006, cuando el Estado municipal mediante el endeudamiento externo, promovió una serie de programas de urbanización. Esa intervención buscaba integrar a los barrios al tejido urbano. Sin embargo, el desarrollo de la infraestructura y la provisión de servicios urbanos no resultó suficiente para concretar dicho objetivo.

Con el conjunto de herramientas teóricas y epistemológicas ofrecido por Henri Lefebvre, en su desarrollo de la teoría del “derecho a la ciudad”, Néstor Casanova Berna propone una demarcación a la vez amplia pero más precisa de los desafíos involucrados en la proposición sobre el derecho a la ciudad de Lefebvre en 1968, que ha sido orientada a acciones revolucionarias sobre el espacio urbano como obra colectiva, ya que el modo de producción capitalista, sustrae las posibilidades sociales de vivir en la ciudad plenamente. El trabajo de Berna ofrece un avance en la consideración del derecho a la ciudad como el derecho humano a habitar y a actuar en su producción. Con esas perspectivas, el artículo es una contribución a la reflexión teórica sobre la potencia que tienen los movimientos sociales para proponer y orientar una transformación urbana más efectiva frente a los procesos del Estado capitalista en alianza con el mercado.

Desde un trabajo empírico y analítico de la ciudadanía en una ciudad mexicana cuyo crecimiento plantea desafíos a las formas de ejercicio de la política comunitaria, entre lo consuetudinario y el derecho liberal, el artículo de José Hernández Díaz sobre Oaxaca en México nos presenta la evolución y el conflicto político-institucional entre diversas formas de ejercer el gobierno de una ciudad. El crecimiento de esta ciudad, que ha integrado a las regiones rurales donde viven pueblos indígenas con formas consuetudinarias de organización y, los cambios legislativos a nivel nacional y local en Oaxaca han generado conflictos desde 1995, que demuestran la complejidad de las relaciones en sociedades pluriculturales y las dificultades de implementar políticas de reconocimiento a las comunidades en un sistema donde confrontan diversos tipos de ejercicio del gobierno municipal.

La perspectiva interdisciplinaria predominante en los estudios urbanos de este dossier abre el diálogo en temas que han sido claves en la segunda mitad del siglo XX y principios del siglo XXI en las ciudades latinoamericanas. En primer lugar, las formas en que el Estado a través de la política habitacional y urbana se ha relacionado con el mercado, con la vivienda de sectores de bajos ingresos, la autoconstrucción, la ciudad informal y la distribución de recursos financieros e infraestructura urbana. En segundo lugar, las formas de organización colectiva en la producción de barrios por medio de la autoconstrucción y su relación con la política estatal y con el mercado. En tercer y último lugar, el derecho a la ciudad como lugar de conflicto, de lucha en el ejercicio de derechos, tanto para ocupar el territorio en disputa como para gobernarlo.

Las ciudades latinoamericanas, diversas y desiguales, han constituido el lugar de transformación de nuestra realidad desde mediados del siglo XX. Constituyen realidades pluriétnicas, marcadas por grandes desigualdades socio-económicas, que eran predominantemente rurales hasta 1950 y que han vivido diferentes experiencias político-institucionales. Las ciudades han sido y son espacios imprescindibles para analizar las mutaciones, continuidades y rupturas en su conformación social y en las formas de habitarlas.