

**Derecho a la ciudad:
una evocación de las transformaciones
urbanas en América Latina**

Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina / Fernando Carrión - Manuel Dammert-Guardia [*et al.*];

1a ed. - Lima: CLACSO, Flacso - Ecuador, IFEA 2019.

ISBN: 978-612-4358-05-0

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a un proceso de evaluación por pares.

Colección Grupos de Trabajo

**Derecho a la ciudad:
una evocación de las transformaciones
urbanas en América Latina**

Fernando Carrión Mena
Manuel Dammert-Guardia
(Editores)

Jordi Borja
Alicia Ziccardi
Julio Calderón Cockburn
René Coulomb
Thierry Lulle
Magela Cabrera Arias
Fernando Carrión
Joan Subirats
Lucía Álvarez Enríquez
Clarice de Assis Libânio
Jérémy Robert
Carlos de Mattos
Alfredo Rodríguez
Paula Rodríguez
Ximena Salas
Viktor Bensús
Marta Vilela



IFEA

INSTITUTO FRANCÉS DE ESTUDIOS ANDINOS

UMFRE 17 MEAE/CNRS USR 3337 AMÉRICA LATINA



CLACSO



FLACSO
ECUADOR

Primera edición

Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina

(Lima: IFEA, Clacso, Flacso - Ecuador noviembre de 2019)

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-14558

Ley 26905 - Biblioteca Nacional del Perú

ISBN 978-612-4358-05-0

Autores (compiladores)

© Fernando Carrión Mena

© Manuel Dammert-Guardia

Editado por

© IFEA

Instituto Francés de Estudios Andinos

UMIFRE 17 MEAE/CNRS USR 3337 AMÉRICA LATINA

Jirón Batalla de Junín 314, Lima 4 - Perú

Teléf.: (51 1) 447 60 70

E-mail: IFEA.direction@cnrs.fr

Pág. web: <http://www.ifea.org.pe>

Este volumen corresponde al tomo 47 de la colección «Actes & Mémoires de l'Institut Français d'Études Andines» (ISSN 1816-1278)

© CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

© FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro | Quito | Ecuador

Tel.: [593-2] 294 6800 | Fax: [593-2] 294 6803 | www.flacso.edu.ec

Tiraje: 500 ejemplares

Se terminó de imprimir en noviembre de 2019 en:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5 - Perú

Diagramación y carátula: Antonio Mena (FLACSO Ecuador)

Edición: CLACSO

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a un proceso de evaluación por pares.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Índice

Introducción	
El Derecho a la Ciudad: una aproximación	9
<i>Fernando Carrión M. y Manuel Dammert-Guardia</i>	
I. DERECHO A LA CIUDAD	
Ciudadanía, derecho a la ciudad y clases sociales.	
O la Democracia versus el Derecho	25
<i>Jordi Borja</i>	
Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad.	61
<i>Alicia Ziccardi</i>	
El derecho a la ciudad en América Latina	
y los enfoques sobre la ciudad informal	95
<i>Julio Calderón Cockburn</i>	
II. GENTRIFICACIÓN Y ÁREAS CENTRALES	
Renovación urbana, políticas habitacionales y procesos	
de gentrificación en el centro histórico de la ciudad de	
México: mitos, conceptos y realidades	113
<i>René Coulomb</i>	
Diversificación de la población del centro de Bogotá	
y diferenciación de los espacios de vida cotidiana	137
<i>Thierry Lulle</i>	
Gentrificación del Casco Antiguo de Ciudad de Panamá,	
una historia de codicia y ausencia de gestión urbana democrática. . . .	163
<i>Magela Cabrera Arias</i>	

El espacio público es una relación no un espacio	191
<i>Fernando Carrión</i>	

III. POLÍTICA Y GESTIÓN

Políticas urbanas e innovación social.

Entre la coproducción y la nueva institucionalidad.

Prácticas significativas en España.	223
<i>Joan Subirats</i>	

Derecho a la Ciudad y acceso a los bienes urbanos
en la Ciudad de México.

El movimiento urbano popular	249
<i>Lucía Álvarez Enriquez</i>	

O fim das favelas? Direito à cidade, participação

cidadã e remoção de famílias em Belo Horizonte, Brasil	279
<i>Clarice de Assis Libânio</i>	

Derecho a la Ciudad bajo la mirada del acceso

a la salud en Lima	301
<i>Jérémy Robert</i>	

III. FINANCIARIZACIÓN Y MERCADO INMOBILIARIO

En una encrucijada frente a los impactos críticos

del crecimiento urbano bajo la financiarización.	321
<i>Carlos de Mattos</i>	

Cómo se pierde el valor de uso de la ciudad y de la vivienda:

tendencias de edificación en Santiago, 1990-2011	359
<i>Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ximena Salas</i>	

La mercantilización del desarrollo urbano en el

Área Metropolitana de Lima. Mercado inmobiliario formal

y gestión de la densidad urbana 2008-2012	381
<i>Viktor Bensús y Marta Vilela</i>	

La mercantilización del desarrollo urbano en el Área Metropolitana de Lima. Mercado inmobiliario formal y gestión de la densidad urbana 2008-2012¹

Viktor Bensús² y Marta Vilela³

Introducción

Desde mediados del siglo XX, gran parte de los estudios sobre el problema de la vivienda en el Perú estuvieron motivados por “las condiciones de vida de los sectores populares urbanos: la barriada” (Riofrio, 1982). Así, el enfoque de muchas investigaciones sobre la expansión y consolidación de las ciudades peruanas, especialmente Lima, e incluso latinoamericanas, estuvo concentrado en el análisis de ese nuevo tipo de ocupación del territorio y de sus características. En ese sentido, como señala Calderón (1990), las investigaciones vinculaban el surgimiento de la barriada, de origen informal, al de la expansión de la ciudad sobre terrenos de baja o nula habitabilidad.

Desde entonces, la comprensión y análisis de las ciudades latinoamericanas, dentro de las que Lima es un ejemplo paradigmático, estuvieron caracterizados por una perspectiva dual. La dualidad se expresa tanto en

1 Este trabajo presenta los hallazgos de la investigación “Gestión local de la densificación urbana de Lima: desafíos para la gobernabilidad de una metrópoli emergente” del Centro de Investigación de la Arquitectura y la Ciudad de la PUCP, el cual se realizó gracias al apoyo del Vicerrectorado de Investigación de la misma universidad.

2 Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP); Master en City Planning por la Universidad de California, Berkeley; y estudiando de doctorado en sociología en City University of New York (CUNY)

3 Doctora en Urbanismo por la Universidad de Lieja, Bélgica. Docente del Departamento de Arquitectura de la PUCP e investigadora del Centro de Investigación de la Arquitectura y la Ciudad (CIAC) de la misma universidad.

el tipo de ocupación, a saber, legal/ilegal, planificada/invadida (Calderón, 2005; Deler, 1975); en el origen socioeconómico y cultural de los pobladores (Matos Mar, 1984); en las condiciones de vida y económicas de los pobladores de cada zona (Davis, 2007; Hall, 1996; Romero, 2001); como en la morfología de la ciudad (Abramo, 2012).

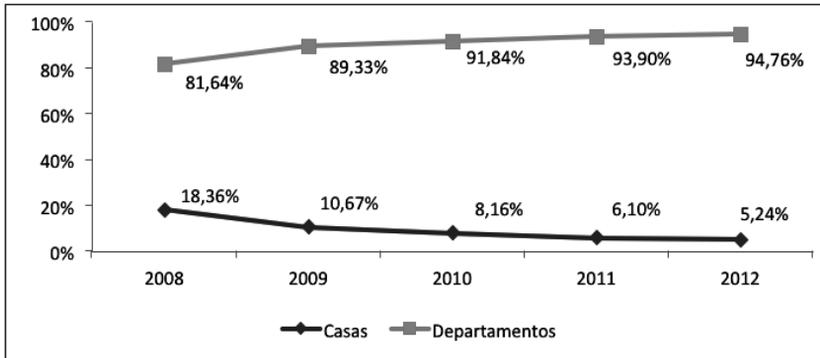
Ahora bien, estas dimensiones se encuentran vinculadas y esto puede observarse en las grandes metrópolis latinoamericanas, en las que la “estructura de oferta residencial segmentada en términos socioeconómicos promueve una estructura espacial fraccionada en términos socioespaciales” (Abramo, 2012: 58). De acuerdo con Abramo (2012), esta lógica se expresa en que el mercado informal tiende a generar un uso difuso del suelo urbano, mientras que el formal un uso compacto del mismo; esto lo lleva a sugerir que la morfología de las ciudades latinoamericanas es *com-fusa*, es decir, compacta y difusa.

Asimismo, se advierte que las lógicas formales e informales se encuentran estrechamente vinculadas. Su vínculo es tal que los precios del suelo en cada mercado se afectan mutuamente (Jaramillo, 2003) y la expansión informal ha supuesto en muchos casos la valorización del suelo para iniciativas formales (Rodríguez, 1969). Es decir, la informalidad no es un sector aparte, sino una serie de transacciones que conectan economías y espacios distintos entre sí, y tanto el modo de urbanizar formal como el informal suponen una lógica organizativa con un sistema de normas particulares (Roy, 2005). Pero, ¿a qué obedecen estas lógicas de acceso al suelo y la vivienda urbanos? Pues, la producción de las ciudades latinoamericanas modernas es resultado de la relación de tres lógicas: la del Estado, la del Mercado y la de la necesidad (Abramo, 2012). En ellas, la interacción de actores económicos, sociales y políticos va a determinar los modos y costos de acceso a vivienda y va a tener como consecuencia particularidades en la morfología urbana.

Retomando distintos trabajos en Latinoamérica (Abramo, 2012; De Mattos, 2008) y el mundo (Fainstein, 2001; Harvey, 1989; Molotch, 1976), este trabajo sostiene que, a partir de cambios en los modelos económicos nacionales iniciados entre las décadas del setenta y ochenta, las gestiones locales han dejado de lado la planificación como instrumento de desarrollo urbano para concentrarse en atraer la inversión inmobiliaria. La lógica del mercado prima en los cambios en la estructura y morfología

urbana del Área Metropolitana de Lima (AML), conurbación de las provincias de Lima y Callao. Por tal motivo, se vuelve de suma importancia entender el rol que asume la gestión urbana en este nuevo contexto y las condiciones en que se relaciona con los actores inmobiliarios formales, así como los efectos socioespaciales de dicha relación en el AML. Para ello se escogió una entrada que no ha sido la usual en las investigaciones de la región, a saber, el mercado formal. Por ese motivo, se presta especial atención a la principal actividad edificatoria de este mercado, la vivienda multifamiliar, es decir, el uso del suelo compacto o denso (gráfico 1).

Gráfico 1
Oferta total de viviendas nuevas: casas y departamentos (%)



Fuente: CAPECO. Elaboración propia.

Este enfoque no es gratuito, por un lado busca ser complemento de décadas de investigación sobre la importancia de las barriadas en la expansión urbana de metrópolis como Lima, y busca relativizar la asociación entre formalidad y planificación. Por otro lado, este es un primer acercamiento al proceso de densificación de diversas zonas de la ciudad, tema que viene cobrando relevancia tanto como criterio de análisis de la evolución del territorio, y como valor urbanístico asociado a la movilidad sostenible, a los beneficios de la proximidad del habitar y al confort público (Declève et al., 2008).

A partir de un estudio apoyado por la Dirección General de Investigación de la PUCP y utilizando información sobre la actividad edificadora

del mercado formal entre 2008 y 2012, y de entrevistas a funcionarios municipales y agentes inmobiliarios, se pudieron identificar algunas tendencias y posibles efectos de las dinámicas actuales. La investigación se organiza en cinco partes: i) la descripción del proceso de consolidación de la ciudad neoliberal y su manifestación en el AML; ii) el análisis del nuevo modelo de gestión urbana de los gobiernos locales de dicha metrópoli; iii) el análisis de las tendencias y efectos de la inversión inmobiliaria en el período 2008-2012; iv) algunos hallazgos sobre cómo entienden la actual dinámica inmobiliaria los representantes de grandes empresas del rubro; y, v) las conclusiones de la investigación.

El auge de la ciudad neoliberal en América Latina

En las últimas dos décadas del siglo XX, la globalización financiera se consolida en América Latina a través de los Planes de Ajuste Estructural y es posible gracias al desarrollo de la informática y de las tecnologías de la información y comunicación (Abramo, 2012; De Mattos, 2008; Portes y Roberts, 2005; Ugarteche y Martínez-Ávila, 2013). Este proceso es la expresión regional de uno de mayor escala: la financiarización de la economía global. Ella es el resultado de cambios estructurales que se establecieron en el marco de una falta de rentabilidad del capital en la década del setenta y que consiste en “da[r] precio a instrumentos financieros derivados de un valor real subyacente a partir de un mecanismo de concentración del ingreso mundial” (Ugarteche y Martínez-Ávila, 2013).

Así, a partir de la década del ochenta se comenzaron a aplicar nuevas políticas económicas en Latinoamérica que supusieron la implantación de un modelo de libre mercado (Portes y Roberts, 2005). En otras palabras, lo que se dio fue la imposición de un modelo de desarrollo que legitima como universal un proyecto político particular (Janoshchka e Hidalgo, 2014; Portes y Roberts, 2005) y que trae consigo liberalización económica, desregulación y apertura fiscal (De Mattos, 2008).

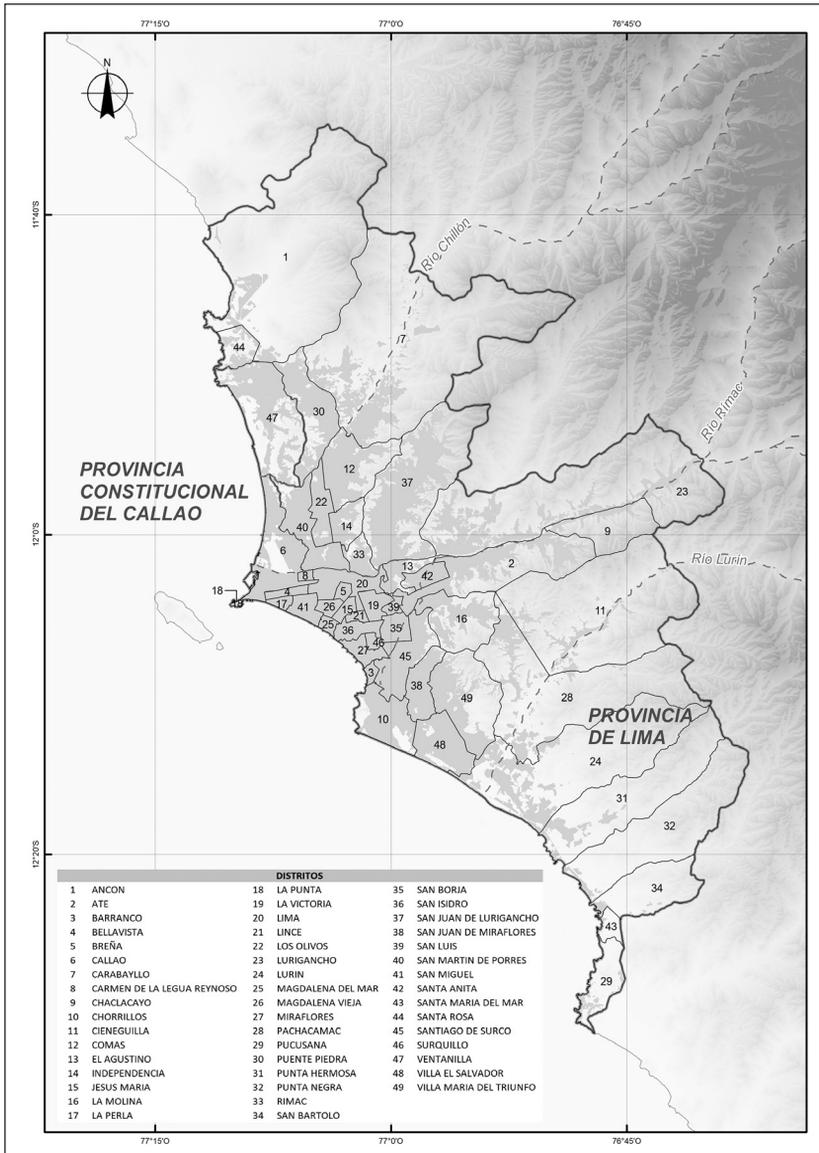
Portes y Roberts (2005: 43) sugieren que estos cambios tuvieron un efecto directo en el sistema urbano y en el carácter de la vida urbana en los

países en los que se implantó y Perú, especialmente Lima, no habría sido la excepción. El resultado de esto es lo que algunos autores han llamado la “ciudad del libre mercado” (Portes y Roberts, 2005) o la “ciudad neoliberal”, entendida como el retorno del mercado como elemento determinante de la producción urbana posfordista (Abramo, 2012), cambiando cómo las ciudades son apropiadas e imaginadas y cómo son transformadas por los diversos actores sociales, políticos y económicos (Janoshchka e Hidalgo, 2014).

Para De Mattos (2002: 8) una de las transformaciones más significativas de este proceso se expresa en cambios en la morfología urbana de las ciudades latinoamericanas, en los que se impone una organización reticular del territorio (ver mapa 3). Asimismo, la financiarización de la economía trae consigo el aumento constante de la oferta inmobiliaria legal e ilegal, ambas sumamente especulativas y que hacen del suelo metropolitano un medio importante para su valorización (De Mattos, 2002). Estas dos transformaciones se vinculan a través del circuito secundario del capital (Gotham, 2009; Lefebvre, 1983), es decir de la inversión capitalista en suelo y productos inmobiliarios. El efecto más relevante de la financiarización de la economía mundial sobre los mercados de suelo e inmobiliario reside en el proceso de securitización de estos productos. Lo que la securitización ha permitido es convertirlos en bienes con alta liquidez (cuando una de sus características era su relativa falta de liquidez) al hacerlos *securities* estandarizados y transparentes, aumentando su posibilidad de revenderse en mercados mundiales (Gotham, 2009: 357). De esta manera, los mercados inmobiliarios locales se encuentran conectados a mercados globales, lo que supone, por un lado, que los precios por m² de los bienes raíces van perdiendo su referencia al ingreso promedio de la población de cada ciudad y al ingreso *per cápita*, y comienzan a asemejarse a nivel mundial (Ugarteche y Martínez-Ávila, 2013: 50). En otras palabras, se agudiza el vínculo entre espacio y capital (Gotham, 2009). El desarrollo económico de un territorio se encuentra íntimamente ligado –no condicionado– a su capacidad de atraer inversión, a su efectividad para la valorización del capital (De Mattos, 2008).

De manera paralela, en Latinoamérica se inició una reforma del Estado que supuso la transferencia de funciones de los gobiernos centrales a los locales (Basualdo, 2013; Carrión, 2013). Así, estos últimos asumen nuevas

Mapa 1
Área Metropolitana de Lima



competencias con el fin de conseguir el equilibrio fiscal nacional y no, como se sugería, el fortalecimiento y desarrollo local (Basualdo, 2013: 265).

En el caso peruano la reforma estructural siguió el siguiente orden: primero, en 1990, se llevó a cabo la reforma financiera acompañada de estabilización y liberalización del comercio; en 1991, la laboral; y en 1992, la tributaria; finalmente, en 1993, se aplicó la reforma de pensiones (Pereyra, 2004: 15). Ahora bien, fue quizá la reforma fiscal la que tuvo cambios más significativos para la gestión de Lima Metropolitana, pues redujo el número de impuestos (de cerca de cien a cinco) y fue acompañada de la revisión de tasas y el sinceramiento de los valores de predios, los que dieron como resultado el aumento de recursos para los distritos, en especial para mantenimiento de parques e infraestructura y limpieza de calles (González et al., 2011: 156, 171). A esto se suman las reformas de descentralización iniciadas en el 2002 por el gobierno de Alejandro Toledo, que dieron como resultado en el AML dos gobiernos regionales, dos provinciales y cuarenta y nueve distritales. Entre los principales efectos perversos de esta reforma se encuentra la superposición de funciones entre niveles de gobierno y la competencia interdistrital por atraer inversión inmobiliaria a su territorio.

La mercantilización de la gestión urbana: el caso del AML

Como se explicó en la sección anterior, el auge de la ciudad neoliberal en Latinoamérica supuso cambios importantes en la gestión urbana y, especialmente, en las formas de obtener recursos de los gobiernos locales. Estos cambios son los que De Mattos ha denominado como “mercantilización del desarrollo urbano”, el cual tiene como una de sus principales características la implantación del principio de subsidiariedad estatal, es decir, el “repliegue de la intervención pública en la gestión urbana [...] otorga[ndo] mayor protagonismo a los negocios inmobiliarios en los procesos de transformación urbana” (De Mattos, 2008: 29). Así, como una segunda característica, se vuelve tarea de los gobiernos locales aumentar la competitividad del territorio para atraer inversión (Orellana, 2011), lo que supone, en gran medida, la promoción del cambio físico urbano, pues se

entiende que la mejor apariencia del territorio equivale a una mejor ciudad (Fainstein, 2001).

Los gobiernos locales habrían pasado de gestionar a asumir una postura empresarial frente al desarrollo económico (Harvey, 1989). Como sugiere Fainstein (2001), se relega la planificación en favor de la negociación con inversores proyecto por proyecto, es decir, hay un paso del planeamiento al *deal-making*. En este contexto, se sigue utilizando el planeamiento normativo como forma de administrar el territorio, a pesar de los cambios en la teoría urbanística (Basualdo, 2013). El cuadro 1 muestra el número y porcentaje de gobiernos locales del AML que cuenta con algún plan específico de gestión. Puede observarse que, salvo el Presupuesto Participativo y los PDC, otros planes no suelen ser utilizados por las gestiones locales; en todos los demás casos no se llega ni a la mitad de los distritos. Este es un ejemplo de cómo, salvo documentos de gestión que están estrechamente ligados a la recepción de fondos por el gobierno central, la gestión urbana ha dejado de utilizar herramientas de planificación. En entrevistas a funcionarios de desarrollo urbano en distintos distritos del AML, estos coincidieron en que los planes toman demasiado tiempo de elaboración y tienen un costo muy alto, por tal motivo se recurre a normativa específica o a acuerdos directos con constructoras e inmobiliarias para el cumplimiento de parámetros urbanísticos.

Asimismo, se confirmó que existe una suerte de competencia entre gestiones distritales para atraer inversión inmobiliaria y residentes de estratos medios y altos, pues, como dijo una funcionaria “ellos pagan impuestos”, los que permiten financiar obras públicas que, a su vez, sigan atrayendo inversión y permitan “mejorar la zona”. Para ello, las gestiones recurren a estrategias como proyectos específicos de renovación urbana en zonas que concentran problemas sociales: pobreza, venta de drogas, hacinamiento, tugurios, etc. En muchos de estos casos los funcionarios hacen las veces de intermediarios entre inquilinos, propietarios e inversores inmobiliarios.

Esta situación les exige negociar constantemente con las empresas, situación en la que los distritos con mayor recaudación y con población con mayores ingresos tienen mayor capacidad para hacer respetar parámetros urbanísticos y para atraer promotoras y constructoras. Esto equivale a decir que, en la medida que la demanda de suelo para construir en un determi-

nado distrito es mayor, este distrito tendrá mejores condiciones para imponer el cumplimiento de ciertos parámetros de construcción. Ahora bien, esta relación no se basa en herramientas de planificación preestablecidas, sino que se negocian caso por caso.

Cuadro 1
Municipios del AML que cuentan con herramientas de gestión 2007-2012

Año	Plan de Desarrollo Municipal Concertado (PDC)		Presupuesto Participativo		Plan de Desarrollo Urbano		Plan de Desarrollo Económico Local		Plan de Gestión Ambiental		Plan Vial	
		%		%		%		%		%		%
2007	29	59,2	42	59,2	12	24,5	14	28,6	12	24,5	7	14,3
2008	38	77,6	45	91,8	13	26,5	7	14,3	13	26,5	8	16,3
2009	44	89,8	49	100	15	30,6	10	20,4	11	22,5	8	16,3
2010	44	89,8	49	100	19	38,8	16	32,7	20	40,8	12	24,5
2011	47	95,9	48	98,0	11	22,5	11	22,5	24	49,0	9	18,4
2012	34	69,4	48	98,0	7	14,3	4	8,2	31	63,3	7	14,3

Fuente: INEI, RENAMU. Elaboración propia.

Sin embargo, no todo transcurre sin problemas. Según mencionaron los funcionarios entrevistados, los cambios en las normas edificatorias desde el gobierno central⁴ (principalmente para reducir tiempos y parámetros, buscando fomentar la inversión) y el hecho de que es la Municipalidad Metropolitana la que aprueba en última instancia los cambios de zonificación, les

⁴ Un ejemplo claro de esto fue la relajación de normas de edificación para abaratar costos y promover inversión que supuso el Fondo Mi Vivienda (FMV). Esta es una iniciativa estatal dirigida a facilitar el acceso a vivienda propia a la clase media y que es ejecutada a través de empresas privadas y con la intervención de bancos para administrar el dinero y como entidad calificadoradora de los sujetos de créditos (Calderón, 2009). De esta manera, las empresas inmobiliarias cuentan con mayor seguridad para la inversión e incluso pueden proponer los proyectos al Estado. Esto último es importante pues, en algunos casos, el Estado ha desafectado terrenos que eran de su propiedad para la construcción de multifamiliares o, como se dijo, facilitó el cambio de zonificación y redujo la normativa edificatoria.

generan dificultades para la fiscalización y promoción de construcciones. La relación con esta última instancia de gobierno es particularmente interesante, pues los entrevistados señalan que la coordinación no es muy fluida, especialmente para el mantenimiento de vías y gestión del transporte público. Asimismo, los entrevistados declararon que, salvo la aprobación de cambios de zonificación, no hay mayor coordinación entre los distintos niveles de gestión que atañan al uso de suelo y, en consecuencia, a la atención de las demandas de vivienda a nivel metropolitano.

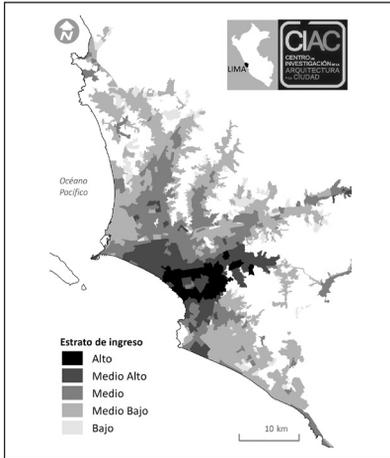
A esto se suman los conflictos por las “molestias” a los vecinos de las nuevas construcciones, quienes se dirigen a los gobiernos locales para hacer llegar sus reclamos. Un tipo particular de conflicto identificado por los funcionarios entrevistados es que, junto con la densificación de ciertas zonas de sus distritos, surgen conflictos de convivencia entre los vecinos, identificados en dos grupos, “los vecinos antiguos” y los “nuevos vecinos” (Bensús, 2012).

La inversión inmobiliaria formal 2008-2012

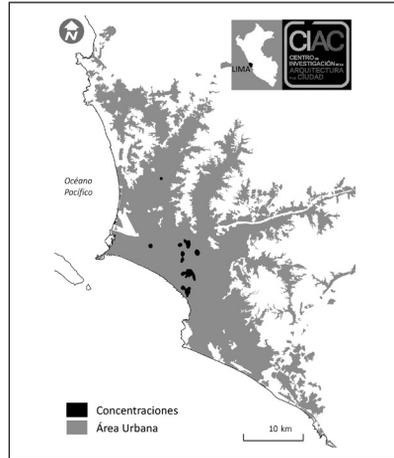
Para comprender los efectos de la acción del mercado inmobiliario formal sobre la morfología de la ciudad y las características socioespaciales del AML, es importante detenerse en dos elementos. El primero es la distribución espacial de los distintos estratos socioeconómicos y el segundo la localización de las principales concentraciones de alcance metropolitano.

Como se muestra en el mapa 2, existe una concentración de la población con mayores ingresos en la zona central de la ciudad o, como la llama Pereyra (2006), la “zona de alta renta”. Estudios como el de Pereyra y el de Fernández de Córdova et al. (2011) muestran que una mayor segregación en la zona central de la metrópoli debido a la alta concentración del estrato socioeconómico más alto y a la menor presencia de otros estratos. Paralelamente, los estratos más bajos se ubican sobre todo en la periferia de la ciudad. Ahora bien, como señalan Fernández de Córdova et al. (2011) esto no implica que sean espacios homogéneos, por el contrario, agrupan mayor diversidad de estratos.

Mapa 2
Localización de población según estratos socioeconómicos AML



Mapa 3
Concentraciones metropolitanas del AML



Fuente: INEI (2007). Elaboración: CIAC.

A este fenómeno se suma la localización de los principales nodos del AML (mapa 3). Los trabajos de Chion (2002) y González y Del Pozo (2012) dan cuenta de un proceso de constitución de nodos especializados que van alterando la estructura urbana de la ciudad, pero cuya ubicación se advierte, principalmente, en la zona central de la ciudad. Mediante una metodología que emplea la georreferenciación de densidades de empleo, estudiantes superiores y comercio, se pudo determinar con mayor precisión los espacios en los que se ubican estas centralidades (Moschella, 2014). Lo que se concluye de este ejercicio es que, en efecto, existe una estructura policéntrica en el AML, pero esta se encuentra totalmente centralizada. Lo que esto supone es que el mayor número de viajes por trabajo de los pobladores de la metrópoli se realicen hacia la zona central del AML, lo que implicaría trayectos más cortos para los estratos más altos y trayectos más largos para los estratos medio-bajos y bajos. Además, esta tendencia haría de esperar que los precios del suelo y de los inmuebles sean mayores en esta zona.

Al analizar la construcción en densidad se identificó que la mayor cantidad de m^2 construidos se ubicó, también, en el área central de la ciudad (mapa 4).⁵ En ese sentido, como sugiere Calderón (2009), los efectos de las dinámicas del mercado inmobiliario formal (a través del FMV o de créditos particulares) estarían motivando la re-densificación de dicha área. Sin embargo, es importante notar que en algunas de estas zonas la oferta ha ido disminuyendo.

Por otro lado, durante los años observados se experimentó un aumento de m^2 ofrecidos en densidad en zonas de residencia tradicional de los estratos medio-bajos y bajos, principalmente al norte y este del AML. Los distritos con mayores aumentos son Carabayllo y Comas al norte, y Santa Anita, El Agustino y Ate-Vitarte al este. Estos nuevos emprendimientos en la periferia introducen una tipología compacta en zonas tradicionalmente difusas o dispersas, o donde aún se encuentra suelo de uso agrícola. Asimismo, muchas de estas construcciones son del tipo de condominios cerrados.

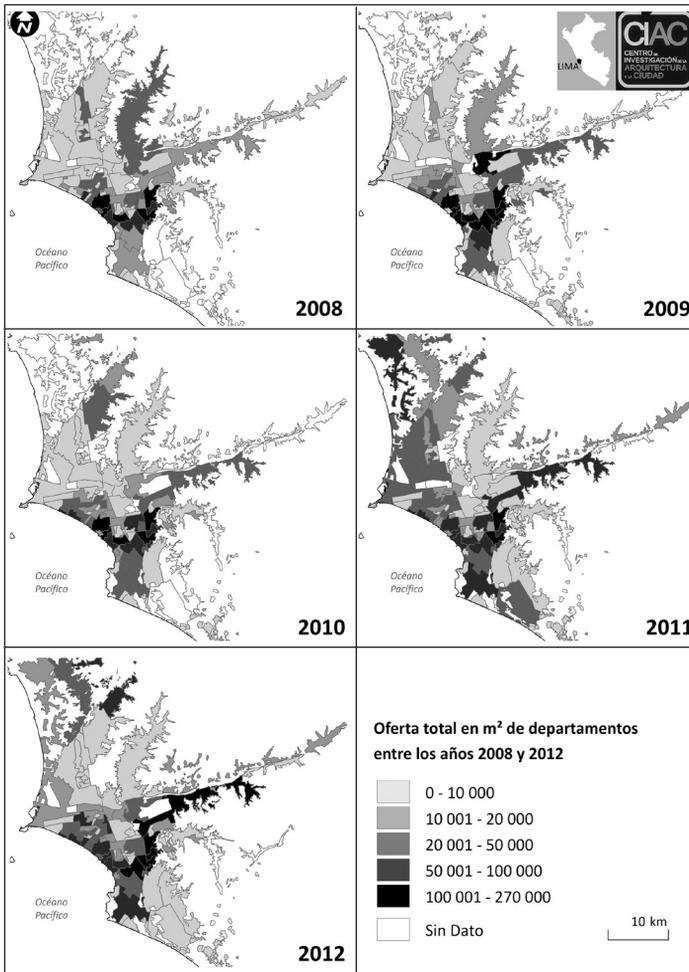
Estas tendencias llevan a sugerir algunas hipótesis sobre la acción de las empresas inmobiliarias. En principio, tal y como sugiere Harvey (2008), parece ser que la “destrucción creadora” del capitalismo, expresada a través del mercado inmobiliario, tiende a invertir primero en zonas que generan una alta renta y, a medida que va reduciéndose el suelo disponible y elevándose el costo del mismo, el capital empieza a invertir en un segundo anillo –de clase media– y, finalmente, dinamiza el mercado en las periferias. Algunos de estos puntos serán abordados más adelante.

En el período observado, el precio por m^2 de viviendas aumentó en todos los distritos del AML (mapa 5). Los precios más altos se ubicaron en el área central de la ciudad, especialmente en los distritos de San Isidro, Miraflores, Barranco, Santiago de Surco y San Borja. Al analizar la variación absoluta del precio por m^2 de vivienda se observa que los precios del área central son los que han alcanzado cifras más altas.

Si bien estas cifras hacen referencia al precio del m^2 construido, dan una idea sobre el aumento del valor y del precio del suelo. En otras pala-

5 Se realizó el ejercicio de calcular el Coeficiente R de Pearson para las variables “ingreso promedio ponderado” (INEI, 2007) y “cantidad de m^2 construidos” (CAPECO, 2008), lo cual arrojó un R de Pearson de 0.65. Es decir, para el 2008 hubo una relación positiva entre el nivel de ingresos y la cantidad de m^2 construidos.

Mapa 4
M² construidos entre 2008 y 2012 según sub-zonas de CAPECO



Fuente: CAPECO. Elaboración propia.

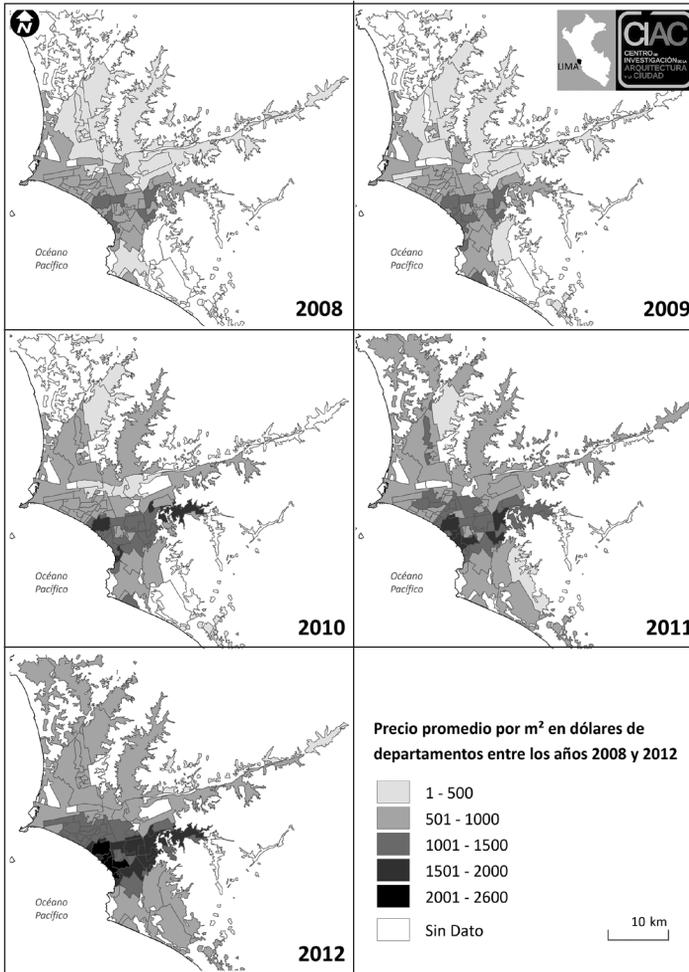
bras, la construcción de edificios responde a la generación de un tipo de rentabilidad que se genera por i) el prestigio del área central como zona de residencia de los estratos más altos (Alfonso, 2012), y ii) la demanda de vivienda cerca de las mayores concentraciones metropolitanas. Como consecuencia, la inversión en edificios (que supone mayores costos de suelo y de proceso constructivo) sigue siendo rentable, pues la demanda seguiría estando presente y dispuesta a pagar los precios de los inmuebles (Jaramillo, 2003).

Si se presta atención a las variaciones porcentuales tanto de m^2 construidos como del precio promedio del m^2 (mapas 6 y 7), se observa que la oferta inmobiliaria crece en las periferias y se reduce en el área central. También se aprecia que hay un importante aumento porcentual del precio promedio en casi toda el AML, con casos que llaman la atención como el incremento del precio en distritos del norte, este y al sur, así como en algunos distritos del área central, principalmente aquellos que albergan las concentraciones identificadas en el mapa 3.

Por otro lado, vale la pena preguntarse por los efectos gentrificadores de este proceso. En principio se asume que el alza del precio del suelo, y la subsecuente mayor rentabilidad para construir viviendas para vender o arrendar a los estratos con mayores ingresos, significaría la expulsión de la población más pobre de ciertas áreas de la ciudad. Esto no siempre sucede en las ciudades latinoamericanas, como han mostrado Sabatini et al. (2008), en las metrópolis de la región es común encontrar un proceso de “gentrificación sin expulsión”. En ciudades como Lima, Santiago y otras ciudades de América Latina, los pobres urbanos suelen ser dueños reconocidos o cuentan con algún documento para sustentar su propiedad sobre el suelo ocupado, lo que dificulta su expulsión (sin beneficios). Ahora bien, se debe advertir que la densificación del área central sí compromete, en ciertas zonas, la expulsión de estratos bajos, mientras que en la periferia, en la que se urbanizan suelos de uso agrícola sobre todo, esto es más difícil.

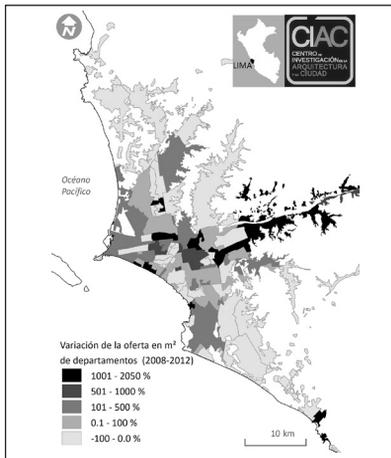
Tampoco debe perderse de vista el efecto de estas dinámicas en el mercado de suelos e inmobiliario informal. Es decir, tal y como demuestra el aumento del precio promedio del m^2 y como señala la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO) –agremiación de las empresas constructoras

Mapa 5
Variación del precio promedio del m² construido en el AML
según subzonas de CAPECO

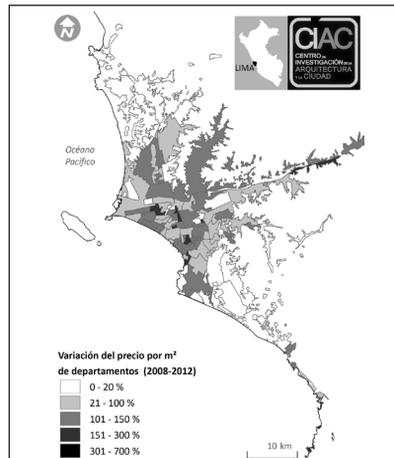


Fuente: CAPECO. Elaboración propia.

Mapa 6
Localización de población según
Variación porcentual de m² construidos entre
2008 y 2012 AML



Mapa 7
Variación porcentual del precio promedio
del m² construido entre
2008 y 2012 AML



Fuente: INEI (2007). Elaboración: CIAC.

en el Perú— en sus informes anuales, la oferta inmobiliaria formal no está atendiendo la demanda de vivienda de la población metropolitana pobre, sino que se está concentrando en los estratos medios y altos. Entonces, si se entiende que existe una demanda metropolitana de vivienda, la oferta formal se concentra solo en los estratos con mayores ingresos y el aumento de los precios de las viviendas sugiere que esta tendencia no cambiaría. Esto supone que exista un porcentaje de la población que siga teniendo como única opción de acceso a vivienda al mercado informal.

La perspectiva de las grandes promotoras inmobiliarias

El análisis de la dinámica del mercado inmobiliario formal permite hipotetizar que los principales cambios en la morfología urbana y en la distribución espacial de los estratos socioeconómicos del AML sigue una lógica

de rentabilidad y no de planificación. Para ahondar en esto se entrevistó a representantes de promotoras inmobiliarias, quienes permitieron profundizar en los procesos que rigen las lógicas de la inversión inmobiliaria.

El actor inmobiliario actúa buscando rentabilidad, como es obvio, y en ese proceso debe negociar o establecer partenariatos con sectores del gobierno central, metropolitano o local. En ese sentido, ya sea por financiamiento o permisos edificatorios, su interacción con las distintas escalas de gobierno es constante. Y, a pesar de que muchos de los proyectos se vinculan al acceso a vivienda a través del FMV, los representantes de las empresas inmobiliarias manifestaron que enfocan su oferta a los estratos medio-altos y altos.

Ahora bien, un primer elemento a tomar en cuenta es que las grandes empresas inmobiliarias solo buscan invertir en proyectos “grandes”, es decir, aquellos que supongan una cantidad importante de departamentos sobre un terreno amplio. En consecuencia, salvo algunos cuantos casos, la mayor cantidad de proyectos llevados a cabo en el área central de la ciudad son ejecutados por empresas medianas o pequeñas de construcción e inmobiliarias. Es decir, cuando el proyecto comprende la urbanización de suelo agrícola o el cambio de uso industrial al de vivienda, involucra a grandes empresas. Calderón (2009) sugiere que la expulsión del uso industrial del centro de la ciudad tiene estrecha relación con los incentivos económicos y de normativa que acompañaron al FMV. Esto fue confirmado por los representantes de grandes inmobiliarias a los que se entrevistó, a saber, la gran mayoría de sus proyectos están vinculados o promovidos por el FMV.

En ese sentido, la disponibilidad de suelo se vuelve un elemento importante. Según los entrevistados, en el área central de la metrópoli queda cada vez menos suelo construible y los precios siguen subiendo. A esto se suma que la demanda de los estratos medios y altos se estaría saturando por la cantidad de oferta y por los precios que esta va adquiriendo. Ello permite entender la lógica de expansión de la inversión inmobiliaria, a saber, primero satura el mercado de las zonas centrales de mayores ingresos, para luego –en busca de una rentabilidad igual o más alta– mudar la oferta a zonas de ingresos medios y finalmente a la periferia donde se consiguen amplios terrenos a precios bajos.

Los entrevistados identificaron al menos tres efectos perversos del actual modelo referidos a quién, qué tipo y cómo se accede a la vivienda. Sobre el primer punto, han detectado que la mayor parte de sus clientes residen en distritos de alta renta como Miraflores, San Borja y San Isidro, quienes hacen las veces de propietarios inversores, es decir, adquieren las viviendas para arrendarlas o revenderlas. Esto ha generado que muchos proyectos no tengan muchas viviendas ocupadas durante los primeros meses posteriores a la entrega a pesar de estar todas vendidas. A esto se suma el que, si bien dicen buscar brindar productos de calidad, reconocen que las construcciones en la periferia generan discontinuidad con el entorno. Finalmente, todos los entrevistados identificaron conflictos entre los residentes, lo cual dificulta la administración de los multifamiliares. La siguiente cita sintetiza algunas de estas ideas:

Yo creo que una de las grandes falencias que tenemos es que no logramos insertar esto [sus proyectos] en un tema de planificación [...] estamos haciendo ciudad como que a pedacitos y conforme se nos van presentando las oportunidades de negocio [...] en la realidad, ya internalizando como arquitecta, como urbanista, como que te queda un sinsabor: estoy haciendo ciudad [...] pero es una que se divorcia del resto. (Gerente de inmobiliaria)

Finalmente, la concepción de la relación entre las empresas y los gobiernos locales es muy particular. Contrariamente a la suposición de que la relación se da siempre en buenos términos y que la gestión urbana distrital brinda muchas facilidades, los empresarios manifestaron que esto varía mucho. En muchos casos, la relación es difícil pues los funcionarios tienen mucha desconfianza de los cambios de zonificación y mucho desconocimiento sobre los procesos de habilitación urbana. Además, la potestad de las administraciones para dar la aprobación final a las obras les da un margen de negociación que varía dependiendo del tamaño de la obra o del empoderamiento del gobierno local.

Conclusiones

Este estudio permite identificar que los gobiernos locales del AML se enfocan en atraer inversión y nuevos residentes de estratos medios y altos, como fuente de ingresos a través del pago de impuestos. En ese sentido, la planificación no es vista como una vía útil para la gestión urbana, pues –desde su perspectiva– la elaboración es costosa y requiere de mucho tiempo, además de no identificarla como una herramienta práctica. Por el contrario, los funcionarios del desarrollo urbano utilizan la normativa local (ordenanzas) y tratos directos con los promotores para regular las intervenciones urbanas.

En ese sentido, los cambios en la estructura urbana de la metrópoli responden a la lógica del mercado y a su búsqueda de óptima rentabilidad. Así, el llamado “boom inmobiliario” en Lima se inició invirtiendo en los distritos con población de mayores recursos, para expandirse progresivamente hacia las periferias y desacelerando su inversión en las zonas de alta renta. Este fenómeno ha supuesto dos consecuencias identificables: primero, la expansión del modelo compacto, incluso en áreas periféricas, especialmente a través de condominios cerrados o edificios con muros ciegos. La expresión de esta tendencia en las periferias implica la expansión del borde urbano y la urbanización de áreas agrícolas en muchos casos. Segunda consecuencia, los precios de la oferta formal están fuera del alcance de estratos bajos y están conllevando la expulsión de dichos estratos del área central de la metrópoli. Esto abre preguntas sobre procesos de gentrificación con y sin expulsión en distintas zonas de la capital; y, además, demuestra que una parte importante de la demanda metropolitana de vivienda tiene como opción más asequible al mercado informal.

La relación entre los distintos actores implica disputas y distintas relaciones de poder. En ese escenario, las gestiones urbanas locales no solo buscan atraer inversión, también generan mecanismos de negociación y buscan obtener beneficios de aquella para las arcas municipales. Al mismo tiempo, deben atender los reclamos de vecinos por cómo les afectan las obras y los nuevos parámetros de convivencia de una ciudad cada vez más compacta. Por otro lado, las negociaciones entre los actores económicos y la gestión local no deben asumirse como armoniosas siempre. Si bien las

gestiones locales buscan generar inversión en sus territorios, éstas también pueden paralizar obras o suspenderlas, lo cual genera en la práctica relaciones más tensas, según los representantes de las empresas.

Bibliografía

- Alfonso, Ó. 2012 “Mercado inmobiliario y orden residencial metropolitano en Bogotá” en *EURE* N° 114(38) (Santiago de Chile).
- Abramo, P. 2012 “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas” en *EURE* N° 114(38) (Santiago de Chile).
- Basualdo, J. L. 2013 “Planes urbanos, la llegada al territorio de las estrategias del municipio” en Erba, D. (ed.) *Definición de políticas de suelo urbanas en América Latina. Teoría y práctica* (Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy).
- Bensús, V. 2012 “Ideología de la inseguridad y segregación en el espacio público en Lima Metropolitana: el caso de la gestión 2007-2010 en Miraflores” en *Debates en Sociología* N° 37 (Lima: PUCP).
- Calderón, J. 1999 *Las ideas urbanas en el Perú (1958-1989)* (Lima: Instituto de Desarrollo Urbano/CENCA).
- Calderón, J. 2005 *La ciudad ilegal. Lima en el Siglo XX* (Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos).
- Calderón, J. 2009 “El efecto Mivivienda. Política de vivienda para la clase media y diferenciación social” en *Sociológica* N° 1 (Lima: Colegio de Sociólogos del Perú).
- Cámara Peruana de la Construcción 2010 *XV estudio “El mercado de edificaciones urbanas en Lima Metropolitana y el Callao”* (Lima: CAPECO).
- Cámara Peruana de la Construcción 2012 *XVII estudio “El mercado de edificaciones urbanas en Lima Metropolitana y el Callao”* (Lima: CAPECO).
- Carrión, F. 2013 “Ciudades intermedias: entre una pirámide trunca y una red urbana” en Canziani, J.; Schejtman, A. (eds.) *Ciudades intermedias y desarrollo territorial* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú).

- Chion, M. 2002 “Dimensión metropolitana de la globalización: Lima a fines del Siglo XX” en *EURE* N° 85(28) (Santiago de Chile).
- Davis, M. 2007 *Planeta de ciudades miseria* (Madrid: Ediciones Akal).
- De Mattos, C. 2002 “Transformación de las ciudades latinoamericanas ¿impactos de la globalización?” en N° 85(28) (Santiago de Chile).
- De Mattos, C. 2008 “Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano” en Pereira, P.; Hidalgo, R. (eds.) *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina* (Santiago de Chile y San Pablo: Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de San Pablo).
- Declève, B.; Ananian, P.; Anaya, M.; Lescieux, A. 2008 *Densités bruxelloise et formes d’habiter* (Bruselas: Ministère de la Region de Bruxelles-Capitale).
- Deler, J. P. 1975 *Lima 1940-1970. Aspectos del crecimiento de la capital peruana* (Lima: Centro de Investigaciones Geográficas).
- Fainstein, S. 2001 *The city builders: property development in New York and London 1980-2000* (Kansas: University Press of Kansas).
- Fernández de Córdova, G.; Moschella, P.; Bogdanovich, L. 2011 “Los sectores segregados periféricos ¿son los nuevos espacios para el desarrollo urbano de la metrópoli de Lima y Callao?” en De Mattos, C.; Ludeña, W. (eds.) *Lima-Santiago. Reestructuración y cambio metropolitano* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú).
- Gonzales, E.; Del Pozo, J. M. 2012 “Lima, una ciudad policéntrica. Un análisis a partir de la localización del empleo” en *Investigaciones Regionales* N° 23.
- Gonzales, E.; Del Solar, V.; Del Pozo, J. M. 2011 “Lima metropolitana después de las reformas neoliberales: transformaciones económicas y urbanas” en De Mattos, C.; Ludeña, W. (eds.) *Lima-Santiago. Reestructuración y cambio metropolitano* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú).
- Gotham, K. F. 2009 “Creating liquidity out of spatial fixity: the secondary circuit of capital and the subprime mortgage crisis” en *International Journal of Urban and Regional Research* N° 2(33).

- Hall, P. 1996 *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el Siglo XX* (Barcelona: Ediciones del Serbal).
- Harvey, D. 1989 “From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism” en *Geografiska Annaler* N° 1(7) (Swedish Society for Anthropology and Geography).
- Harvey, D. 2008 “El derecho a la ciudad” en *New Left Review* N° 53.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática 2007 *Perú: Censos Nacionales 2007 XI de Población y VI de Vivienda* (Lima: INEI).
- Janoschka, M.; Hidalgo, R. 2014 “La ciudad neoliberal: estímulos de reflexión crítica” en Hidalgo, R.; Janoschka, M. (eds.) *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid* (Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile).
- Jaramillo, S. 2003 *Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías* (Bogotá y Cambridge: Universidad de los Andes/CEDE; Lincoln Institute of Land Policy).
- Lefebvre, H. 1983 *La revolución urbana* (Madrid: Alianza Editorial).
- Matos Mar, J. 1984 *Desborde popular y crisis del Estado* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Molotch, H. 1976 “The City as a Growth Machine. Toward a Political Economy of Place” en *American Journal of Sociology* N° 2(82).
- Moschella, P. 2014 “La planificación urbana en el desarrollo de centralidades en Lima Metropolitana”. Ponencia presentada en el *VIII Congreso Internacional de Ordenamiento Territorial y Ecológico*, 11 al 15 de agosto.
- Orellana, A. 2011 “Gestión municipal a escala metropolitana: patrones y consecuencias para el caso del Área Metropolitana de Santiago” en De Mattos, C.; Ludeña, W. (eds.) *Lima-Santiago. Reestructuración y cambio metropolitano* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú).
- Pereyra, O. 2004 *Políticas sociales en la Lima neoliberal. Un acercamiento desde cuatro estudios de caso en Lima Norte* (Lima: Alternativa Centro de investigación social y educación popular).
- Pereyra, O. 2006 “Forma urbana y segregación residencial en Lima” en *Debates en Sociología* N° 31 (Lima: PUCP).

- Portes, A.; Roberts, B. 2005 “The free-market city: Latin American urbanization in the years of the neoliberal experiment” en *Studies in Comparative International Development* N° 1(40).
- Riofrío, G. 1982 “La problemática urbana y regional”. Ponencia presentada en el I, 5 al 8 de mayo.
- Rodríguez, A. 1969 *Notas para la interpretación del desarrollo físico de las barriadas* (Lima: DESCO).
- Romero, J. L. 2001 *Latinoamérica: las ciudades y las ideas* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno).
- Roy, A. 2005 “Urban informality: toward an epistemology of planning” en *Journal of the American Planning Association* N° 2(71) (Routledge).
- Sabatini, F; Vásquez, H.; Robles, S. & Rasse, A. 2008. Gentrificación sin expulsión, fuerza de transformación de las ciudades latinoamericanas: datos e interpretación para Santiago. En F Sabatini et al. (Eds.), ¿Cuan segregadas son las ciudades chilenas? Entre la integración y la exclusión social. Santiago: INE-UC.
- Ugarteche, Ó.; Martínez-Ávila, E. 2013 *La gran mutación* (México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México).