

# Centro-h



**OLACCHI**

Organización Latinoamericana  
y del Caribe de Centros Históricos

Revista de la  
Organización  
Latinoamericana  
y del Caribe de  
Centros Históricos  
- OLACCHI

**Centro-h Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de  
Centros Históricos - OLACCHI.**

**No. 3, abril 2009**

**Quito, Ecuador.**

ISSN: 1390 - 4361



**OLACCHI**  
Organización Latinoamericana  
y del Caribe de Centros Históricos

*Centro-h* es una **revista internacional de la Organización Latinoamericana y de El Caribe de Centros Históricos - OLACCHI** que busca ser un espacio de debate, actualización, investigación y consulta para académicos, formuladores de políticas y opinión pública sobre las ciudades entendidas como entidades históricas, que cuentan con centralidades de valor histórico, social, económico y cultural. *Centro-h* es una revista académica de periodicidad cuatrimestral y los artículos publicados son el resultado de un proceso de arbitraje anónimo.

**Comité asesor internacional:** José Ramón Moreno (España), Michel Cohen (New School University - USA), Sonia Baires (Alcaldía Municipal de San Salvador), María Eugenia Martines (Universidad del Externado - Colombia), Thierry Lulle (Universidad Externado - Colombia), Miriam Chion (Clark University - USA), Alicia Ziccardi (UNAM - México), Álvaro Uribe (Panamá), Silvio Méndez-Zancheti (Centro de Estudios Avanzados de Conservación Integrada CECI - Brasil), María Elena Ducci (Pontificia Universidad Católica de Chile), Ramón Gutiérrez (Centro de Documentación de Arquitectura Latinoamericana CEDODAL - Argentina), Salvador Schelotto (Universidad de la República - Uruguay), Roberto Laserna (Bolivia), Patricia Rodríguez (La Oficina del Historiador de la Ciudad de la Habana - Cuba), Ricardo Jordán (CEPAL).

**Comité editorial:** Fernando Carrión, Eduardo Kingman, Pablo Samaniego, René Vallejo y Manuel Dammert G.

**Director de Centro-h:** Fernando Carrión M.

**Editor:** Manuel Dammert G.

**Co-editor:** René Vallejo

**Colaboradores:** Grace Benalcázar, Marco Córdova, Jaime Erazo, Andreina Torres

**Coordinadores del Tema Central:** Jaime Erazo y Marie Lemay

**Diseño y diagramación:** Santiago Ávila S.

**Impresión:** Crear Imagen

**Foto de la portada:** Jaime Erazo

**Editora de estilo:** Gabriela Chauvin

Comentarios, envío de artículos, solicitud de canje: [centro-h@olacchi.org](mailto:centro-h@olacchi.org) / [mdammert@olacchi.org](mailto:mdammert@olacchi.org)

©OLACCHI

[www.olacchi.org](http://www.olacchi.org) / [www.revistacentro-h.org](http://www.revistacentro-h.org)

(2008). *Centro-h. Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos*. Quito: OLACCHI.  
v.: il.; 25 cm.

Cuatrimestral

ISSN: 1390 - 4361

1. Centralidad Urbana. 2. Centros Históricos. Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI), Ecuador.

CCD- 711.405 / LC: HT 127.5

# centro-h

Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de  
Centros Históricos - OLACCHI

ISSN: 1390 - 4361 • abril 2009 • No. 3

## Editorial

La centralidad histórica: entre el nacionalismo del pasado (monumento)  
y el sentido social de hoy (centro vivo)

Fernando Carrión M.

7-12

## Tema central

### Vivienda

Producción masiva de vivienda en Ciudad de México: dos políticas en debate

Catherine Paquette Vasalli / Mabel Yescas Sánchez

15-26

Derecho a la ciudad y autogestión cooperativa en Buenos Aires

María Carla Rodríguez

27-36

La problemática habitacional del Paraguay: necesidad de cambio en el cambio

Ana Raquel Flores López Moreira

37-46

Títulos de propiedad, mercados y políticas urbanas

Julio Calderón Cockburn

47-62

Instrumentos de integración social en la nueva Política Habitacional y Urbana en Chile

Paola Siclari Bravo

63-75

## Artículos

Reduccionismo cultural y territorial del patrimonio urbano

René Coulomb

79-90

Globalización y transformaciones de la centralidad histórica en Buenos Aires

Pablo Ciccolella / Iliana Mignaqui

91-101

# Diálogo

Diálogo sobre vivienda y hábitat: de cara a las tendencias urbanas

María Clara Echeverría / Aurélie Quentin

105-117

# Reseñas

Marion Segaud (2008). *Anthropologie de l'espace*. París: Armand Colin

Marie Lemay

121-122

Adriana Párias Durán y Dolly Palacio Tamayo (eds.) (2006). *Construcción de lugares-patrimonio: el centro histórico y el humedal de Córdoba en Bogotá*. Bogotá: Universidad del Externado.

Ximena Ron Pareja

123-125

# Resumen

129-132

# Summary

133-136

# centro-h

Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de  
Centros Históricos - OLACCHI

ISSN: 1390 - 4361 • abril 2009 • No.3

FLACSO - Biblioteca

## Editor's note

Historic urban centrality: between old nationalism (monument)  
and today's social meanings (lived historic center)

Fernando Carrión M.

7-12

## Core subjects

Massive housing production in Mexico City: debating two policies

Catherine Paquette Vasalli / Mabel Yescas Sánchez

15-26

Right to the city and cooperative self-management in Buenos Aires

María Carla Rodríguez

27-36

Paraguay's urban housing problem: a need for change within change

Ana Raquel Flores López Moreira

37-46

Property titles, markets and urban policies

Julio Calderón Cockburn

47-62

Social integration mechanisms in Chile's new Housing and Urban Policy

Paola Siclari Bravo

63-75

## Articles

Cultural and territorial reductionism regarding urban heritage

René Coulomb

79-90

Globalization and transformations of Buenos Aires' historic centrality

Pablo Ciccolella / Iliana Mignaqui

91-101

# Dialogue

Housing and habitat: facing urban trends

María Clara Echeverría / Aurélie Quentin

105-117

# Book reviews

Marion Segaud (2008). *Anthropologie de l'espace*. Paris: Armand Colin

Marie Lemay

121-122

Adriana Párias Durán y Dolly Palacio Tamayo (eds.) (2006). *Construcción de lugares-patrimonio: el centro histórico y el humedal de Córdoba en Bogotá*. Bogotá: Universidad del Externado.

Ximena Ron Pareja

123-125

# Resumen

129-132

# Summary

133-136

## La centralidad histórica: entre el nacionalismo del pasado (monumento) y el sentido social de hoy (centro vivo)

Fernando Carrión M.\*

### Origen de la centralidad histórica: la crisis de centralidad

Los centros históricos aparecen en la Historia –como objeto de análisis y de intervención– con el símbolo de su propia crisis o destrucción, hecho que ocurre cuando empiezan a perder las funciones centrales que le dan su cualidad (Carrión, 2002). El anverso de esta situación será el sentido de la disyuntiva, entre conservación o renovación, que se instala desde el principio; esto es, conservar lo que se puede perder o adecuar la situación al nuevo contexto urbano.

Este hecho se produce en una coyuntura de transformación del patrón de urbanización, que lleva a una expansión urbana, centrífuga y moderna, y que contrasta con la urbanización mayoritariamente centrípeta que queda en el pasado. Es decir, se produce un cambio en la urbanización de una autocentrada –de bajo crecimiento y con un solo centro– hacia otra con alto desarrollo urbano sustentado en un cambio de las relaciones entre la renovación de la centralidad y la expansión de la periferia, que plantea dos hechos que interesa remarcar: por un lado, el inicio de la existencia de una ciudad con centralidad plural y, por otro, una clara diferenciación entre lo nuevo de la periferia (moderna,

heterogénea) y el pasado de la centralidad fundacional (antigua, “homogénea”).<sup>1</sup>

Después de la segunda posguerra (con variación de países y ciudades latinoamericanas), se inicia una nueva coyuntura urbana que tiene que ver con la constitución de una periferia popular<sup>2</sup> y una jerarquía urbana con alta primacía de base metropolitana. Sin duda que el modelo de sustitución de importaciones, el Estado de Bienestar, la constitución de polos de desarrollo y el cambio del eje de desarrollo de uno agrario hacia otro de base urbano-industrial (reforma agraria y modernización), entre otros, aportan a esta nueva dinámica de las ciudades donde las centralidades urbanas se pluralizan y “tugurizan” (sobre todo aquellas con mayor noción de antigüedad), así como las periferias se redefinen.

A partir de este momento, se establece clara y marcadamente una diferenciación y complejidad de las funciones y actividades en el territorio de la ciudad (segregación urbana), que conduce a que la centralidad histórica –de origen fundacional– se constituya cuando deja de ser la ciudad toda para considerarse la centralidad de ella; mediante la concentración del valor tiempo (alta noción de antigüedad) y de las funciones centrales (alta funcionalidad).

1 Lo homogéneo y heterogéneo se expresa en la comparación de ellas, mas no en su interior donde prevalece la alta diferenciación, diversidad y polarización.

2 Es lo que, según el contexto de cada ciudad y país, se instauró como lo legal e ilegal; lo marginal y lo integrado; lo formal e informal, bajo denominaciones como *favelas* en Brasil, *villas miseria* en Argentina, *pueblo jóvenes* en Perú, *barrios piratas* en Colombia, *periféricos* en Quito o *suburbios* en Guayaquil.

\* Presidente de OLACCHI; Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad en FLACSO, sede Ecuador; concejal del Distrito Metropolitano de Quito y editorialista de Diario Hoy.

Posteriormente se aprecia la emergencia de nuevas centralidades urbanas ligadas a la centralidad fundacional, que se constituyen gracias al desplazamiento, apertura o presencia de funciones centrales en otros y diferentes lugares (centralidad plural). Así se forma un sistema de centralidades urbanas (por tanto históricas) donde cada una tiene su lógica, tecnología, accesibilidad y temporalidad explícitas. Por otro lado y en las zonas de reciente expansión urbana, se produce la localización de un nuevo sujeto social que deja perplejos a los observadores y analistas, al extremo de que nunca llegan al consenso de cómo nominarlos y definirlos: informales, estrato popular urbano, marginales, ilegales, ejército industrial de reserva, entre otros.

En este proceso de articulación de las centralidades plurales con las nuevas periferias populares tenemos un doble desplazamiento de la centralidad funcional: por un lado de la población, con el proceso de reubicación de los sectores de altos ingresos económicos que residían en este territorio hacia otros lugares, dejando espacios “vacíos” para que los sectores de bajos ingresos los “captan” bajo la forma del *tugurio*, como la forma de pago de las altas rentas territoriales por medio del hacinamiento y la densificación, propios de la lógica económica que encarna: *muchos pocos hacen un mucho*. Y, por otro lado, el traslado de ciertas funciones centrales hacia otros ámbitos donde existen mejores condiciones tecnológicas y económicas para implantarse.

Desde este momento, la centralidad fundacional adquiere el imaginario de lo popular, distante de las élites y de las políticas públicas, lo cual dará lugar a la búsqueda de las políticas de “profilaxis” propias de la conservación (poner en valor). Así, quedan las bases para el inicio del proceso de expulsión de la población popular, porque ha llegado al límite la densificación posible exigiéndose un segundo recambio social:<sup>3</sup> en este caso de

3 No es casual que simultáneamente se plantearan acciones destinadas a la reubicación del comercio ambulante y a la expulsión de la población residente, porque la vivienda y el trabajo en los centros históricos no pueden entenderse sino en su relación, y también porque reorganizar el comercio callejero nace de la

la población de base popular hacia otra que tiene como eje las actividades económicas, cuestión que introduce la “boutiquización” y la *liquidez* de la centralidad, porque las funciones centrales que se mantienen tienen menos que ver con la centralidad urbana y mucho más con la rentabilidad económica del sector inmobiliario y turístico.

### De lo monumental a lo social como patrimonio

Desde sus inicios, se desarrolla en América Latina un debate importante respecto a las políticas públicas sobre los centros históricos, que comienza con el intento de ruptura de la propuesta hegemónica que tenía dos elementos centrales: entender a los centros históricos como un *conjunto monumental* (atributos de la memoria)<sup>4</sup> y actuar mediante políticas que impulsen la *conservación* (preservar los atributos). Uno y otro complementados con acciones destinadas a convertirlo en un espacio para la contemplación social y para el uso fundamentalmente turístico, bajo una lógica museística.

Esta condición *monumental* nace históricamente por la necesidad de los emergentes Estados nacionales de reclutar a su feligresía como ciudadanía, de dotarle de legitimidad a sus instituciones y de ser eficiente en la acción de los poderes creados. Lo hace para recordar permanentemente su origen e inmortalizar su existencia (memoria), para lo cual recurre a un nacionalismo del pasado que lo proyecta. Así tenemos cómo la nomenclatura evoluciona de un *lógica costumbrista* hacia otra conmemorativa (Carrión, 2008), tal como los monumentos erigidos para recordar los hechos fundacionales de un Estado se trasladan hacia los edificios emblemáticos del Estado de esa época. En otras palabras, los Estados nacionales –en ciernes– necesitaban de un patriotismo nacional

necesidad de contar con infraestructura, operadores y circuitos afines al proyecto de “boutiquización”.

4 “Aquellos monumentos hacían saber a los vivos que solo importaba el momento de la muerte en el campo de batalla y que el valor de la muerte tenía el poder de redefinir retrospectivamente el significado de hasta la menos meritoria de las vidas” (Bauman, 2007: 35).

expresado en monumentos esculturales y arquitectónicos para proyectarse en el tiempo y para cohesionar a la sociedad.

Este paradigma empieza a cuestionarse a través de una nueva tendencia que ve la condición esencial de los centros históricos no solo en los edificios monumentales sino también en la presencia y persistencia de los pobladores de estos espacios, cuestión que toma forma con la Carta de Quito en 1977, donde se define a los centros históricos como “todos aquellos asentamientos humanos vivos, fuertemente condicionados por una estructura física proveniente del pasado, reconocibles como representativos de la evolución de un pueblo”. Como consecuencia de esta definición, se plantea que los protagonistas prioritarios deban ser sus habitantes y que uno de los elementos centrales de la rehabilitación tenga que ser la actividad residencial (vivienda).

El giro va, en suma, de la consideración del centro histórico como un museo pasivo que reconstruye el pasado y que está destinado a la contemplación turística, hacia su comprensión como un *centro vivo*, en tanto resultado histórico de una producción social que se sustenta en las redes sociales que lo habitan.

Sin embargo, es importante señalar que las opciones monumento/vivienda no son la esencia del debate principal de la centralidad histórica. Para entender los elementos constitutivos es pertinente plantearse las siguientes preguntas: ¿la centralidad la determinan los atributos monumentales o las relaciones intraurbanas? ¿La cualidad central deviene de una cierta cantidad de población residente? ¿Toda centralidad urbana es histórica? ¿Cuáles son los centros históricos considerados vivos? ¿Los que tienen uso preponderantemente de vivienda o los que concentran funciones centrales adquieren la condición histórica de la centralidad? ¿Cuáles son las que logran mantener o reconstruir la centralidad?

Para responder, se debe tener en cuenta que los centros históricos, para ser tales, deben ser heterogéneos en términos de la pluralidad de las funciones centrales que concentran, deben contar con una importante noción de antigüedad y deben ser un elemento

medular de las relaciones interurbanas. Eso significa que todas las centralidades urbanas son históricas.

Por eso, cualquier actuación que se realice en este territorio debe potenciar la relación entre las múltiples funciones centrales y fortalecer una saludable concepción intersectorial; esto es, una condición relacional donde lo central debe expresarse históricamente a través de los enlaces sectoriales y territoriales –dentro y fuera de la zona considerada como tal– y los vínculos entre los múltiples sujetos patrimoniales que las encarnan. Esta afirmación finalmente se expresa en que los centros históricos no se definen exclusivamente por los atributos monumentales o por la población residente en ella, sino por las relaciones que determinan la condición y cualidad central: el tiempo (historia) y el espacio (concentración funcional).

Sin embargo, el tema de la vivienda es fundamental porque atiende al pequeño patrimonio –que es el mayoritario– y a la sociedad patrimonial que le da sentido. Por eso, con este número de **Centro-h** queremos plantear la discusión del tema de la vivienda en los centros históricos, como uno de los más importantes, aunque no el que determina su cualidad esencial.

### **El patrimonio popular y masivo: la vivienda**

Dos puntos de partida fundamentales sobre los centros históricos tienen que ver con que la mayor cantidad de edificaciones fueron originalmente diseñadas, así como también destinadas para el uso residencial de la población, y con que se debe hacer política de vivienda bajo un régimen normativo altamente restrictivo y sobre un *stock* de edificaciones previamente existente, consideradas en sus partes y en el todo como bienes patrimoniales.

Fue posible descubrir esta doble condición cuando se superó el concepto de centro histórico como monumento aislado o como conjunto monumental, para ser concebido como *asentamiento humano vivo*; lo cual condujo a una transformación significativa en las políticas generales de vivienda y en la

concepción de los centros históricos. En el primer caso, se superaron dos líneas generales y clásicas de la política pública: la una, construir exclusivamente edificaciones nuevas y la otra, producirlas solo en la periferia de las ciudades. Desde este momento, se impulsa el mejoramiento, rehabilitación o renovación y no solo la construcción de vivienda nueva, tanto en el centro como en la periferia. En el segundo caso, se hace explícita la dimensión social que tiene el patrimonio y, más allá de ello, el carácter popular del imaginario que le rodea desde el momento histórico en que el tugurio y el comercio callejero se asientan en este espacio.

En otras palabras, la consideración de la vivienda como elemento patrimonial le otorga una nueva dimensión al concepto y a la intervención en los centros histórico (y por ende, en la ciudad toda), en tanto el eje de las acciones se dirige hacia el llamado “pequeño patrimonio” y no únicamente hacia los grandes edificios monumentales de uso religioso; añadiendo, en la concepción y en las políticas, este nuevo componente (la vivienda) que transforma la visión de los centros históricos. Desde esta coyuntura urbana, el sentido social del patrimonio y de los centros históricos no está ausente de las políticas de renovación. Más aún porque existe un conjunto de sujetos patrimoniales que asumen directamente la defensa de sus intereses: inquilinos, capital inmobiliario, cooperación internacional, tecnócratas, propietarios y comerciantes ambulantes, entre otros.

Lo interesante con la incorporación de la temática de la vivienda y del sentido social del patrimonio es que con ellos también se generan enlaces que los superan como sector: entre producción y consumo; entre diversos usos del suelo y entre el adentro y el afuera; así como también “aparecen” otros temas que se encontraban invisibilizados: los servicios (educación, salud), las infraestructuras (energía, agua potable), la movilidad (accesibilidad, velocidad), lo urbano (suelo, planificación), lo económico (impuestos, subsidios), el mercado inmobiliario (propiedad, oferta), lo político (participación, actores) y lo cultural (identidades, barrios), entre otros.

La vivienda significa un cambio profundo en la comprensión de los centros históricos porque vincula el circuito general de la vida con el contexto del hábitat en el cual se inserta. Nos muestra, en definitiva, el carácter relacional que tiene: por eso, por ejemplo, expulsar la actividad comercial informal del centro histórico significa –de alguna manera– establecer restricciones a la vivienda; o, al revés, exactamente igual, porque los enlaces son profundos. Lo mismo respecto a las relaciones con amplias conexiones entre la vivienda de la centralidad y de la periferia; de allí que la expulsión significativa de población de las zonas centrales –en muchas de nuestras ciudades– fueron el origen de los barrios populares en las zonas de expansión urbana.

### **El patrimonio se vacía de sociedad y se llena de mercado**

En las centralidades históricas de las ciudades de América Latina, se han invertido cuantiosos recursos financieros provocando significativas transformaciones en varios de los órdenes económicos, urbanos, culturales y sociales, entre otros, al extremo de que se ha logrado una importante revalorización de su base material: los precios del suelo, los alquileres y la propiedad inmobiliaria. Sin embargo, tras este *boom* de la centralidad se observa, paradójicamente, un proceso altamente preocupante: la zona paulatinamente se va despoblando de habitantes residentes y, tras de sí, arrastrando el fenómeno de *vaciamiento de sociedad*.

Lo que más preocupa es una situación paradójica explícita: la inversión en vivienda no garantiza que los habitantes de más bajos recursos económicos y residentes históricos se mantengan como sujetos patrimoniales y mucho menos que haya un repoblamiento. En América Latina, esta inversión en vivienda se ha canalizado a través de cuatro casos paradigmáticos de políticas de vivienda: Quito, que tiene una base sólida impulsada desde el Municipio a través de proyectos específicos; Santiago que genera su política sobre la base de un componente privado importante; Mon-

tevideo, que se sustenta en un programa de cooperativas populares; y México, que se desarrolló a partir del terremoto de 1985 sobre la base de terrenos expropiados por el gobierno local.

El resultado es claro: en Santiago de Chile, donde hubo una importante oferta de unidades de vivienda y de metros cuadrados de construcción, se produce una disminución significativa de la población: entre 1992 y 2002, a pesar de que incrementa el número de viviendas en el 23,9%, hay una disminución del 10,8% de sus habitantes. México pierde el 30% de su población, que representa 1.200.000 personas en un lapso de 15 años. El área central de São Paulo en 1940 albergaba al 33% de la población de la ciudad y en 2002 se redujo al 4%. En la última década, la ciudad perdió un 2,5% anual. Quito redujo el 42% de su población y el 15% de la vivienda en estos últimos 20 años. Y lo más grave de esta situación es que no son casos de excepción sino la norma regional.

Este proceso de significativa inversión pública ha estado dirigido al incremento del valor de cambio por encima del valor de historia (Choay, 2007), como perspectiva dominante en la región, lo cual ha llevado a la siguiente disyuntiva en términos de vivienda:

- La *gentrificación*, entendida como la reconstrucción de vivienda de alto estándar y con infraestructura de punta, tiende a producir un importante recambio poblacional con disminución de densidad y alta movilidad social. Es un espacio importante para que el capital de promoción inmobiliaria pueda obtener beneficios y para que nuevos segmentos de la población construyan un nuevo imaginario de calidad.
- La “*boutiquización*”, concebida como la adecuación de la base material edificada de los centros históricos y de la nueva infraestructura para que sean capaces de generar un recambio funcional que se expresa en nuevos usos de suelo, que tienden a reducir la población residente y popular para dar paso a nuevas actividades

urbanas de alto prestigio, consumo suntuario y más rentables que la vivienda. Allí están el comercio de marca, los hoteles cinco estrellas, los restaurantes fusión, la diversión *hytec* y las viviendas *loft*, todos bajo la lógica *boutique*. Está más en la línea del estímulo al turismo, pero a diferencia del tiempo pasado cuando se buscaba simplemente la contemplación museística, ahora interesa una presencia más activa de los sujetos patrimoniales exógenos.

### El contenido de la revista

Para este número de Centro-h, la sección central - coordinada por Jaime Erazo y Marie Lemay- se ocupa del tema de la vivienda en la ciudad actual, tratando de establecer las relaciones entre las centralidades urbanas con el conjunto de la ciudad en la cual se alojan y en el ámbito de la política de vivienda nacional..

Para eso, contamos con una visión mexicana –propuesta por Catherine Paquette y Mabel Yescas– que muestra que existen dos políticas públicas que se originan en dos marcos institucionales distintos: el uno federal para la periferia con vivienda nueva y el otro en el gobierno del Distrito Federal para redensificar edificios habitacionales; pero que sin embargo tienen muchas cosas en común, como que son producidas por desarrolladores privados que imprimen sus lógicas a lo largo del proceso. En contraposición, tenemos el caso cooperativo de Buenos Aires –redactado por María Carla Rodríguez– en que se muestra una cara distinta: el peso de la autogestión, el sentido de la significación cultural y la lógica de la construcción derecho a la ciudad son elementos constitutivos de una política de vivienda que tiene en la escala su mayor escollo.

Las políticas de vivienda no pueden escapar a la movilidad de la población y a su anclaje al medioambiente. Ese es el caso del artículo que nos presenta Ana Raquel Flores para Asunción. Más aún cuando señala que el problema de la vivienda no se resuelve únicamente con la construcción de viviendas; es necesario tener una visión preventiva de largo

aliento que mitigue las vulnerabilidades y que integre socialmente a la población de baja renta a la sostenibilidad del desarrollo urbano.

La titulación, que se había convertido en un tema central de la urbanización popular en la periferia, no deja de ser importante para una política de vivienda en las zonas centrales de nuestras ciudades. Para ello, Julio Calderón presenta un estudio de la política de formalización de los predios desarrollada por el Gobierno peruano entre 1996-2008. Paola Siclari analiza otros instrumentos de política habitacional, para lo cual se sirve del caso de Chile y de su Gobierno nacional: el Fondo Solidario, Planes de Habitación Social y Subsidios, entre otros.

En la segunda sección de artículos, contamos con dos trabajos que tratan dos temáticas de interés para las centralidades de las ciudades latinoamericanas. El primero, presentado por René Coulomb para Ciudad de México, analiza los impactos de la internacionalización del patrimonio cultural y del creciente impulso al turismo cultural –propios del avance de las nuevas tecnologías de la comunicación y la globalización– que tienden a un reduccionismo cultural que homogeniza los imaginarios locales y tiende a dotar de una mayor rentabilidad a las inversiones inmobiliarias y turísticas.

El segundo artículo de la sección, de Pablo Ciccolella e Iliana Mignaqui, muestra las transformaciones de la centralidad en Buenos Aires, según sus etapas más significativas. Se concentra en el período más reciente de estos últimos 20 años, cuando se evidencia una clara estrategia neoliberal y de internacionalización que tiene efectos en la construcción de una red incipiente de subcentralidades metropolitanas.<sup>h</sup>

## Bibliografía

- Bauman, Zygmunt (2007). *Miedo líquido*. Barcelona: Paidós.
- Carrión, Fernando (2001). *Centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: UNESCO / SICHAL.
- Carrión, Fernando (2008). “Centro histórico: la polisemia del espacio público”. *Centro-h 2*. Quito: OLACCHI.
- Choay, Françoise (2007). *Alegoría del patrimonio*. Barcelona: Gustavo Gili.



# Tema central

# Tema central



# Producción masiva de vivienda en Ciudad de México: dos políticas en debate

## Massive housing production in Mexico City: debating two policies

Catherine Paquette Vassalli\*  
Mabel Yescas Sánchez\*\*

**Fecha de recepción:** enero de 2009

**Fecha de aprobación y versión final:** abril de 2009

### Resumen

Desde el año 2000, dos políticas públicas han contribuido a generar importantes cambios urbanos en la zona metropolitana de Ciudad de México: la política federal de financiamiento de vivienda de interés social nueva terminada, que dio lugar a la producción de grandes fraccionamientos habitacionales ubicados en las periferias, y la política local de redensificación del área central de la metrópoli implementada por el gobierno del Distrito Federal, que ocasionó la construcción de una gran cantidad de edificios habitacionales. Aunque no parezca, estas dos respuestas institucionales tienen muchos puntos en común, siendo el más relevante el hecho de apostar por una producción masiva de vivienda por parte de desarrolladores privados para resolver la problemática habitacional y urbana. El análisis conjunto de estas dos políticas, en particular de sus impactos en términos urbanos, ambientales y sociales, así como de sus limitaciones en cuanto al logro de sus objetivos, nos lleva a cuestionar la pertinencia de este tipo de acción pública, incluso más allá del caso de Ciudad de México. También nos invita a formular interrogaciones de fondo acerca del papel que juegan, y que deberían jugar hoy en día, las autoridades y el sector inmobiliario en el desarrollo urbano.

**Palabras clave:** política habitacional, vivienda social, política de vivienda en el centro, sector inmobiliario, política de redensificación, Ciudad de México.

### Abstract

From this decade on, two policies have generated important urban changes in Mexico City's metropolitan area: a federal policy that finances new social housing, which involved the construction of large and fragmented settlements located on the peripheries, and a policy implemented by the Government of the Federal District that sought the re-densification of the metropolitan central area and generated the construction of numerous residential buildings. Although it may not seem apparent, these two institutional answers to housing and urban problems have many elements in common, the main one being that they rely upon massive privately-led housing developments. The analysis of these two policies, particularly in terms of their urban, environmental and social impacts and the limitations they faced in accomplishing their objectives, leads us to question the relevance of this type of public actions, even beyond the case of Mexico City. It also formulates basic interrogations regarding the roles that public authorities and the real estate sector play, and should play, in the urban development field.

**Keywords:** housing policy, social housing, downtown housing policy, real estate sector, re-densification policy, Mexico City.

\* Doctora en Urbanismo y Ordenamiento de Territorio. Instituto Francés de Investigación para el Desarrollo (IRD). Correo electrónico: Catherine.paquette@ird.fr

\*\* Maestra en Estudios Urbanos. Colegio de México.

Desde del año 2000, dos políticas públicas han contribuido a modificar substancialmente la dinámica del poblamiento, el esquema de centralidad y el paisaje urbano de Ciudad de México:<sup>1</sup> se trata, por una parte, de la principal vertiente de la política habitacional federal, basada en el financiamiento de vivienda de interés social nueva terminada, accesible a través de créditos otorgados por los organismos de vivienda; y por otra parte, de la política de redensificación del área central del Distrito Federal (D. F.), conocida como el Bando 2. A primera vista, estas dos líneas de acción son radicalmente opuestas: la primera es una respuesta institucional frente a las enormes necesidades en materia de vivienda, impulsada a escala federal en todo el país y tiene como escenario, ante todo, las periferias de las ciudades; la segunda, en cambio, ha sido impulsada a escala local por el gobierno del D. F., no es directamente habitacional sino más bien urbana y su perímetro de actuación es el corazón de la ciudad. Ambas tienen, sin embargo, muchos puntos en común, siendo el más significativo el hecho de apostar por una producción masiva de vivienda nueva por parte del sector privado, para resolver problemáticas habitacionales y urbanas.

La política habitacional impulsada por el gobierno mexicano a la cual nos referimos tiene sus orígenes en la reforma del sector vivienda que se implementó en México a inicios de la década de los años noventa bajo el impulso del Banco Mundial (Boils, 2004). Esta reforma consistió en limitar el papel del gobierno federal y de los organismos de vivienda —que antes habían actuado como constructores y luego como promotores para la construcción de viviendas de interés social— a la función de facilitadores mediante el otorgamiento de créditos para permitir su acceso. Al mismo tiempo, el sector privado, considerado como más eficiente para afrontar el desafío habitacional, se convertía en el actor principal de la producción de vivienda social (Puebla, 2002). Se

pretendía así sentar las bases de una producción habitacional masiva bajo el principio de que cada hogar pudiera tener la posibilidad de contar con su vivienda propia e independiente. Si bien existen otras líneas de acción implementadas por el gobierno federal, como pie de casas, apoyos para el mejoramiento o la compra de vivienda usada; en la práctica, la principal respuesta institucional que se ha dado hasta ahora al problema de la demanda habitacional reside ante todo en el otorgamiento de financiamientos masivos para la adquisición de vivienda de interés social nueva terminada: durante el período 2001-2006, estos créditos representaron el 55% del total de los financiamientos para la vivienda otorgados por el sector público.<sup>2</sup> De hecho, esta política ha sido, desde 2000, una de las acciones más prioritarias y visibles del gobierno federal, con el financiamiento de más de 3 millones de unidades nuevas entre 2000 y 2006 (de un total de 4,5 millones de créditos); prioridad reafirmada incluso con mayor fuerza a partir de 2006 por el nuevo Presidente de México, que ha planteado la meta de 6 millones de viviendas hasta terminar su sexenio.<sup>3</sup>

La segunda política abordada en este artículo, como ya se mencionó, es de índole urbano, aunque se haya traducido también por una producción masiva de vivienda nueva. Fue implementada por el gobierno del D. F. entre inicios de 2001 y 2007 para contrarrestar una doble tendencia preocupante del desarrollo urbano en el D. F.: el despoblamiento importante de las áreas centrales, que venía dándose desde varias décadas y, al mismo tiempo, la urbanización rápida de las periferias del sur y suroeste, zonas importantes de preservar en particular para la recarga de los acuíferos.

Con el objetivo de detener y hasta de invertir esta dinámica de poblamiento centrífuga muy problemática para el D. F., se optó por redirigir la producción habitacional hacia el centro de la ciudad, actuando sobre las autorizaciones de construcción, instaurando un casi congelamiento de las nuevas urbanizaciones en varias delegaciones político-administrativas del D. F., e introduciendo facilidades para la construcción

1 Por Ciudad de México nos referimos al territorio del D. F. y a su zona metropolitana constituida por los municipios conurbados que pertenecen al Estado de México y al Estado de Hidalgo.

2 Según datos de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).

3 CONAVI, Programa Nacional de Vivienda 2007-2012: hacia un desarrollo habitacional sustentable.

de conjuntos habitacionales en las cuatro delegaciones centrales (Itzel, 2005). Esta estrategia de desarrollo urbano, al igual que la política habitacional federal antes mencionada, constituyó un gran éxito en términos cuantitativos: se dio un verdadero *boom* inmobiliario en las áreas centrales del D. F.

Dado el enorme alcance de estas dos políticas en términos del número de viviendas producidas, y considerando que tanto la producción masiva de vivienda social como la redensificación de las áreas centrales constituyen respuestas institucionales que despiertan mucho interés en América Latina, es relevante examinar en detalle cuáles fueron sus logros reales en Ciudad de México, más allá de lo cuantitativo, y subrayar sus impactos, limitaciones y contradicciones. El análisis que proponemos a partir de Ciudad de México permite cuestionar la oportunidad de fomentar la producción habitacional masiva como respuesta al problema habitacional y urbano, y evidencia la necesidad de revisar a profundidad el modelo de actuación propuesto en la materia.

### **Producción masiva de vivienda de interés social: un modelo a reconsiderar**

Considerada como un gran éxito por parte del gobierno federal, lo cual motiva su desarrollo, la política para la vivienda de interés social implementada en México no está, sin embargo, exenta de críticas. Se ha mencionado, en particular, su responsabilidad importante en materia de crecimiento urbano extensivo así como sus limitaciones en cuanto a quiénes pueden ser sus beneficiarios. Existen, además, otros problemas a destacar, algunos de los cuales se relacionan con los fundamentos que legitiman ese dispositivo masivo de ayuda para el acceso a la vivienda.

#### *Los impactos urbanos y sociales: el problema más visible*

El impacto más tangible de la política habitacional mexicana en materia de vivienda social terminada es el crecimiento poblacional y espacial importante que se puede observar en las periferias de las ciudades mexicanas, en particular en Ciudad de México, fomentando y acelerando

un proceso de urbanización extensiva presente desde hace mucho tiempo. Dado el esquema general mencionado, basado en una producción masiva a cargo de los desarrolladores privados y con los objetivos de rentabilidad que esto conlleva, no extraña que las viviendas de interés social se ubiquen principalmente en conjuntos habitacionales de gran tamaño, localizados en la periferia de la ciudad: es aquí donde existe el suelo más barato, donde se encuentran grandes superficies disponibles que permiten realizar importantes economías de escala (generalmente, antiguos ranchos o haciendas), y son, además, espacios rurales donde la definición de normas, en materia de construcción, es poco clara y exigente. Si en Chile –país en el cual se implementa una política habitacional muy similar desde hace tiempo– los conjuntos pudieron llegar a tener, en algunos casos, hasta más de 2 mil viviendas (Rodríguez, 2004), en México hablamos de otra escala, como lo demuestran, por ejemplo, los casos de Santa Bárbara (13 mil viviendas), Los Héroes (19 mil) o San Buenaventura (26 mil), que se ubican en la periferia oriente de la ciudad de México, en el Estado de México (Vega, 2003). Mencionar el tamaño de estos fraccionamientos es suficiente para explicar el impacto urbano que pueden tener estas verdaderas nuevas ciudades construidas en los márgenes de la metrópoli; ciudades que, en realidad, no lo son pues no cuentan con suficiente equipamiento, infraestructura y servicios para atender a los nuevos pobladores (Maya, 2005; Schteingart, 2006). A pesar de que existe una normatividad para la construcción de viviendas de interés social, gran parte de los desarrolladores cumple con las especificaciones de manera parcial.

Residir en estos conjuntos habitacionales conlleva importantes consecuencias para los habitantes en la medida en que se encuentran verdaderamente relegados en periferias lejanas, con dificultades mayores para acceder a los recursos urbanos, en particular las zonas de empleo. Por lo tanto, si acceder a una vivienda representa un importante beneficio para estos hogares, las dificultades que deben afrontar en cuanto a insuficiencia de equipamientos y servicios, así como de movilidad (tiempos y costos de desplazamiento) reducen mucho la ganancia.

Se fomenta así una dinámica de exclusión socioespacial (reforzando un patrón de desarrollo urbano ya muy marcado en la ciudad), con todas las consecuencias que esto posiblemente traerá en el futuro. En México, dado el carácter bastante reciente de estos conjuntos habitacionales, aún no se han presentado problemas sociales en estas nuevas zonas. Existe, no obstante, un riesgo importante de que las viviendas se transformen, con el paso del tiempo, en guetos urbanos en donde, como ocurre en Chile (y ocurrió en Europa en los grandes conjuntos habitacionales construidos en la década de los años sesenta), se presentan problemas de deterioro material y social, seguridad, violencia y drogadicción. En Chile, esto motivó que investigadores y especialistas en vivienda hablaran del “problema de vivienda de los con techo”, parafraseando la expresión consagrada de los “sin techo”. Según una encuesta realizada por ellos, el 64,5% de los habitantes de los conjuntos de vivienda social en Santiago de Chile quería cambiarse a otro lugar (Rodríguez y Sugranyes, 2004). Sin embargo, tanto en Chile como en México no es fácil vender estas viviendas debido a su ubicación y, sobre todo, por la existencia de una oferta equivalente muy importante y con el beneficio de créditos.

Para terminar con los impactos urbano-ambientales que conlleva la política habitacional mexicana, es importante señalar su alcance limitado en cumplir con uno de sus importantes objetivos: contrarrestar, a través de la construcción masiva de conjuntos habitacionales formales, el proceso de producción de vivienda con base en la urbanización irregular, considerado por las autoridades como generador de un hábitat de mala calidad y de un crecimiento urbano expansivo y anárquico.<sup>4</sup> Por una parte, nuevas urbanizaciones irregulares “se cuelgan” en el entorno inmediato de los conjuntos de vivienda de interés social, además de vastas zonas de equipamiento comercial que están surgiendo, a modo de nuevas centralidades, para atender a la población, y que suelen estar construidas por los propios promotores que edificaron las viviendas (Duhau y Jacquin, 2008; Paquette,

2007). Por otra parte, como lo veremos a continuación, debido al carácter restringido de la política de vivienda de interés social en cuanto a quienes pueden ser los beneficiarios de los créditos, no se ofrece realmente una alternativa a la urbanización irregular.

### *Una política habitacional limitada para sus beneficiarios*

De carácter masivo, con impactos urbano-ambientales y sociales elevados, la política mexicana para la vivienda de interés social terminada es limitada cuando se examinan sus alcances con respecto a quién va dirigida. A diferencia de lo que ocurre en Chile, donde el beneficio de las viviendas sociales llega a los hogares modestos, en México, la política de vivienda de interés social deja fuera a los estratos más bajos de estos prototipos de vivienda, siendo estos los sectores que más requieren de un apoyo para hacerse de una vivienda independiente. Ello se debe, por una parte, a que los créditos otorgados a través de los organismos de vivienda están dirigidos a individuos formalmente asalariados, es decir que los empleados cotizan a estos mismos organismos a través de la empresa que los contrata. En un país en el cual la informalidad laboral no deja de crecer (en todas las ramas de actividad), esto representa un porcentaje cada vez más reducido de los trabajadores. Por otra parte, el principio de la política habitacional es que los organismos de vivienda se limitan ahora a actuar como meras instituciones de crédito (Puebla, 2002). En este contexto, la solvencia de los beneficiarios se convierte en su barrera. Se considera que las viviendas de interés social difícilmente son accesibles a hogares que cuentan con menos de cinco salarios mínimos, lo que deja fuera a más del 75% de las familias del país (Boils, 2004). Existe, por lo tanto, una contradicción patente entre el universo reducido de los beneficiarios y el fundamento de la política habitacional, que es construir millones de casas nuevas para permitir que cada familia cuente con una vivienda independiente (y en particular los de menores economías, tal como lo afirma el nuevo Programa Nacional de Vivienda). Algo que, sin lugar a dudas, conduce a preguntarnos: ¿por qué tantas viviendas financiadas y construidas, y por qué tantos impactos urbanos (y posiblemente

4 CONAFOVI. *Programa sectorial de vivienda 2001-2006*.

sociales, a futuro) si, al final, esto beneficia solo a una parte de la población? Se trata de un problema que el gobierno actual pretende resolver a través de la implementación de programas de subsidios para las familias más pobres y del otorgamiento de recursos como complemento a los financiamientos que se reciban de alguna institución de vivienda.

### *La vivienda nueva terminada: una respuesta institucional insuficiente*

Para completar esta reflexión acerca de la política habitacional en México, falta abordar un último punto pocas veces subrayado a pesar de su relevancia. Esta política parte de dos postulados clave: por una parte, el concepto de *hogar nuclear* como modelo universal, a partir del cual se determinan, tanto el volumen del déficit de vivienda y las metas cuantitativas que alcanzar, como el tipo de solución habitacional que promueve el gobierno federal; por otra parte, la vivienda nueva terminada como solución casi única a la demanda habitacional. Ambos postulados son altamente cuestionables.

En cuanto al primero, basta con haber visitado brevemente la realidad de los sectores populares para saber que los arreglos residenciales que se observan con mucha frecuencia (cohabitación de varios hogares o núcleos familiares en una misma vivienda), y que involucran, en su mayoría, a los padres y a sus hijos adultos, no traducen únicamente la falta de alternativas para que las nuevas generaciones accedan a una vivienda. Es cierto que el modelo de la familia nuclear tiende a generalizarse en América Latina, en particular en el contexto urbano, y que la casa independiente representa una aspiración indudable (Echarri, 2000). Sin embargo, en la práctica, compartir la vivienda es también el reflejo de respuestas y estrategias desarrolladas por los grupos familiares para: a) afrontar mejor las situaciones de precariedad o vulnerabilidad económica, optimizando la economía familiar; b) tener la posibilidad de trabajar más lejos para ganar mejores sueldos, en el caso de las mujeres, contando con alguien que pueda cuidar a sus hijos (Salazar, 1999); c) apoyarse entre las distintas generaciones no solo desde el punto de vista material y financiero sino también social

-algo muy importante en la sociedad mexicana- (Pérez, 2006); y d) prepararse mejor, en el caso los jóvenes, para la independencia residencial futura, evitando pagar una renta y aprovechando para ahorrar (Paquette, 2003).

Reconocer esta realidad no significa minimizar ni negar la gravedad de las situaciones de cohabitación y de sus consecuencias en la vida cotidiana, sino hacer un esfuerzo para acercarse a la problemática de la vivienda en toda su complejidad, algo indispensable para tratar de resolverla.

Considerar que a cada hogar nuclear le tiene que corresponder una vivienda nueva independiente es un razonamiento parcialmente equivocado porque niega la importancia de estas estrategias familiares y, finalmente, la existencia de una realidad social ineludible en México (como en otros países emergentes o en desarrollo): existe todavía una proporción muy elevada de la población en situación de pobreza o de importante vulnerabilidad económica, y para la cual los arreglos residenciales tienen que ver también con mecanismos de adaptación eficientes.

Esto cuestiona el segundo postulado de la política habitacional de interés social: el tipo de producto que se ofrece para pretender resolver masivamente el problema de la vivienda. Dada la necesidad de producir enormes cantidades de viviendas, sus estándares de calidad han bajado mucho. Los grandes conjuntos habitacionales están formados por miles de viviendas individuales concebidas para hogares nucleares, con superficies habitables inferiores a los 50 m<sup>2</sup> y terrenos muy pequeños,<sup>5</sup> lo cual limita mucho las posibilidades de ampliación para responder a las evoluciones futuras de las familias y, en particular, a las necesidades de darles alojamiento a los hijos. Para muchos hogares, este tipo de opción obviamente no constituye una respuesta satisfactoria dado que, al problema del tamaño de las casas y de los predios, se suma la localización geográfica en las periferias. El hecho de residir cerca de sus familiares es un recurso importante para la población vulnerable y constituye otra vertiente de las estrategias de apoyo intergeneracional que existen en las grandes metrópolis de América Latina (Delaunay y Dureau, 2003). Se trata de

5 Mientras que en 1976, cuando se institucionalizó la política de asentamientos humanos, la vivienda mínima se determinó en 90 m<sup>2</sup> (INFONAVIT).

una realidad negada por la política habitacional que fomenta, por el esquema adoptado, la construcción de viviendas que se ubican cada vez más en los márgenes de la ciudad, con todo lo que esto implica en ciudades tan extendidas como Ciudad de México.

Generar y financiar modelos alternativos, reequilibrando así la política habitacional, constituye el desafío y el enfoque deseable y necesario de adoptar. Para esto, es indispensable trabajar sobre el déficit habitacional no solamente bajo un enfoque cuantitativo sino, sobre todo, en su dimensión cualitativa, tratando de identificar bien cuáles son las demandas y las necesidades de los hogares.<sup>6</sup> Al profundizar el conocimiento de las situaciones de cohabitación, se podrían diseñar soluciones más adecuadas a las estrategias que desarrollan los hogares, como el desdoblamiento de predios en asentamientos populares, las ayudas a la ampliación de las viviendas, entre otras. Este tipo de mecanismos, además de estar más en adecuación con las necesidades de muchas familias (acceder a una vivienda independiente, pero conservando ciertos beneficios que brindan las estrategias familiares de apoyo), podría ser una herramienta para detener la progresión de la urbanización irregular, al mismo tiempo de permitir la densificación de la ciudad.

*La vivienda como motor de la economía:  
el verdadero logro de esta política  
habitacional masiva*

Finalmente, lo que permite entender la razón de ser de la política habitacional mexicana, a pesar de las contradicciones que conlleva y de los numerosos cuestionamientos que se le pueden formular, es el papel que juega como motor para la economía nacional. Por ser una importante fuente generadora de empleo y por ejercer un

<sup>6</sup> Lamentablemente, la tendencia actual es inversa: si bien es cierto que se escuchan críticas acerca del cálculo del déficit, el enfoque sigue siendo exclusivamente cuantitativo y estas se hacen en el sentido de que las necesidades de vivienda están subestimadas por el gobierno y que, en realidad, son mucho más numerosos los hogares demandantes (Hunz y Romero, 2008), algo que, desafortunadamente, contribuye a legitimar aún más el esquema actual de producción masiva de vivienda nueva y a darle más argumentos a la autoridad para superar las metas.

efecto multiplicador en numerosas ramas de actividad, la vivienda es “un factor de desarrollo social que tiene un impacto directo e inmediato en el crecimiento económico”: es algo que el propio gobierno afirma con fuerza y que incluso aparece explícitamente en primer lugar como fundamento de la política habitacional en el Programa Nacional de Vivienda.

Sin duda en México se ha cumplido con todas estas expectativas. Tal como lo subraya un informe reciente, el sector de la vivienda creció por encima del resto de otros sectores de la economía: por ejemplo, en 2004 su crecimiento fue del 12%, es decir, cuatro veces mayor que la dinámica de la economía del país en general, y durante el período 2002-2007 aportó el 5,2% al crecimiento acumulado del PIB (BBVA Bancomer, 2008). En 2005, que fue cuando se alcanzó la cifra más alta en cantidad de ventas de viviendas nuevas, el segmento de interés social representó más del 80% (Werner, 2008).

Lo que está detrás de esta política habitacional masiva es meramente una lógica económica basada en el factor cuantitativo: producir muchas casas, cada vez más, con base en las necesidades existentes (estimadas de manera muy global) para generar empleo y dinamismo económico, sacrificando la dimensión cualitativa. Tal como se ha señalado, los principales ganadores no han sido los hogares ni mucho menos la ciudad, sino los desarrolladores. En México, el mercado de la vivienda está dominado por unas veinte firmas que construyen vivienda a gran escala, dentro de las cuales destacan cinco empresas que se han convertido en verdaderos “titanes de la vivienda”, como lo demuestran sus niveles de construcción, ventas, utilidades netas y su exitoso desempeño en la bolsa de valores (Ejecutivos de Finanzas, 2006). Para ellas, al igual que en Chile, no existen riesgos sino puras ganancias. Disponen, con los enormes volúmenes de créditos otorgados para el acceso a la propiedad, de una cartera de clientes ya constituida, generada por una política habitacional que crea “un mercado cautivo con protagonistas plenamente satisfechos” (Rodríguez y Sugranyes, 2004). El otro ganador es, por cierto, el gobierno: la vivienda es y será en México “un sector de alta rentabilidad política” (Ejecutivos de Finanzas, 2006).

## Producción masiva de vivienda nueva para las áreas centrales: la política de redensificación del centro del D. F. a debate

En muchos aspectos, la segunda política pública abordada en este artículo es totalmente diferente a la política habitacional para la vivienda de interés social que acabamos de examinar: se trató, con la estrategia de redensificación llevada a cabo en el D. F., de dar una respuesta al problema del despoblamiento persistente de la zona central al mismo tiempo de limitar el crecimiento urbano extensivo en la periferia. Sin embargo, como se señaló en la introducción, existen puntos en común entre estas dos líneas de acción pública, en particular, el hecho de dar pie a una producción masiva de vivienda nueva en la ciudad.

A pesar de que la política de redensificación del área central haya sido oficialmente abandonada por la nueva administración (2006-2012), es de relevancia llevar a cabo una revisión de sus impactos y de sus fundamentos, dado que, al igual que la política de vivienda social, este tipo de enfoque también despierta un interés creciente en América Latina. La preocupación por revitalizar y fortalecer la centralidad tradicional de la ciudad se ha vuelto cada vez más presente; en este marco y el de las políticas de regeneración urbana que se implementan, la recuperación de la función residencial –que implica generalmente la producción de vivienda nueva (considerada menos costosa y menos problemática que la rehabilitación de edificios antiguos)– constituye hoy en día, bajo el lema de la redensificación, una de las grandes prioridades.

Santiago de Chile fue una ciudad pionera en la materia, con un programa ambicioso de repoblamiento iniciado desde 1992 (Rodríguez Vignoli, 2006; Paquette, 2005). Por su parte, Bogotá recién planteó una estrategia y un plan de acción con el objetivo de duplicar, en veinte años, el número de residentes en su centro (Borrero, 2005). Otras ciudades han empezado a reflexionar sobre este tema y la multiplicación de los seminarios dedicados en América Latina al tema del repoblamiento de áreas centrales evidencia la importancia que ha cobrado esta preocupación.

### *Una política urbana que se tradujo en producción habitacional masiva*

Del mismo modo que la política de vivienda de interés social, hablando estrictamente en términos de alcances cuantitativos en materia de producción habitacional nueva, la redensificación de la parte central del D. F. a través del Bando 2 no puede ser considerada sino como un éxito. Se ha generado en este sector de la ciudad un verdadero *boom* inmobiliario al cual pocos hubieran apostado hace todavía algunos años, el cual sigue siendo muy difícil de cuantificar con precisión: las cifras oficiales, que no están exentas de problemas y que se pueden considerar sobreestimadas (Salazar y Paquette, 2008), muestran un balance de 110 mil viviendas autorizadas para el período 2001-2005 (Itzel, 2005); en cambio, datos provenientes de promotores inmobiliarios reportan tan solo 40 mil viviendas vendidas (Benliure, 2005), las mismas que no incluyen la acción habitacional del Instituto de la Vivienda del D. F. (INVI), sobre la cual volveremos más adelante. Ante esta diferencia, se podría estimar que son por lo menos unas 50 mil viviendas nuevas las que se han construido: un volumen importante considerando que la misma ciudad central contaba en 2000 con 480 mil viviendas habitadas. A la escala de colonias (división administrativa más pequeña en el D. F., que corresponde a grandes barrios), estudios han mostrado la amplitud de esta ola de construcciones nuevas que llegó a representar, en volumen, el equivalente a casi el 50% del parque habitacional existente al inicio de la política del Bando 2 (Yescas, 2005).

De hecho, es indudable que el paisaje urbano de esta parte de la ciudad ha conocido una transformación muy notable: está ahora marcado por la presencia de numerosos nuevos conjuntos habitacionales, algunos de ellos todavía en obra. Debido a su construcción, en su mayoría pequeños edificios de hasta seis pisos, la ciudad central, antes caracterizada por un tejido urbano compacto pero con una altura promedio baja, presenta hoy, en muchos de sus barrios, una apariencia mucho más densa.

### *Los impactos urbano-ambientales: crítica visible a esta política*

Lo que llevó a que esta política sea rápidamente cuestionada y finalmente abandonada fueron, en gran medida, los importantes impactos urbano-ambientales del *boom* inmobiliario. Las nuevas construcciones fueron el objeto de innumerables denuncias por parte de los habitantes ante las autoridades, en los medios o en la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del D. F. (PAOT). Se plantearon múltiples motivos (violación a la ley, falta de estacionamientos, insuficiencia en el suministro de agua, poda de árboles, entre otros) pero expresaron, finalmente, un mismo sentimiento de pérdida de calidad de vida provocada por las transformaciones urbanas ocurridas. Por cierto, este movimiento “ciudadano” muy mediatizado provino ante todo de las clases medias y medias altas, y parte de esa reacción fue una actitud de rechazo casi sistemático a los cambios urbanos en general, algo que, en otros contextos, se conceptualizó como el síndrome *Not in my back yard* (NIMBY) que tiende a generalizarse en todas las ciudades.

En todo caso, estas quejas expresaron una preocupación por el deterioro de las condiciones de vida que no se puede dejar de escuchar y que lleva a una reflexión interesante: es cierto que la ciudad densa es en sí un principio bueno y difícil de criticar, pero en la práctica, no basta con incrementar la cantidad de construcciones y de habitantes en un espacio para que estas ventajas teóricas se traduzcan en realidad concreta. Una redensificación exitosa no puede consistir solo en una producción masiva de viviendas. Por una parte, este proceso tiene que ser controlado, y por otra, se debe acompañar con medidas de revitalización más integrales que permitan mitigar ciertos impactos negativos (Paquette, 2008).

#### *Vivienda nueva, sí. ¿Pero para quién?*

Una porción nada despreciable de este nuevo *stock* de viviendas está constituida por edificios de departamentos que fueron edificados en barrios populares, en particular, en los alrededores del centro histórico (Paquette, 2006), y que fueron destinados a trabajadores asalariados modestos que pudieron acceder a ellos mediante créditos de

los organismos de vivienda. También se tiene que mencionar los numerosos conjuntos habitacionales realizados a través del Instituto de la Vivienda del Distrito Federal (INVI) que permitieron, a hogares de escasos recursos, integrantes de organizaciones sociales, acceder a la propiedad de un departamento y permanecer así en el centro de la ciudad (Tamayo, 2007). Los beneficiarios de estos programas de vivienda en conjunto del INVI tienen recursos muy bajos. Según datos del propio Instituto, para las viviendas construidas entre 2001 y 2003, el 64% tenían ingresos inferiores a tres salarios mínimos. Esta producción habitacional para estratos medios bajos en el corazón de la urbe, por cierto, era uno de los objetivos explícitos del Bando 2, que pretendía garantizar la posibilidad, para los “más humildes”, de vivir en la ciudad central. Hoy en día y a pesar de las críticas emitidas (en particular, el procedimiento clientelista en que se otorgan los apoyos del INVI a las organizaciones populares), esta experiencia constituye un logro muy relevante que no se debe menospreciar y del cual, de hecho, pocas metrópolis pueden enorgullecerse en este inicio de siglo.

No obstante, gran parte de las viviendas construidas en la ciudad central estuvo, desde el inicio, dirigida también a los estratos medios altos (Marcadet, 2007). Y la fuerte demanda de suelo que se manifestó debido a que el Bando 2 limitaba las posibilidades de construcción de nuevos conjuntos habitacionales a una porción restringida de la ciudad, rápidamente dio lugar a un importante incremento del costo del suelo: se habría producido, según ciertos expertos, el alza de un 150% en pesos constantes en un lapso de cuatro años y medio (Benliure, 2005). Esto provocó que la “ventana de oportunidad” que se había abierto para la vivienda social en el centro de la ciudad se cerrara al poco tiempo. Y al construir cada vez más viviendas para los estratos medios o medios altos, se aceleró en el centro del D. F. un proceso que ya existía anteriormente, aunque lento, de gentrificación (Delaunay y Paquette, 2006; Marcadet, 2007). Esto llevó a cuestionar los alcances del Bando 2 con respecto a su objetivo de favorecer la permanencia y la presencia de los “más humildes” en el centro de ciudad. El potencial urbano importante con el que contaba este espacio de la ciudad en materia de reciclaje (que constituía, de cierta forma, una reserva de suelo latente) se consumió casi totalmente y el área central, que se carac-

terizaba todavía por su heterogeneidad social, es hoy en día un espacio urbano más excluyente para los hogares modestos.

*¿Hacia una recuperación de la centralidad tradicional como espacio de residencia?*

Otro tema de preocupación con respecto a esta política de redensificación mediante una producción masiva y no controlada de viviendas, tiene que ver con los logros en materia de repoblamiento. Aunque no hay que perder de vista que los procesos de regeneración urbana, muy complejos, solo se pueden evaluar a mediano y largo plazo, resulta interesante ver lo que pasó en esta materia en el D. F. Antes de que salieran los resultados del conteo de población realizado en 2005, el gobierno del D. F. anunció, con base en el *boom* inmobiliario comprobado, que la política llevada a cabo había permitido un incremento importante de la población residente en la zona. Se hablaba, para el llamado proceso de “regreso a la ciudad central”, de ganancias de hasta 200 mil habitantes (Iztel, 2005). Esas estimaciones muy optimistas no tenían mucho fundamento dado que estaban sustentadas en ciertos errores como la omisión de que mientras se construían viviendas otras desaparecían; que los “nuevos” habitantes podían también provenir de la misma zona; que durante el proceso podía seguir la dinámica de salida de habitantes de la ciudad central hacia otras zonas de la ciudad, y que los edificios nuevos podían tener una tasa de ocupación baja (Paquette, 2008). De hecho, los resultados del conteo de 2005 mostraron una situación muy diferente a la que estaba prevista: no aumentó la población residente de la ciudad central, por el contrario, disminuyó en unos 15 mil habitantes. Se presentaron situaciones contrastadas dentro del espacio central. En la delegación Cuauhtémoc, que corresponde al hiper centro, se logró un incremento de 5 mil habitantes, pero Benito Juárez, demarcación que se caracteriza por un nivel socioeconómico medio alto y donde la producción habitacional se dio ante todo en este mismo segmento, la población residente bajó 5 mil; Miguel Hidalgo se mantuvo en el nivel que tenía en 2000 y la situación más preocupante fue la de Venustiano Carranza, una delegación popular localizada al oriente del centro histórico, que perdió unos 15

mil habitantes. Examinando los datos relativos al parque habitacional según los resultados de 2005, podemos encontrar indirectamente elementos de explicación a la importante distorsión que aparece entre, por una parte, la evolución de la población residente y, por otra, el volumen de construcciones nuevas. Entre 2000 y 2005, el parque habitacional de la ciudad central aumentó solo en unas 6.300 unidades, lo que es muy poco en relación con el volumen construido y no lo refleja en absoluto.

Esta diferencia difícilmente se puede justificar por la desaparición de casas, dado que estas fueron reemplazadas en el proceso de reciclaje urbano por edificios que contaban con más viviendas. La explicación reside en el hecho que, en México, las viviendas que aparecen en los datos publicados de los censos son solo las que están habitadas. Existe una tasa de ocupación baja en los edificios nuevos, hipótesis confirmada por el hecho que las viviendas nuevas fueron masivamente compradas como inversión y no para que sus dueños residieran en ellas. Cabe mencionar que algo similar ocurrió en Santiago de Chile. Después de casi una década de política de repoblamiento y de la construcción de 30 mil viviendas en el área central, las pérdidas de población registradas en el mismo período fueron importantes, incluso mayores que antes; algo que ha sido calificado, con razón, como un proceso de “repoblamiento frustrado” (Rodríguez, 2006) y que se explica, en parte, por una tasa de vacancia muy importante en el parque habitacional (Paquette, 2005).

Obviamente, y aunque estén lejos de lo que las autoridades esperaban, los resultados en el D. F. de Ciudad de México en cuanto a ganancias de población residente tampoco pueden estar considerados como un fracaso rotundo: la tasa de decrecimiento poblacional, que ya se había reducido durante el período 1995-2000 en comparación con los cinco años anteriores, se redujo aún más, para llegar a -0,17% (-0,77% entre 1995 y 2000). Sin embargo, si relacionamos el verdadero *boom* inmobiliario que se dio, por una parte, con las pérdidas de población que siguen ocurriendo, y por otra, con el deterioro de la calidad de vida de residentes, el consumo del importante potencial en materia de reciclaje urbano con que contaba la centralidad tradicional de la ciudad (suelo valioso que se hubiera podido aprovechar mejor o que se

hubiera preservado para otro tipo de proceso de regeneración urbana más controlado), y el carácter cada vez más excluyente de la ciudad central para los hogares humildes que generó la política de redensificación, se puede cuestionar la oportunidad y el sentido de una producción habitacional tan masiva. Finalmente, cabe preguntarse si, como en el caso de la política de vivienda de interés social terminada, no fueron los promotores que construyeron estas miles de viviendas, los principales beneficiarios de esta estrategia de desarrollo urbano.

### **Conclusión: la necesidad de un cambio de rumbo y de paradigma**

Después de haber examinado tanto los fundamentos como los alcances y las consecuencias de estas dos políticas, son evidentes otros puntos en común.

Por una parte, ambas políticas tienen un costo elevado en términos urbanos y ambientales con respecto a los beneficios y al conjunto de objetivos esperados. Ocasionan un consumo de espacio importante para la ciudad: en las periferias —suelo rural vital de preservar, pero que pasa a ser urbano— contribuyendo a expandir la mancha urbana y a generar cada vez más desplazamientos motorizados; en el área central —suelo urbano estratégico, por estar localizado en el corazón de la metrópoli— al ser reciclado sin control ni medidas de acompañamiento, se vuelve más caótico y pierde en calidad. En lo social, estas dos políticas tienden a generar exclusión: en el caso de la primera, exclusión socio-espacial costosa para los residentes de los conjuntos de vivienda de interés social, relegados en periferias lejanas de carácter monofuncional; y en el caso de la segunda, exclusión paulatina de los de menores economías de las áreas centrales, cada vez más conquistadas por grupos socioeconómicos medios y medios altos, a pesar de los intentos declarados por conservar el carácter popular del poblamiento en esa centralidad histórica y tradicional de la ciudad —esta dinámica es reforzada por la política masiva a favor de la vivienda de interés social, que contribuye a atraer los residentes modestos hacia las periferias—. Por estos costos elevados, las dos políticas contribuyen a fomentar un modelo de desarrollo urbano que está lejos de los objetivos de sustentabilidad, incluso en el caso de la política de

redensificación que se había planteado una meta de esta índole.

Por otra parte, una segunda característica común de estas dos políticas es el fracaso en el logro de sus objetivos. Tal como se ha explicado, la política habitacional federal, que busca permitir a cada hogar acceder a una vivienda digna e independiente, genera una producción masiva de vivienda de interés social, pero en realidad no puede pretender resolver el problema de la demanda en la materia, dado que gran parte de los hogares no puede acceder a este tipo de solución habitacional y no tiene más opciones que volcarse hacia la urbanización irregular. En cuanto a la política de redensificación, tenía como objetivo un repoblamiento del centro, manteniendo las oportunidades para los más humildes: algo que tampoco se pudo cumplir.

En realidad, si es que estas dos políticas cumplen (o cumplieron) con un objetivo, es con fomentar un sector de la construcción ya ampliamente globalizado: objetivo declarado para la primera, y que se ha mencionado también en ocasiones para la segunda. A pesar de haber sido implementadas por gobiernos que tienen enfoques políticos totalmente opuestos (un gobierno federal conservador y un gobierno del D. F. de izquierda), ambos benefician finalmente a los desarrolladores privados. Al analizar estas políticas, lo que constatamos es que, desde hace algunos años, el actor que influyó en el desarrollo de la metrópoli y definió en cierta forma su rumbo no fue la autoridad pública (federal o local), aunque ésta originó las acciones que ocasionaron transformaciones muy importantes en la ciudad, sino más bien, fue el sector inmobiliario. En realidad, la incidencia de éste sobre el espacio metropolitano no se limita a los grandes proyectos inmobiliarios, como se suele pensar, sino que pasa también por las dos políticas públicas que hemos examinado, que constituyen, en definitiva, un vector y una oportunidad de actuación para el sector privado.

Esto nos lleva a reflexionar sobre el papel del sector público y a replantear cuál debe ser su función: si bien es cierto que una presencia fuerte y sostenida de los desarrolladores es indispensable en el desarrollo urbano, al mismo tiempo surge como una evidencia la necesidad de que las autoridades mantengan un papel protagónico para enmarcar la actuación y la inversión por parte de

los intereses privados. Algo que no se dio en el caso de las políticas analizadas.

Finalmente, son dos las palabras que tal vez caracterizan mejor a estas políticas: artificialidad y fragilidad. Estas producciones habitacionales masivas tienen un carácter muy artificial en la medida en que crean una demanda que no existe en sí. En el caso de las viviendas de interés social, son compradas por los hogares dado que no existen muchas más opciones, pero es obvio que no es lo que desean ni lo que necesitan. Y de hecho, ya se habla de un problema de sobreoferta, sin que, por lo tanto, baje el ritmo de esta política. En cuanto a la producción de viviendas en el área central, queda todavía por comprobar la existencia de una demanda suficiente: muchos departamentos están desocupados, en particular, en las colonias medias y medias altas, y no podemos descartar que surjan pronto problemas vinculados con una sobreproducción. En relación con la fragilidad que generan estas políticas “vivendistas”, la reciente crisis, con sus impactos fuertes en América Latina, se encargará de ponerla en relieve. Hoy en día, es legítimo preguntarse: ¿qué pasará en la ciudad con los *stocks* de vivienda, si de ahora en adelante difícilmente se podrán vender. ¿Qué pasará con los hogares, modestos o no, que se endeudaron y que no podrán cumplir con el reembolso de sus créditos?

El caso de Ciudad de México nos lleva a la conclusión de que, en materia de producción masiva de vivienda nueva, tanto en las periferias de la ciudad como en su centro, para resolver el problema habitacional del desarrollo urbano desequilibrado, se requiere una reflexión a profundidad y, seguramente, un cambio de rumbo y hasta de paradigma. **h**

## Bibliografía

- BBVA Bancomer (2008). *Situación inmobiliaria de México*. Servicio de Estudios Económicos, enero.
- Benliure, P. (2005). “Modificaciones al marco normativo del Distrito Federal en la edificación de viviendas, 2000-2005”. *Ponencia presentada al V seminario de suelo urbano: la redensificación de la ciudad central a debate: ¿para qué, para quién, cómo?* México D. F.: PUEC / UNAM / Lincoln Institute of Land Policy, 29 y 30 septiembre.
- Boils, G. (2004). “El Banco Mundial y la política de vivienda en México”. *Revista Mexicana de Sociología*, II, 66: 345-367.
- Borrero Ochoa, Óscar (2005). “El Plan Zonal para recuperar el centro de Bogotá y atraer a la inversión inmobiliaria”. *Ponencia presentada al V seminario de suelo urbano: la redensificación de la ciudad central a debate: ¿para qué, para quién, cómo?* México D. F.: PUEC / UNAM / Lincoln Institute of Land Policy, 29 y 30 septiembre.
- Delaunay, D. y C. Paquette (2006). “Le diagnostic migratoire du centre au sein de la zone métropolitaine de Mexico (1995-2000): un état des lieux avant la politique de redensification de la ville centrale”. *Ponencia presentada al seminario internacional: volver al centro: políticas de recalificación, transformaciones urbanas y prácticas ciudadinas en las áreas centrales de las grandes ciudades de América Latina*. París: IRD / CREDAL-CNRS, 6 al 8 de junio.
- Delaunay, D. y F. Dureau (2003). “Des individus dans la ville: les transitions résidentielles à Bogotá”. *Autrepart*, 25: 87-106.
- Duhau, E. y C. Jacquin (2008). “Les ensembles de logement géants de Mexico”. *Autrepart*, 47: 169-185.
- Echarri, C. (2000). “La casada casa quiere. Un análisis de los patrones de residencia posterior a la unión de las mujeres mexicanas”. *Ponencia presentada a la VI reunión nacional de investigación demográfica en México*. México, 4 al 9 de agosto.
- Ejecutivos de Finanzas (2006). “Los cinco titanes de la vivienda”, 1 de enero.
- Iztel Castillo, L. (2005). “Regreso a la ciudad central”. *Ponencia presentada al V seminario de suelo urbano: la redensificación de la ciudad central a debate: ¿para qué, para quién, cómo?* México D. F.: PUEC / UNAM / Lincoln Institute of Land Policy, 29 y 30 septiembre.
- Kunz Bolanos, I. e I. G. Romero Vadillo (2008). “Naturaleza y dimensión del rezago habitacional en México”. *Economía, Sociedad y Territorio*, VIII, 26: 415-449.
- Marcadet, Y. (2007). “Habitar en el centro de Ciudad de México. Prácticas espaciales en la

- Santa María la Ribera”. *Ateridades*, XVII, 34: 39-55.
- Maya, E.; Cervantes J. y A. Rivas (2008). “Crítica a la promoción privada de grandes conjuntos urbanos habitacionales”. *Actas del X coloquio internacional de neocrítica*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 26 al 30 de mayo.
- Maya, E. y J. Cervantes (coords.) (2005). *La producción de vivienda del sector privado y su problemática en el municipio de Ixtapaluca*. México: Facultad de Arquitectura UNAM / Plaza y Valdés.
- Paquette, C. (2008). “El metrobús en el contexto de la redensificación urbana: implicaciones y oportunidades”, en: José Luis Lezama y Clara Salazar. *Construir ciudad. Un análisis multidimensional para los corredores de transporte en la ciudad de México*. México: El Colegio de México: 195-240.
- Paquette, C. (2007). “Comercio y planificación urbana. Las nuevas grandes centralidades comerciales en los planes de desarrollo urbano de Ciudad de México”. *Trace*, 51: 44-55.
- Paquette, C. (2006). “Des habitants pour le centre historique? Mexico face à l’un des défis majeurs de la réhabilitation”, en: Hélène Rivière d’Arc y Maurizio Memoli. *Vivre dans le centre des villes, un pari urbain en Amérique Latine*. París: Ediciones Armand Colin: 104-125.
- Paquette, C. (2005). “La reconquête du centre de Santiago du Chili: un nouveau modèle pour la récupération des centres historiques d’Amérique Latine?”. *Cahiers des Amériques Latines*, 47:151-165.
- Paquette, C. (2003). “Hébergé: un statut d’occupation entre contraintes et arbitrages. Les allegados de Santiago du Chili”. *Autrepart*, 25: 37-51.
- Pérez Amador, J. (2006). “El inicio de la vida laboral como detonador de la independencia residencial de los jóvenes en México”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, XXI, : 61: 7-47.
- Puebla Cadena, C. (2002). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras: los cambios en la política de vivienda en México, 1972-1994*. México: El Colegio de México.
- Rodríguez Vignoli, J. (2006). “La recuperación del centro de Santiago, sus paradojas demográficas y sus encrucijadas sociales: una revisión de evidencia novedosa proveniente de microdatos censales”. *Ponencia presentada al seminario internacional: volver al centro: políticas de recalificación, transformaciones urbanas y prácticas ciudadinas en las áreas centrales de las grandes ciudades de América Latina*. París: IRD / CREDAL-CNRS, 6 al 8 de junio.
- Rodríguez, A. y A. Sugranyes (2004). “El problema de vivienda de los *con techo*”. *EURE*, XXX, 9: 53-65.
- Salazar, C. y C. Paquette (2008). “El uso de fuentes de información no convencionales para el análisis de la dinámica intraurbana en el Distrito Federal”, en: Beatriz Figueroa Campos. *El dato en cuestión: un análisis de las cifras sociodemográficas*. México D. F.: El Colegio de México: 775-806.
- Salazar, C. (1999). *Espacio y vida cotidiana en Ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- Schteingart, M. y R. Coulomb (coords.) (2006). *Entre el Estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy*. México: Cámara de Diputados / UAM-Azcapotzalco / Porrúa.
- Tamayo, S. (coord.) (2007). *Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el D. F. 2000-2006*. México: SEDUVI / UACM.
- Vega, A. L. (2003). “Urbanización explosiva de la periferia”. *Ciudades*, 57: 57-61.
- Yescas Sánchez, M. (2005). *La redensificación habitacional en la colonia Nápoles a partir de la implementación de la política del Bando 2*. México: El Colegio de México, tesis para maestría en Desarrollo Urbano.
- Werner, A. (2008). “Perspectivas para la economía mexicana y el sector de la vivienda”. *Ponencia presentada al XXII encuentro nacional de vivienda*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

# Derecho a la ciudad y autogestión cooperativa en Buenos Aires

## Right to the city and cooperative self-management in Buenos Aires

María Carla Rodríguez\*

**Fecha de recepción:** noviembre de 2008

**Fecha de aprobación y versión final:** marzo de 2009

### Resumen

El artículo analiza el papel de la dimensión cultural en modelos de acceso y gestión del suelo urbano con sectores de bajos ingresos. Presenta la experiencia cooperativa de autogestión, propiedad colectiva y ayuda mutua del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos de la Central de los Trabajadores de la Argentina (CTA), en áreas centrales de la ciudad de Buenos Aires afectadas por procesos de renovación urbana (Barracas, San Telmo). La tarea de resignificación cultural, enraizada en la reorganización de la vida cotidiana característica de los procesos cooperativos –a través de la movilización de afectividades y la generación de nuevas competencias reflexivas– emerge como sostén estratégico de proyectos y políticas. La reconfiguración de la significación cultural del espacio vivido, forjada mediante la experiencia sociopolítica de transformación de sus usos en distintas escalas (proyectual o grupal, microbarrial, urbana), se plantea como columna clave de la “construcción del derecho a la ciudad” y la autogestión como una vía privilegiada para el desarrollo habitacional en América Latina.

**Palabras clave:** derecho a la ciudad, espacio vivido, autogestión.

### Abstract

This paper analyses the role of the cultural dimension in access and urban soil management models in low-income sectors. It presents the cooperative experience of self-management, collective ownership and mutual help carried out by the CTA's Movimiento de Ocupantes e Inquilinos in central areas of the City of Buenos Aires, affected by urban renovation processes (Barracas, San Telmo). The work that cultural re-signification entails, rooted in the reorganisation of everyday life that is characteristic of cooperative processes –through the mobilisation of emotional bonds and the generation of new reflexive abilities– emerges as a strategic support for projects and policies. The reconfiguration of the cultural significance of the living space, forged through the socio-political experience of the transformations of its uses at different levels (project or group, micro neighbourhood, urban), is set out as the key factor in supporting the “construction of the rights to the city” and self-management as a strategic support for regional urban development.

**Keywords:** right to the city, lived space, self-management.

\* Doctora e investigadora del Conicet-IIGG-FSOC-UBA, Buenos Aires. Correo electrónico: [trebol@datamrkets.com.ar](mailto:trebol@datamrkets.com.ar)

El presente artículo analiza la experiencia cooperativa de autogestión, propiedad colectiva y ayuda mutua del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) de la Central de los Trabajadores de la Argentina (CTA)<sup>1</sup> en áreas centrales de ciudad de Buenos Aires. Presenta las estrategias de solución sectorial propuestas por el MOI -basadas en mecanismos y condiciones de acceso al suelo urbano y producción habitacional autogestionaria de calidad- y las inscribe en la caracterización de la historia y las perspectivas del Movimiento. Como un aspecto relevante, el proceso de resignificación cultural que emprende la población involucrada en prácticas autogestionarias, emerge como sustento de la transformación de su vida cotidiana, más allá de los ladrillos. Tránsito hacia perspectivas integrales de transformación a partir de la sectorialidad del hábitat y la democratización de la centralidad urbana, se proyecta la autogestión como una vía privilegiada para el desarrollo habitacional en América Latina.

### **Historia y perspectivas del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), que impulsa el cooperativismo autogestionario del hábitat en la ciudad de Buenos Aires**

Este apartado reconstruye las etapas que demarcaron el derrotero transitado por el MOI, sus características y desafíos asumidos.<sup>2</sup> En grandes trazos, la primera abarcó desde finales de la década de los años ochenta hasta 1998, y se centró en el impulso de procesos de organización cooperativa con población residente en edificios ocupados. En cada caso implicó definir procedimientos particulares

1 Agrupa trabajadores formales e informales y sus diversos tipos de organización sectorial y territorial; fue creado en 1991.

2 Etapas definidas a partir de formas de organización interna, perfil de la población convocada, metodología de trabajo organizativo e hipótesis de vinculación con el Estado. Abarcan veintidós años y cinco coyunturas político-institucionales.

para regularizar el dominio o acceder a la compra de inmuebles en áreas urbanas centrales de la ciudad.

Durante la segunda etapa, entre 1998 y 2007, las cooperativas se constituyeron a partir de una apertura más general a todos los trabajadores y familias de bajos ingresos con problemas de techo. Para ello, se organizaron ámbitos específicos denominados “guardias de autogestión”. En esta etapa, los proyectos habitacionales se canalizaron en el marco de la Ley 341 de la ciudad, sancionada en 2000, y su programa de aplicación en el ejecutivo local. La existencia de estos marcos institucionales fue producto, en buena medida, de la acción sociopolítica impulsada por el MOI, la cual permitió, entre 2002 y 2006, la compra de cien predios de óptima localización e inserción urbanas.

### **Experiencia fundacional: el ex Patronato de la Infancia (PADELAI) en el Área Histórica de Preservación (San Telmo)**

Durante la reinstalación democrática en la década de los años ochenta, la pobreza urbana se desplegó territorialmente a través de un doble movimiento: la expansión suburbana periférica (autoproducción de barrios originados en “tomas de tierra”) y la reapropiación de la centralidad mediante la ocupación intersticial de cientos de inmuebles vacíos y el reemplazamiento de “villas” (Rodríguez, 2005).

En el final de la dictadura -tras la instalación de políticas de corte neoliberal sostenidas en el genocidio de 30 mil militantes-, miles de personas y familias empobrecidas por este proceso ocuparon inmuebles ociosos en la ciudad para sostener su existencia cotidiana.

El contexto sociopolítico “tolerante” posibilitó inicialmente esta situación. De i, permitió la recreación de redes y vínculos, como el caso de un grupo de militantes políticos y profesionales de izquierda que volvieron a la universidad pública (UBA) para recrear y transmitir generacionalmente la experiencia interdisciplinaria de la Escuela de Arquitectura-Ciudad de la Universidad de La

Plata, impulsada por Marcos Winograd en la década del los años sesenta.<sup>3</sup>

Esa confluencia signó la experiencia fundacional en el ex Patronato de la Infancia (PADELAI). Se trataba de un predio localizado en el Área de Recuperación Patrimonial de San Telmo que dio lugar a una propuesta elaborada y gestionada ante el legislativo local por una cooperativa de las familias ocupantes, un equipo técnico interdisciplinario de la UBA y de varias ONG.<sup>4</sup>

El derecho a la ciudad constituyó un eje rector de la experiencia inicial del MOI y su posterior desarrollo. El caso se suma a un torrente que, en América Latina, le otorga creciente relevancia a la definición de políticas habitacionales y urbanas. El concepto, que no es nuevo, ha ganado terreno en las últimas décadas -aunque muy insuficiente en sus alcances efectivos- en el debate, las reivindicaciones y propuestas de diversos movimientos populares, sectores académicos y algunas experiencias de gobierno local y nacional.

El derecho a la ciudad problematiza la relación entre espacio público y privado; invita a desnaturalizar y relativizar las bondades del carácter jurídicamente irrestricto de la propiedad privada del suelo urbano en las sociedades capitalistas. El concepto fue formulado en los años sesenta por Henry Lefebvre (1968), y reivindicó la posibilidad de que la gente volviera a ser dueña de la ciudad al recuperar la primacía de su valor de uso como escenario de la construcción de la vida colectiva. El fenómeno de expropiación de la ciudad por los grupos de poder económico y político se ha profundizado con el despliegue de la dinámica capitalista a escala mundial. En

*La ciudad conquistada* (2003), Jordi Borja lo retoma y vincula con la perspectiva de los derechos humanos “complejos”.

La experiencia latinoamericana contemporánea -y la bibliografía- vinculan derecho a la ciudad, ciudadanía y espacio público como una trilogía que inspira un abanico amplio de políticas urbanas que apuntan a la democratización de la producción, acceso y disfrute de la ciudad. Por ejemplo, la experiencia brasileña de impulsó a la Reforma Urbana (que involucró movimientos, redes multiactorales, nuevas instituciones estatales, normativas, experiencias de gobierno y gestión); su inclusión como derecho con rango constitucional en reformas constitucionales concretadas en Brasil y Bolivia e impulsada en Venezuela, o la experiencia colombiana de recuperación de plusvalías urbanas (Fabio Velásquez, 2007). También existe un incipiente proceso argentino de MRU y, en general, un creciente debate en organizaciones y movimientos sociales del continente. En el plano internacional, a partir de la experiencia brasileña se ha movilizado su reconocimiento mediante la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad.

En el caso del ex PADELAI, la propuesta implicaba regularización dominial y reciclaje por autogestión -administración directa de los recursos por la cooperativa- de un conjunto habitacional (118 unidades de vivienda), un complejo de equipamiento comercial (60 locales) y comunitario-barrial (jardín maternal y salón de usos múltiples). En términos de propiedad, se establecía un condominio entre el municipio y la cooperativa, reservando el programa de viviendas para la primera y la explotación comercial para el Estado. Los fondos del programa comercial se reinvertirían en mejoramiento del hábitat popular barrial.<sup>5</sup>

La disputa del ex PADELAI, pese a la inicial escrituración del predio a favor de la

3 Arquitectura-Ciudad promueve una reconfiguración del objeto de la arquitectura, al privilegiar la ciudad, en tanto producto social, sobre lo particular (la arquitectura objetual), y lo público sobre lo privado (al redefinir sus relaciones programáticas). Propone la redefinición del perfil profesional asociándolo al ejercicio de prácticas interdisciplinarias, definidas junto con y para la resolución de necesidades y capacidades de los sectores populares, mediante procesos participativos de gestión y diseño (Winograd, 1988).

4 Sobre un predio de 5.869 m<sup>2</sup> tasado oficialmente por el Banco de la ciudad de Buenos Aires en 1990 en \$ 1.100.000, se localizan dos edificios de dos niveles que totalizan una superficie de 4.380 m<sup>2</sup>.

5 Criterios de autogestión, propiedad colectiva y ayuda mutua fueron asumidos en esta etapa por el MOI y potenciados en el encuentro con la experiencia cooperativa uruguaya y la fundación de la Red de la Secretaría Latinoamericana de la Vivienda Popular (SELVIP).

cooperativa, se perdió. En 2003, tras un tortuoso proceso, el inmueble fue desalojado mediante la Fuerza Pública.

### **Etapa de organización cooperativa en edificios ocupados**

Pero los contenidos de esa experiencia se recrearon en otros mojonos. Entre 1991 y 1998, en un contexto político local y nacional adverso, unas 500 familias organizadas en cooperativas del MOI impulsaron procesos de regularización dominial ante el Gobierno nacional (específicamente con el Organismo Nacional de Bienes del Estado, ONABE), el legislativo de la ciudad y compras de inmuebles en el mercado. Unas 200 familias, con aciertos y errores, concretaron ese objetivo, organizadas en las cooperativas Perú, La Unión, Yatay, Fortaleza, Nueva Vida I y II, y Consorcio Eleodoro Lobos, localizadas en los céntricos y consolidados barrios de San Telmo, San Cristóbal, Barracas y Caballito.

Los militantes del MOI llegaban a esos edificios ocupados mediante contactos que establecían algunas familias. Impulsaban tres ejes de trabajo: organización interna, gestión con el Estado y desarrollo de contenidos específicos del proyecto. El proceso se sustentaba en reuniones sistemáticas de tipo asamblea y una intensa interacción cotidiana entre familias y militantes.

Entre 1997 y 1999 también se ejecutó el primer reciclaje por autogestión en la ciudad de Buenos Aires, en San Telmo, límite Puerto Madero. Se trataba de una antigua fábrica de hidrófugos, que Cooperativa La Unión transformó en un conjunto de 20 viviendas cáscara, con financiamiento de un programa nacional piloto (Programa 17) de la Subsecretaría de Vivienda de la Nación, a un costo promedio de \$350 el m<sup>2</sup>, contra \$ 800 el m<sup>2</sup>, de los programas locales por licitación empresarial del período. La superficie de las viviendas osciló entre 50 m<sup>2</sup> y 100 m<sup>2</sup>.

Ese aprendizaje “caso a caso” permitió acumular experiencia para transitar una práctica orientada a la generalización.

### **Aportes a la gestación de políticas públicas y apertura de la propuesta a la población sin techo**

Los aprendizajes precedentes sustentaron la participación del MOI en la Asamblea Constituyente de la Ciudad (1995). Allí, un ejercicio práctico de “democracia participativa” permitió aportar especificidad a la norma constitucional sobre hábitat (artículo 31; en particular, la promoción explícita de los planes autogestionados de vivienda sumados al criterio de radicación).

Luego se impulsó el proceso participativo que gestó la Ley 341, a través de la constitución de una mesa multiactoral motorizada por el MOI, la Mutual de Desalojados de La Boca y la Comisión de Vivienda de la Legislatura. Esta normativa sintetizaba el tránsito cooperativo más propio del MOI al reivindicar el derecho a vivir en áreas centrales por parte de los sectores de bajos ingresos, con el balance de las herramientas de gestión local—créditos individuales—producidas como repuesta a la movilización de población en riesgo de desalojo ante el proceso de renovación urbana iniciado en La Boca, a mediados de la década de los años noventa.

Al mismo tiempo, asumiendo que la población ocupante de cada edificio por diversos motivos, en muchos casos, no lograba construir una mayoría organizada tras la propuesta habitacional cooperativa, el MOI reformuló y abrió su propuesta al conjunto de la población sin techo, en ámbitos específicos, caracterizados por la adhesión y organización electivas, denominados “guardias de autogestión”.<sup>6</sup>

#### *Carácter y alcances de la Ley 341*

La Ley 341 otorga créditos blandos para facilitar el acceso a la vivienda a hogares de escasos recursos en la ciudad. Su rasgo central es reconocer a las organizaciones sociales como sujetos de crédito y ejecutoras de los proyectos. Incluye compra de inmuebles, obra nueva, rehabilitación o mejo-

<sup>6</sup> Allí las personas participan de un ciclo de formación, coordinadas por cooperativistas más experimentados.

ramiento y recursos para asistencia técnica interdisciplinaria. Define un tope (ajustable) que se ha mantenido en torno a los \$ 30 mil por unidad de vivienda. El crédito se reintegra hasta un plazo de 30 años. Se subsidia la tasa de interés con franjas entre 0% y 4% y se prevé cuotas de devolución no superiores al 20% de los ingresos familiares. No establece restricciones mínimas por el nivel de ingreso para las familias ni requiere ahorro previo.

A partir de la crisis de 2001, la Ley 341 y sus programas operativos fueron apropiados por un amplio espectro de organizaciones, movimientos, partidos políticos y cientos de familias ocupantes e inquilinas, a pesar de limitaciones burocráticas, ahogos financieros y del incremento sostenido del precio del suelo que actualmente la pone en crisis.

Entre 2002 y 2007, 2.564 familias adquirieron 110 inmuebles de localización urbana consolidada; cuatro proyectos se finalizaron (339 viviendas); 33 proyectos están en ejecución (885 viviendas) con una inversión de \$27.048.769 y administrados por las organizaciones sociales; 61 proyectos (1.535 viviendas) tienen previsión presupuestaria acordada; y 398 cooperativas y asociaciones (8.591 familias) impulsan proyectos en distintas etapas.<sup>7</sup>

Destacan por escala y complejidad las propuestas urbanas del Movimiento Territorial Liberación (MTL), que corresponden a un conjunto ejecutado de 320 viviendas, equipamiento comunitario, comercial y radio FM en el barrio Parque Patricios, y las del MOI, que son 180 viviendas con equipamiento comunitario y un centro educativo integral autogestionario, en cuatro proyectos, actualmente en ejecución, localizados en el barrio histórico de San Telmo, Barracas y Constitución. La compra de predios durante la poscrisis inmediata implicó óptimas inversiones públicas. Las propuestas urbanísticas se abren a sus entornos barriales y los mejoran. Estas obras implican una competitiva relación entre costos y calidad en relación con programas convencionales en curso (si bien deben profundizarse estudios comparados) y la creación

efectiva de capacidades ejecutoras (la empresa autogestionaria MTL Construcciones opera actualmente con 500 trabajadores del sector).

No obstante, el ejecutivo local cerró el programa a nuevos proyectos en 2007, mientras las obras de la Ley 341 son uno de sus pocos ítems en ejecución en la materia.

### **Mecanismos de acceso y gestión propuestos por el MOI**

La transferencia directa de recursos públicos a las organizaciones populares implica crear capacidades para definir, llevar adelante y controlar el desarrollo de los proyectos. Este rol ejecutor del MOI se inscribe en una intervención política más general que promueve el desarrollo de la participación organizada en el diseño, planificación, seguimiento, evaluación y eventual redireccionamiento de programas y políticas.

Estas políticas requieren, asimismo, un papel articular de los organismos de gobierno y sus trabajadores estatales, que generen ámbitos e instrumentos de participación, perfiles y calificaciones laborales pertinentes, ajustando parámetros de financiación y auditoría, entre otros.

En América Latina, se han desarrollado procesos significativos en el campo de la autogestión del hábitat. La bibliografía da cuenta de alcances y limitaciones: algunos vinculados con aspectos internos y específicos (la eficiencia es un desafío nodal), pero también con condicionantes y dinámicas políticas estructurales.

Por ejemplo, en Lima, Perú, la temprana, masiva y fenomenalmente expandida dinámica de autoproducción poblacional de las periferias o “conos”<sup>8</sup> ha sido objeto recurrente de admiración y “mistificación”, base de diversas –y contradictorias– propuestas políticas (desde el anarquismo de Turner en la década de los años sesenta hasta el neoliberalismo de Hernando De Soto en los años noventa). Como ejemplo específico de producción colectiva organizada en forma autogestionaria, se cita, en reiteradas ocasiones, la experiencia de la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador

7 Informe IVC, diciembre de 2007.

8 Que involucra alrededor del 60% de la superficie de la ciudad (Ríofrío, 1983).

(CUAVES) (Imparato, 2003; Barreda y Tokeshi, 2001; Teschner, 1998; Zeballos, 1991; Riofrío y Rodríguez, 1980; Etienne, 1978),<sup>9</sup> la cual está unida históricamente con el complejo devenir de la experiencia política de la izquierda peruana. En el abanico de debates y análisis subyace un trasfondo de preocupaciones asociadas con las posibilidades y limitaciones del desarrollo sociopolítico que otorga contexto, significado y alcances a la autogestión.

México D. F. también se destaca en el ejercicio de prácticas habitacionales autogestionarias con un hito en las ejecutadas a partir del gran terremoto de 1985 (Connolly y otros, 1991). El movimiento atravesó consecuencias dispares a partir de los procesos de institucionalización de algunas de esas propuestas como políticas nacionales y locales (Ortiz, 2002), como encuentros y desencuentros ligados con los avatares de la evolución política y la relación entre movimientos y partidos políticos, en particular, a partir de la experiencia gubernamental progresista del PRD (Sandoval, 2000: 4).<sup>10</sup>

Pero la experiencia paradigmática –en términos de su estructuración como política habitacional, continuidad y escala– ha sido el cooperativismo autogestionario de propiedad colectiva y ayuda mutua uruguayo, con base en un marco normativo y de políticas e implementado desde 1968, el cual fungió de sustento para la constitución de un potente sujeto sociopolítico: la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua. Cientos de conjuntos habitacionales y “trozos de ciudad democrática”, en una historia entrelazada estrecha, y a veces contradictoria, con el desarrollo de la experiencia política del Frente Amplio (FA) a escala local y luego nacional. En Brasil, la misma ha sido recreada en el contexto de desarrollo de los movimientos urbanos populares vinculados al desarrollo de la experiencia gubernamental del Partido de los Trabajadores (PT).

En el MOI, los procesos cooperativos autogestionarios se inician en las guardias y continúan en cada cooperativa sobre tres ejes de prácticas: participación, ahorro y ayuda mutua. Cada cooperativa recorre, a su vez, los ciclos de gestión del proyecto, compra de un inmueble, ejecución de la obra y habitar, construyendo los instrumentos que regulan distintos aspectos de su vida colectiva (reglamento interno, reglamento de ayuda mutua, criterios de adjudicación de las viviendas, convivencia en el habitar). De este modo, la cooperativa se asume como organización estable y permanente, que adecua sus objetivos e instrumentos organizativos a las diferentes etapas que atraviesa el grupo humano que la constituye.

El modelo MOI integra ayuda mutua (18 horas en promedio familiar semanal); ahorro previo (definido por cada cooperativa según sus posibilidades); y propiedad colectiva como modalidad permanente de tenencia. La mano de obra calificada es provista por una cooperativa de trabajo constituida en el marco de la organización.

Para lidiar con el tiempo, se ha generado un Programa de sostén denominado Vivienda Transitoria (PVT), que ha desarrollado condiciones habitacionales que –sin alcanzar los estándares de calidad de las viviendas definitivas– brindan estabilidad, morigeran significativamente la precariedad y el hacinamiento, y prefiguran la experiencia de convivencia y mantenimiento de los conjuntos definitivos.

Las viviendas transitorias son organizadas y mantenidas por las familias residentes, quienes definen reglas internas (reciben el espacio habitacional en forma subsidiada y se hacen cargo del pago de los servicios y mantenimiento cotidiano del edificio). En el MOI se desarrollaron tres experiencias PVT, abarcando 50 familias emplazadas en cercanías de los proyectos definitivos y otras cooperativas (Barracas y San Telmo). Asimismo, el MOI propone que estos PVT sean comprados por el GCBA integrando un banco de inmuebles de política habitacional.<sup>11</sup>

9 Son 133 publicaciones producto de diversas investigaciones así como dos obras literarias. Disponible en: [www.amigosdevilla.it](http://www.amigosdevilla.it)

10 Entrevistas 2004 y 1999.

11 El PVT3-MOI en la avenida Independencia, casi esquina 9 de Julio, es patrimonio del GCBA y fue adquirido a instancias del MOI para este fin.

El PVT (cuyo carácter de tránsito se liga a la concreción de los proyectos habitacionales definitivos) brinda parámetros para repensar el abordaje de otros instrumentos dirigidos hacia la emergencia habitacional: comodatos o alquileres sociales, formas asociativas con menores grados de exigencia y rediseño de la utilización del subsidio.

A partir de la crisis de 2001 y su impacto local en hoteles, el gobierno local conformó un ámbito institucional de PVT. En 2005, 400 familias contaban con 20 inmuebles subsidiados por el GCBA. Lamentablemente, el ejecutivo suspendió arbitrariamente el programa. Las organizaciones con mayor desarrollo sostienen actualmente sus PVT con recursos propios y/o, en diversas situaciones, de litigio político y/o judicial.

El MOI implementó otro instrumento de sostén denominado Programa de Preobras que, como práctica inicial de ejecución autogestionaria y puesta a punto de las cooperativas, implica, al igual que los PVT, orientar subsidios hacia dispositivos colectivos dirigidos al fomento de capacidades productivas y organizativas.

### **Transformación cultural: piedra angular de los procesos autogestionarios del hábitat**

La dimensión cultural emerge como factor clave para la sustentabilidad y alcances de las transformaciones promovidas a través de procesos autogestionarios de hábitat. Los cambios en la subjetividad, transitados en las prácticas colectivas, dan cuenta de un proceso de aprendizaje que habilita la resignificación del espacio vivido y sedimenta el modo de vida cooperativista.<sup>12</sup> Identificamos, a continuación, tres facetas centrales:<sup>13</sup>

12 Cuando una persona/familia se acerca a la guardia del MOI, los primeros meses invierte 2 ó 3 horas semanales. En grupo precooperativo, promedian 15 horas semanales. Como cooperativista, en la etapa de obra, destina –junto con su familia– unas 24 horas semanales (asamblea semanal cooperativa, trabajo en comisión y campo de obra). Si es consejero, rondará las 30 horas.

13 Se analizaron ocho entrevistas detalladamente a mujeres (5) y hombres (3), que expresan cualitativamente gran parte de esta heterogeneidad.

### *Asumir, de manera consciente, la compleja integración de la diversidad*

La heterogeneidad social, económica y cultural, signada por múltiples inserciones sociales, nacionales, laborales, educativas, habitacionales y políticas de los sectores populares y medios bajos, es una característica constitutiva del MOI, que se encuentra en sincronía con la hipótesis fundacional de su organización mayor de pertenencia: la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA).<sup>14</sup>

Este rasgo es un laboratorio privilegiado para la experimentación a escala micro del ejercicio del “derecho a la ciudad”. Al ser un mayor desafío, comporta una ambigüedad tensionante sostenida en la sospecha de que las diferencias son irreductibles y desafían a convivir cotidianamente, construyendo organización unitaria consciente y asumiendo esa irreductibilidad.<sup>15</sup>

### *Desarrollo de nuevas competencias y resignificaciones*

La organización cooperativa se vive como un potente dispositivo transformador. Se participa con la razón y los afectos, poniendo cuerpo y tiempo, y modificando progresivamente la vida cotidiana. Esta encrucijada tempo-espacial –en parte obligatoria y en parte elegida– constituye la urdimbre de la cotidianidad cooperativa, *locus* de nuevos aprendizajes.

En nuestras sociedades desiguales y excluyentes, los procesos de individuación y las posibilidades de desarrollo de la reflexividad constituyen una posibilidad y un recurso desigualmente constituido. La organización social autogestionaria habilita un espacio para desarrollar las competencias que permiten desnaturalizar los mecanismos de la desigualdad y un tipo de contexto colectivo que resignifica el desarrollo individual a partir de la crítica del mito de la autonomía robinsoniana.

14 Que el MOI integra desde 1991.

15 ¿Soportar?, ¿tolerar?, ¿reconocer?, ¿aceptar?, ¿disfrutar?, ¿amar?, ¿encontrar al “otro” en nosotros?

Así, la organización conjuga ámbitos, actividades y usuarios/participantes en un caldero donde se cuecen y transforman las experiencias vividas junto con la espacialidad urbana y sus significaciones (a escala micro-social y barrial, proyecto a proyecto; en cada salón de usos múltiples, edificio a edificio; y en lo institucional, ley a ley, programa a programa, presupuesto a presupuesto).

*De pacientes a participantes:*<sup>16</sup> *ampliando la capacidad de decisión política*

La palabra y el debate son vehículo de los cambios vividos en la cotidianidad del contexto organizativo. Capacidad autogestionaria y deliberación van juntas. Se aprenden simultánea y colectivamente mientras se redefinen los vínculos intersubjetivos. Algunos señalan que esas transformaciones inciden positivamente en sus relaciones personales y familiares; generan conflictos pero también herramientas para pasar a un nuevo estado de situación. Este ejercicio individual y colectivo posibilita reconocer ambigüedades, contradicciones propias y de las relaciones humanas y sociales, así como poder interpelar, de manera igualitaria, al resto de las personas, independientemente de la posición social que ocupen.

El acto y la reflexión sobre el sentido de tomar la palabra en ámbitos colectivos son indicio de un tránsito de pacientes (sujetos pasivos) a participantes/usuarios. A su tiempo, cada quien abandona el rol pasivo respecto a los acontecimientos que marcan su vida. Estos cambios, unidos con la cuestión de la “decisión”, parecen ligarse con el carácter que asume la comunicación en los procesos autogestionarios. Si se fortalece prioritariamente lo dialógico (reduciendo los márgenes de imposición, los mecanismos grupales regresivos y manipulatorios), se profundiza

<sup>16</sup> Neologismo introducido por Paulo Freire. Como los educandos pueden “pensar acertadamente” para “hacer acertadamente”; es decir, con capacidad de reflexión crítica sobre su práctica. “No hay entendimiento que no sea comunicación e intercomunicación y que no se funde en la capacidad de diálogo. Por eso, pensar acertadamente es dialógico y no polémico” (Freire, 2002: 39).

el sentido de apropiación y pertenencia de los participantes, como productores de conocimiento, diálogo y organización social.<sup>17</sup>

De este modo, se fortalecen competencias para el ejercicio de la democracia participativa que sustentan la posibilidad de reivindicación y ejercicio del derecho a la ciudad.

### Democratizar la centralidad urbana

El tránsito desarrollado por el MOI a lo largo de casi dos décadas desplegó como un eje nodal el derecho a vivir en áreas centrales por parte de los sectores de bajos ingresos. Es decir que promovió “el derecho de los ciudadanos a figurar en todas las redes y circuitos de dominación, de información y de intercambios; lo cual no depende de una ideología urbanística ni de una intervención arquitectónica, sino de una propiedad esencial del espacio urbano: la centralidad” (Lefebvre, 1972: 2).

Por eso, el MOI plantó mojones concretos en disputa por la apropiación de la centralidad urbana, como forma de acción política y sostén de un debate mayor en pro de la construcción de una ciudad democrática.

Ya en su acción fundacional en el Área de Preservación Histórica, la propuesta urbanística y social del MOI implicaba disputar la reinscripción del lugar que “ocuparían”, en esa nueva democracia, los sectores populares. Así, se construyeron cauces para no devenir marginales, excluidos o superfluos en un territorio que demostró, con el tiempo, su rol estratégico inserto en la dinámica de renovación urbana de sesgo “turístico cultural” y excluyente, que involucra, en forma creciente, al conjunto del área sur de Buenos Aires, entre otras (Cosacov, 2008; Harvey, 2002; Herzer, 2008).

Por otra parte, debido a ese reforzamiento de la centralidad urbana, de carácter excluyente, experimentado en estas décadas bajo

<sup>17</sup> Sentido presente en la teoría Bajtiniana (Voloshinov, 1992) que nos provee elementos para analizar la coexistencia diálogo/polémica en los procesos de transformación cultural contrahegemónica y herramientas significativas para pensar y asumir el conflicto constitutivo de la otredad.

un modelo de concentración y segregación crecientes que se expresa en la valorización exacerbada del precio del suelo y en el papel omnipresente de sucesivos gobiernos nacionales y locales como facilitadores del flujo del capital, tanto con sus intervenciones como “no intervenciones” y, por otro lado, dadas las crisis que genera ese mismo modelo de desarrollo y, en particular, de las respuestas organizativas articuladas desde los sectores populares urbanos, la Ley 341 habilitó un significativo campo de disputa en la ciudad de Buenos Aires por la democratización de la apropiación de la centralidad urbana, al posibilitar, como herramienta de gestión, la preservación de la heterogeneidad de usos y sectores sociales y la coexistencia de las diferencias como elemento fundante de la construcción material y cultural de una ciudad democrática. La conformación no prevista de un banco de inmuebles de calidad y óptima localización con destino a la producción de vivienda social dirigida por las organizaciones es un saldo provisorio de esta disputa social y política.

La autogestión cooperativa, de esta manera, desafía con evidencias el sentido común economicista naturalizado y hegemónico que supone vincular precio de mercado y capacidad de pago individual de cada familia como criterio definitorio del dónde habitar y que naturaliza la segregación socio-espacial, es decir, la negación del derecho universal a la centralidad urbana.

### Algunas conclusiones

En un contexto continental y nacional donde ninguna línea de políticas habitacionales ha mostrado su capacidad contundente para reducir el déficit habitacional, planteamos que el balance de alcances y limitaciones de la experiencia analizada –considerada en su contexto sociopolítico continental– propone claramente la autogestión como evidencia indiscutible del poder de cambio, a favor del desarrollo habitacional en América Latina.

De igual manera, se reconoce que los procesos de resignificación cultural del espacio

vivido, transitados a distintas escalas, constituyen la argamasa que da sustentabilidad; es decir, flexibilidad, capacidad de adecuación y, en definitiva, reaseguro estratégico sostenido en la apropiación social, a los dispositivos de políticas, programas e instrumentos que se puedan diseñar, impulsar e instalar.

“Construir el derecho a la ciudad” –a la centralidad urbana– emerge de un denso recorrido anclado en la transformación de la vida cotidiana, en una tarea compleja de intercambio y traducciones que puede ejercer un efecto performativo sobre la dimensión política.

La disputa por la democratización de la centralidad urbana evidencia que no hay desarrollo políticamente neutro. La autogestión tampoco es un “mecanismo neutral” para cualquier modelo de desarrollo. Las condiciones cotidianas de vida de los sectores populares dependen de los procesos políticos que los involucran o protagonizan.

Nuestra experiencia local y continental, en materia de autogestión del hábitat, evidencia que las relaciones entre producción del hábitat, organización de la población y proceso sociopolítico constituyen un aspecto nodal en un necesario balance regional de experiencias, frustraciones y perspectivas de gobiernos con orientación transformadora, progresista y/o de horizonte socialista.

Finalmente, el MOI ha iniciado, en el último bienio, una nueva etapa de nacionalización. Sus procesos organizativos, propuestas y metodologías, en distintas fases de desarrollo, tienen presencia en localidades de seis distritos provinciales.<sup>18</sup> h

18 Ciudad de Buenos Aires, provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Neuquén, Río Negro y Tierra del Fuego, en gran parte caracterizadas por fuertes procesos de especulación inmobiliaria asociados al turismo.

## Bibliografía

- Arturo, Julián (2007). "Derecho a estar en la ciudad y desarrollar sentidos de pertenencia", en: Fabio Velazquez (comp.) *Conversaciones sobre el derecho a la ciudad*, 257. Lima: Colección Travaux de l' Institut Français d' Études Andines: 31-38.
- Barreda, José y Juan Tokeshi (2001). *Estudio urbanístico de la I y II de Pachacmac: programa urbano de DESCO*. Lima: documento de trabajo, DESCO.
- Borja, Jordi (2003). *La ciudad conquistada*. Barcelona: Alianza Editorial.
- Coulomb, René (1992). *Pobreza urbana, autogestión y política*. México: Ediciones de CENVI.
- Connolly, Priscilla; Coulomb, René y Emilio Duhau (1991). *Cambiar de casa pero no de barrio. Estudios sobre la reconstrucción de la Ciudad de México*. México: CENVI-UAM.
- Cosacov, Natalia y Luján Menazzi (2008). "Revalorización y exclusión en el barrio de San Telmo: algunas reflexiones para comprender el consenso", en: Hilda Herzer (2008). *Con el corazón mirando al sur*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Freire, Paulo (2002). *Pedagogía de la autonomía*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Imparato, Ivo (2003). *Slum upgrading and participation: lessons from Latin America*. Washington D. C.: World Bank.
- Harvey, David (2002). "The art of rent: globalization, monopoly and the commodification of culture". *Socialist register 2002: a world of contradiction*. Documento electrónico:  
<http://socialistregister.com/recent/2002/harvey2002>
- Henry, Etienne (1978). *La escena urbana: Estado y Movimiento de Pobladores 1968-1976*. Lima: PUCP.
- Herzer, Hilda (2008). *Con el corazón mirando al sur*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Lefebvre, Henri (1970). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lefebvre, Henri (1972). *Espacio y política*. Barcelona: Editorial Península.
- Ortiz, Enrique y Lorena Zarate (2002). *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*. México: Universidad Autónoma Metropolitana / HIC-AL.
- Riofrío, Gustavo y Alfredo Rodríguez (1980). *De invasores a invadidos*. Lima: DESCO.
- Rodríguez, María Carla (2005). *Como en la estrategia del caracol. Ocupaciones de edificios y políticas municipales del hábitat*. Buenos Aires: El Cielo por Asalto.
- Rodríguez, María Carla (2007). *Tiempo de caracoles. Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*. Buenos Aires: tesis para optar por doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Teschner, Klaus (1998). "Villa El Salvador uns seine Erweiterungen" (Villa El Salvador y sus ampliaciones). *Revista TRIALOG* 57, 2, Stuttgart, Alemania.
- Vigna, Diana y Claude Fell (2003). *Action collective et participation politique dans une barriada de Lima, Villa El Salvador*. París: Université de la Sorbonne Nouvelle (thèses et écrits académiques).
- Voloshinov, Vladimir (1992). "El problema de la relación entre las bases y las superestructuras" y "Planteamiento del problema del 'discurso ajeno'". *El marxismo y la filosofía del lenguaje*. Madrid: Alianza Editorial.
- Winograd, Marcos (1988). *Intercambios*. Buenos Aires: Espacio Editora.
- Zeballos, Eduardo (1991). "Villa El Salvador: tiempos de lucha y organización", en: Gustavo Riofrío y otros (1991). *Villa El Salvador*: 138-202.

# Problemática habitacional del Paraguay: necesidad de cambio en el cambio

Paraguay's urban housing problem:  
a need for change within change

Ana Raquel Flores López Moreira\*

**Fecha de recepción:** enero de 2009

**Fecha de aprobación y versión final:** abril de 2009

## Resumen

La problemática habitacional urbana vinculada con los desplazamientos humanos, los procesos de expropiación y segregación física y social, la vulnerabilidad y los riesgos de desastres, los procesos de gentrificación y su solución según las declaraciones de Río 1992 y Estambul 1996, no se resuelve solo con la construcción de viviendas. En tiempos de crisis y cambios, el Gobierno central y el local deben conducir los procesos para mitigar el impacto de cada situación, coordinando políticas, roles y actores. La prevención debería ser la modalidad de acción generalizada, plasmada en el planeamiento urbano que contemple los factores que influyen en el incremento del calentamiento global, la preservación ambiental, el concepto de recurso escaso aplicado al suelo y, fundamentalmente, la inclusión física pero también social de los sectores poblacionales de baja renta, estimulando la formación de capital social con el fin de lograr la sostenibilidad del desarrollo urbano.

**Palabras clave:** prevención, planeamiento, coordinación, recurso escaso, inclusión, sostenibilidad.

## Abstract

The urban housing issue linked to human displacements, expropriation processes, physical and social segregation, the vulnerability and risks provoked by natural disasters, gentrification processes and their solution according to the Río 1992 and Istanbul 1996 declarations, cannot be resolved with the sole construction of houses. In a context marked by crisis and changes, state and local governments must lead the way in order to mitigate their impacts, and coordinate policy initiatives, roles and actors. Prevention must be the generalized course of action, and it must shape an urban planning strategy that contemplates the factors that influence global warming, environmental preservation, the concept of limited resource availability applied to soil management, and the physical but also social inclusion of low-income populations. Such a strategy should stimulate social capital formation in order to achieve the sustainability of urban development.

**Keywords:** prevention, planning, coordination, limited resources, inclusion, sustainability.

\* Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte de la Universidad Nacional de Asunción. Correo electrónico: anarafa@yahoo.com

Actualmente en América Latina, la mayoría de los gobiernos presenta una tendencia progresista y el cambio de Gobierno en los Estados Unidos levanta expectativas en la región, mientras el contexto mundial se encuentra sumido en una importante crisis económica que tomó estado público precisamente a partir del problema habitacional originado en los Estados Unidos, a causa del otorgamiento inescrupuloso de créditos hipotecarios bajo el criterio “todo riesgo se salva con los intereses”. Millones de familias han quedado sin vivienda por dicha causa y en estos días se han perdido innumerables puestos de trabajo, lo cual incrementa la vulnerabilidad social en el mundo.

Esta situación coincide con un momento especial para el Paraguay, debido al cambio de signo partidario en el Gobierno central después de más de cinco décadas de permanencia continua del Partido Colorado en el poder.<sup>1</sup>

Para la autora, es también una situación especial puesto que, por efecto del retiro voluntario del ejercicio profesional en el ámbito municipal, este artículo se realiza desde una perspectiva externa a él, constituyendo una excelente oportunidad para revisar un tema de especial interés, con el convencimiento de que la problemática habitacional se ha convertido en un tema de abordaje prioritario, ligado inexorable e inquietantemente a las prácticas, intervenciones y características de los gobiernos locales.

Partiendo de los conceptos promovidos por las reuniones de Río 1992 y Estambul 96, este trabajo toma como base la vivienda, enfatizando en las acciones de los gobiernos municipales paraguayos, en el uso habitacional como el de mayor expansión y demanda en las ciudades, y en Asunción como un buen referente para el desarrollo del contenido de este artículo. El objetivo del mismo es destacar algunos puntos críticos de la problemática habitacional, en

particular de los sectores poblacionales de baja renta del Paraguay, y que los municipios y el Gobierno central deberían afrontar como tareas pendientes.

El presente artículo desarrolla los siguientes puntos: generalidades del caso paraguayo: centralidad; el fenómeno de los desplazamientos; segregación y seguridad ciudadana; vulnerabilidad, riesgos y desastres; expropiación; gentrificación; y conclusiones. Cada apartado se desarrollará según las limitaciones de disponibilidad bibliográfica académica, propias del país en relación al tema elegido.

### Generalidades del caso paraguayo

Derrocada la dictadura en 1989 y con las elecciones de 1991, la gestión municipal del país ha experimentado cambios. Como antecedentes, son importantes algunos aspectos que sitúan a Asunción en su carácter de capital, como protagonista principal:

- En 1891 fue nombrado el primer intendente de Asunción (Flores, 2007: 38), con el que se dio inicio a la institución municipal en el país.
- De 1927 data la primera Ley Orgánica Municipal, que fue reemplazada por la Ley 222/1954, y luego por la vigente 1294/1987.
- Desde 1991, en Asunción (y demás municipios del país), a través de elecciones directas<sup>2</sup> se han sucedido cinco gobiernos municipales,<sup>3</sup> pero se podría decir que desde el período 1991-1996 (gobierno de la oposición), ninguna de las siguientes administraciones ha encarado acciones de planeamiento de la ciudad ni ha realizado Grandes Proyectos Urbanos (GPU), incluyendo las soluciones habitacionales de interés social.
- Los demás municipios, generalmente con menos recursos, manifiestan una situación similar.

<sup>1</sup> Desde el 25 de agosto de 2008, el Gobierno nacional es ejercido por la Alianza Patriótica liderada por Fernando Lugo (Partido Demócrata Cristiano), y conformada por otros partidos tradicionales (el Mayoritario Liberal y el Febrerista), así como otras minorías progresistas y de izquierda.

<sup>2</sup> Anteriormente los intendentes eran designados por el Poder Ejecutivo.

<sup>3</sup> Duran cinco años en la gestión y pueden ser de distinto signo partidario que el Gobierno central.

- De 1978 data la primera Ordenanza de Zonificación de la capital,<sup>4</sup> que fue reemplazada por la Ordenanza 25.098/88 del Plan Regulador y, posteriormente, por la Ordenanza 43/94 del Plan Regulador, la que está vigente y en revisión debido a las modificaciones que ha sufrido hasta hoy.

Algunos municipios del área metropolitana de la capital han elaborado su propio plan regulador recién después de 1991, y los demás carecen de dicho instrumento hasta la fecha.

A la administración de 1991-1996 se debe también el Plan Maestro de la Franja Costera (PMFC) y el Plan de Desarrollo Urbano Ambiental (PDUA) de Asunción, los que, con más de diez años de existencia, no han sido efectivamente implementados pero sirven de referencia para la gestión actual.

Desde su origen, en el Fuerte Santa María de la Asunción (1537) y a orillas del Río Paraguay, la ciudad se ha expandido en sentido noreste y sureste, dejando cada vez más atrás al área central (núcleo fundacional), y generando inconvenientes espaciales y funcionales así como nuevas centralidades. Durante la década de los años setenta,<sup>5</sup> se incrementaron los asentamientos y los flujos al municipio, y en la década de los años ochenta, el acceso al área central se transformó en un cuello de botella que propició la dispersión y expansión urbana sobre las principales vías de acceso. Hoy se mantienen en el lugar las principales dependencias del Gobierno central, importantes centros comerciales en otros tiempos, y la venta callejera que, en criterio personal, da vida a la misma durante el día. Han desaparecido programas de atractivo nocturno como las salas de cine y la escasa renovación del sitio representada por emprendimientos fundamentalmente privados (por ejemplo, hotelería), así como algunos comercios de comidas, constituyen actualmente la principal oferta del sector para los pocos transeúntes de la hora.

4 La Ordenanza es la ley municipal. Tiene vigencia y es particular solo en el territorio de cada municipio.

5 Construcción de la represa de Itaipú, iniciada a mediados de la década de los años setenta.

Equipada con todos los servicios, la zona central de Asunción cuenta con el mayor caudal patrimonial arquitectónico (conjuntos) de la ciudad y con grandes espacios verdes que no constituyen prioridad del “ocio programado” de los habitantes. Estos podrían ser “enrejados” debido a la destrucción ocasionada por las constantes manifestaciones populares que se producen en el sector, tal como sucede en otras ciudades de la región. La policía urbana resguarda la seguridad de las personas vigilando la zona especialmente durante el día.

La falta de implementación de las directivas de planeamiento favorece el progresivo deterioro y abandono (locales vacíos) del área central, que actualmente constituye un espacio rico, de apropiación pobre: comercios y servicios reemplazaron al uso habitacional del cual quedan mayormente los asentamientos informales costeros (chacarita), cuyo origen se remonta a la época de la Colonia, y que padecen todos los inconvenientes de tal carácter, además del riesgo de las inundaciones asociadas al Fenómeno de El Niño.

Los asentamientos informales costeros así como los casi 300 casos intraurbanos han sido el principal destino de los movimientos migratorios hacia Asunción que, como se verá en el siguiente apartado, han cambiado el rumbo hoy en día.

### El fenómeno de los desplazamientos

Los desplazamientos poblacionales han existido en el Paraguay desde la época de la Colonia, cuando parte de la población de una ciudad era trasladada para poblar otra (Flores, 2007: 33). Sin embargo, desde la década de los años setenta, la migración de la población hacia las ciudades se ha incrementado, de lo cual resulta que hoy el 57% de los habitantes del país reside en las áreas urbanas, mientras en el área rural permanece el 43% de ellos (DGEEC, 2002). Según datos del Censo Nacional de 2002, el departamento<sup>6</sup>

6 Constitución nacional de 1992, artículo 156. De la estructura política y la administrativa: “A los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado, el territorio nacional se divide en departamentos, municipios y distritos”.

de Canindeyú ocupa el primer lugar como destino de las migraciones, con un 47,9% de su población total que no es originaria del mismo, seguido del departamento Alto Paraná con el 45,80%; el departamento central (área metropolitana de Asunción) con el 42%; y en el cuarto lugar la capital Asunción con el 36,60% de su población total que no nació en la misma. El eje Asunción-Ciudad del Este (aproximadamente 300 km entre una y otra) es el principal espacio de llegada de los desplazamientos, concentrando el 63% de la población total del país (Flores, 2007: 75). De los datos mencionados, se extrae que el impacto de estos movimientos recae en zonas urbanas poco preparadas para esta situación, por lo que no resulta extraño que el intendente de Saltos del Guairá (en el departamento de Canindeyú), mencione con preocupación la crisis de crecimiento que experimenta la ciudad que él administra.

Asunción ya no es hoy el destino principal de los desplazamientos, pero las secuelas de los tiempos pasados han quedado marcadas en sus asentamientos informales costeros e intraurbanos que, por efecto del crecimiento poblacional o por “venta de mejoras”,<sup>7</sup> se han expandido sobre los espacios residuales inadecuados para el uso habitacional, sobrepasando la capacidad de control municipal para impedir que así ocurra.

El aspecto crítico de esta situación es la ausencia del planeamiento y/o de programas habitacionales preventivos (coordinados con otras instituciones), que impidan la expansión aleatoria de la mancha urbana con la formación de asentamientos carentes de condiciones adecuadas de habitabilidad y de los beneficios urbanos. La introducción posterior de éstos, en el marco de la regularización de la tenencia, trae generalmente dificultades sociales y mayores costos económicos para quienes se involucran en el proceso.

7 Según datos del Área de Rehabilitación Urbana de la Municipalidad de Asunción, la “venta de mejoras” constituye una transacción informal de venta de “derechos de ocupación”, materializados en construcciones o mejoras realizadas en un lote, de una persona a otra.

La dificultad de acceso a la tierra en Asunción también ha generado un movimiento centrífugo hacia otras urbes (preferentemente de su área metropolitana), donde los terrenos son menos costosos. Abona esta presunción el decrecimiento de su población entre períodos intercensales (del 0,8% al 0,2% en el último censo de 2002). Este movimiento retorna en forma de flujos de población que cada día entra a la ciudad para trabajar y sale para volver al hogar, generando conflictos viales por saturación del tráfico durante el día y el vacío de las áreas centrales durante la noche. Las administraciones municipales de turno han señalado repetidamente el problema que se genera por el hecho de que la población estable de la ciudad (aproximadamente 600 mil habitantes) debe sostener los costos que genera el servicio diurno a cerca de 1.200.000 personas que entran y salen de la ciudad, sin que hasta el momento se hayan podido encontrar las fórmulas correctas para cambiar este escenario.

Paralelamente, el descontrolado crecimiento de los asentamientos informales debido a las escasas acciones concretas de solución ha propiciado otros procesos que generan barreras sociales e incluso físicas entre distintos sectores de la ciudad alterando el concepto de urbanidad.

### **Segregación urbana y seguridad ciudadana**

Considerando que los asentamientos informales en Asunción existen casi desde sus inicios, la segregación física y social, imperceptible anteriormente, se ha agudizado en los últimos veinte años debido a las condiciones físico-sociales de su formación y a la desvalorización que causan en las áreas formales circundantes y, finalmente, en la ciudad toda. El rechazo puede ser sutil o abierto a través del uso de sistemas de seguridad, del enclaustramiento amurallado de las viviendas, de los barrios cerrados u otros que materializan la segregación física y restringen, poco a poco, la relación social.

Si bien la conducta marginal no ha sido la característica general de los asentamientos populares en Asunción, a partir de su expansión física y su incremento poblacional,

así como por la débil intervención y control municipal, se han conformado algunos sectores que ya resultan inaccesibles para cualquier persona. Este es el punto de no retorno que debiera evitarse por todos los medios.

Instalada la segregación de los sectores urbanos populares, sus habitantes son las primeras víctimas de la criminalidad debido a la precariedad de sus ocupaciones y/o a la carencia instrumentos sofisticados para su defensa: sorprende la reacción de las comisiones vecinales que solicitan la inhabilitación de plazas debido a la conducta antisocial de algunos usuarios, o que se construya una plaza y/o escuela exclusiva para un asentamiento cuando a 100 m ya existe dicho equipamiento, como intento de reproducir patrones de los sectores urbanos de alta renta. La segregación urbana genera aislamiento, debilita el control social y propicia las conductas marginales.

La segregación de buena parte de las 1.650 ha de tierras inundables ocupadas y otras aproximadamente 1.100 ha en el área intraurbana de la ciudad<sup>8</sup> podría deberse también a la carencia de disposiciones específicas para la problemática habitacional informal en el Plan Regulador. De hecho, no es sino hasta los años 2000 y 2001 que se crearon la Ordenanza 141/2000 y la Ordenanza 195/2000,<sup>9</sup> que se orienta específicamente la intervención municipal en los mismos.

El fenómeno de segregación, tal como se ha expuesto someramente en este apartado, posee similitudes con los procesos estudiados por Arriagada Luco y Rodríguez Vignoli (2003). Lo que sí resulta significativo es la postergación que ha sufrido tan importante tema en el Municipio de Asunción, a juzgar por los recursos y las condiciones otorgadas al área de trabajo responsable de la atención del mismo, lo que podría considerarse una situación de vulnerabilidad asociada con la problemática habitacional de la población de escasos recursos, tanto como la que deviene

de los riesgos naturales y/o antrópicos que se analizarán a continuación.

### Vulnerabilidad, riesgos y desastres

Considero que el modelo de desarrollo imperante a escala global ha creado condiciones que aceleran el cambio climático y/o el calentamiento global, propiciando el desencadenamiento de desastres de origen natural, sin obviar los de origen antrópico generados en el proceso de construcción de las ciudades.

De hecho, el Riesgo se construye por la mano del hombre (Flores-Cocozza, 2006: 17-20) y responde a la fórmula del proyecto esfera como:

$$R = \text{amenaza} \times \text{vulnerabilidad} - \text{capacidad de respuesta}$$

La fórmula resulta elocuente relacionada con la pobreza y con lo señalado por la prensa respecto a que el año 2008 ha sido el más catastrófico (Morgan, 2009). Se destaca que de los \$ 200 mil millones de pérdidas globales evaluadas, \$ 45 mil millones no estaban asegurados, lo que incrementó en un 50% las pérdidas del año anterior. Se observa la gravedad de la situación, considerando que, por lo general, esas pérdidas no pueden recuperarse antes del siguiente desastre, siendo nuevamente los pobres los que resienten más profundamente las consecuencias, debido a su condición socio-económica y la debilidad de sus recursos alternativos (capacidad de organización y/o negociación) que dificultan su rápida recuperación. La capacidad de respuesta a los desastres involucra directamente a los municipios e impacta dramáticamente en los pobladores, cumpliéndose la sospecha en relación a que al pobre, por ser pobre, todo le sale más caro. Si la situación de desastre es reiterativa y las condiciones de asentamiento no han cambiado, solo se espera el constante desmejoramiento de la calidad de vida de los damnificados y la cada vez menor capacidad de respuesta para el mismo efecto.

Paraguay sufre las consecuencias destructivas de tormentas, granizos, inundaciones

8 Datos del Área de Rehabilitación Urbana de la Municipalidad de Asunción.

9 Por iniciativa del Área de Rehabilitación Urbana de la Municipalidad de Asunción, entonces a cargo de la autora.

debidas a la crecida de los ríos y de las sequías que se originan en el desarrollo de los fenómenos climáticos de El Niño y La Niña cada vez menos predecibles en su impacto. En Asunción, las crecidas ordinarias (anual, trianual) o extraordinarias (en principio, cada diez años) del río Paraguay, inundan sus costas afectando aproximadamente al 10% de su población total asentada en dichas tierras. Las lluvias convierten sus calles en ríos por deficiencias del desagüe pluvial, y los arroyos que lo suplen también han sido objeto de una intensa ocupación informal, incorporando mayores solicitaciones a los bordes no consolidados e incrementando el peligro por desmoronamientos.

La propuesta de solución a la problemática físico-ambiental, socioeconómica y legal desarrollada en el Plan Maestro de la Franja Costera, como iniciativa preventiva, poco ha podido avanzar en su concreción y, en contraposición, es cada vez mayor la cantidad de personas que viven en estas zonas de riesgo, lo que aumenta las probabilidades de desastre frente a las amenazas.

El Área de Rehabilitación Urbana de la Municipalidad de Asunción había iniciado acciones para establecer criterios de intervención en los arroyos<sup>10</sup> que, de acuerdo con las directivas de priorización, tampoco han podido ser aplicados. Se han tomado medidas estructurales postergando las medidas no estructurales de fondo. En general y hasta la fecha, la atención de la problemática habitacional de los sectores populares urbanos en condición de riesgo no ha alcanzado el nivel de prioridad necesario para su atención preventiva frente al peligro de desastres. No se obviará mencionar los casos en que, por efecto del incumplimiento de las normas, se han producido desastres como el incendio del supermercado Ycuá Bolaños, que cobró la vida de casi 400 personas en el año 2004.

La acción preventiva frente a las situaciones de riesgo encontraría, entre las medidas estructurales de acción, la reubi-

cación de las familias expuestas a los peligros hacia otros sitios más seguros. Sin embargo, la poca (por no decir ninguna) disponibilidad de tierras públicas para el efecto, lleva la vista a las tierras privadas vacantes que, en virtud del interés social, podrían someterse a los procesos de expropiación.

## Expropiación

En el Paraguay, el concepto de propiedad privada de la tierra está muy arraigado en la población que busca, en general, ser dueña del suelo en el que levantará su vivienda. Protegida por la *Constitución nacional*, por el *Código penal* y las leyes, la disponibilidad de la propiedad privada en función del déficit habitacional es muy difícil, lo que no ha impedido que se produzcan ocupaciones en Asunción y en los municipios del área metropolitana de la capital o del interior del país, en medio incluso de violentos enfrentamientos entre la Policía y los “sin techo”.<sup>11</sup> Esta dificultad ha ocasionado que aún la clase media deba buscar, mayormente en el área metropolitana, los lotes que en Asunción no encuentra. Ya no existen tierras municipales para responder al déficit habitacional de la ciudad, pero tampoco los recursos municipales son suficientes para la compra de tierras del dominio privado.

Por su parte, la población pobre ha desarrollado sus asentamientos informalmente, con frecuencia en sitios que ya se ha visto que no son aptos para el uso habitacional, pero son los únicos disponibles. Buscando mitigar esta situación, el Área de Rehabilitación Urbana comenzó un proceso de racionalización en la adjudicación de las tierras municipales y de recuperación de las mismas a partir de proyectos de rehabilitación urbana.

Las propiedades municipales y del Estado en áreas urbanas no pueden ser objeto de expropiación y cuentan con procedimientos establecidos para la regularización de la tenencia de la tierra. Pero, en

10 Estudio de estabilidad de los bordes de arroyos realizado con la Facultad de Ciencias y Tecnología de la Universidad Católica, terminado en 2005.

11 Así se denomina a los ocupantes informales de las áreas urbanas que reivindican su derecho a la tierra y la vivienda.

relación con la propiedad privada ocupada tanto en Asunción como en el interior del país, los casos que alcanzaron procesos de expropiación han sido mínimos, conflictivos y engorrosos debido a la interferencia interesada de los directamente involucrados. Los pocos casos conocidos en Asunción han terminado con juicios de usucapión<sup>12</sup> y/o como situaciones de hecho sin solución en términos de la legalización de la tenencia. Los programas del Gobierno central para la compra de tierras privadas ocupadas tampoco han arrojado resultados impactantes.

La experiencia indica que, con el objetivo de obtener tierras privadas para aplicarlas al interés social en el Paraguay, de no haber cambios en la estructura jurídica correspondiente, la expropiación no es la vía más fácil y mucho menos efectiva. Secundando el parecer de Edesio Fernandes, ya no se puede considerar el tema de la propiedad urbana con los criterios utilizados cuando la mayor parte de la población de los países vivía en el área rural y no existía escasez de tierras en las ciudades.

Sea por la vía que fuera, la solución habitacional tiene costos que exceden las posibilidades económicas de muchos beneficiarios. Estas situaciones son aprovechadas por sectores de población de mejores recursos, que de esta manera se benefician con el esfuerzo de la población y de las instituciones participantes de la elaboración y ejecución de las soluciones habitacionales de interés social.

### Gentrificación

Luego de las intervenciones de mejoramiento físico-ambiental y legal en los asentamientos informales de Asunción, se registra una movilidad de alrededor del 30% respecto a los originales pobladores del lugar.<sup>13</sup> Ante las intervenciones municipales del mejoramiento, la población manifiesta fundamental-

mente dos actitudes: a) la aceptación y colaboración con las mismas, y b) el rechazo y/o boicot en el entendimiento de que ello traerá aparejado costos residenciales que anteriormente no tenía. Estos casos propician la “venta de mejoras” que instala procesos de gentrificación posibilitando que otros grupos de mejores recursos, o especuladores inmobiliarios, se apropien de los beneficios de las acciones municipales de mejoramiento y de la tierra municipal cuya función social es solucionar la problemática habitacional de la población de baja renta.

Cabe destacar que, mientras el área central de Asunción se encuentra en proceso de deterioro y casi abandono, las periferias son vistas como oportunidades y negocios, tanto por los ocupantes como por los interesados en adquirir “derechos de ocupación”, hasta que se produzca la regularización de la tenencia. De persistir este sistema, la solución habitacional de interés social está lejos de ser resuelta, puesto que los “vendedores de mejoras” vuelven a instalarse en los asentamientos informales aún no intervenidos.

### Conclusiones

A lo largo de la exposición sobre el caso paraguayo, se han observado similitudes respecto a la región latinoamericana en todos los puntos desarrollados. No se percibe, sin embargo, un avance sustantivo en el país respecto a la Declaración de Estambul II (1996), y más específicamente sobre la concreción de los objetivos y principios de “vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización”, en la creencia de que el logro de ellos “contribuirá a que el mundo sea más estable y equitativo, y a que esté más libre de injusticias y conflictos”.

Paraguay debe recorrer un largo camino sobre la base de un necesario cambio de rumbos de acuerdo con los tiempos y situaciones de crisis actuales. Este país lleva poco tiempo en el abordaje de la cuestión urbana, en comparación con muchos países de la región, pero es grave que los distintos niveles de gobierno no

12 Prescripción del dominio por ocupación pacífica de la tierra durante veinte años consecutivos.

13 Estimaciones del Área de Rehabilitación Urbana de la Municipalidad de Asunción, dirigida por la autora desde noviembre de 1991 hasta octubre de 2008.

hayan capitalizado, con criterio preventivo, la rica experiencia regional para corregir la práctica consuetudinaria, que ha permitido el desarrollo de problemas que actualmente están en vías de solución en otras naciones. Es posible que la permanencia en el poder de un mismo partido por tanto tiempo haya generado este efecto, amparado en la consolidación de estructuras, procedimientos y vicios en el sector público (y también en el privado), que constituirán uno de los mayores desafíos que afrontará el actual Gobierno para tomar las riendas del país y generar condiciones de gobernabilidad y el cambio necesario para incorporarse a los procesos de integración regional y a la globalización, sin “morir en el intento”.

A pesar de la importancia estratégica que hoy tienen las ciudades, en el Paraguay, la cuestión urbana es una asignatura pendiente tanto en lo que se refiere a la producción de textos como en la práctica.

Asumiendo los preceptos de la *Constitución nacional*, se debería otorgar a la institución municipal la importancia que le cabe desde su rol propulsor del desarrollo del país, en el competitivo marco de la globalización. La deficiente situación y precariedad de medios en la que se encuentran no pocos municipios, debería ser la referencia para evitar la creación de otros nuevos, hasta que se cuente con una visión de país y un plan de ordenamiento territorial nacional y regional. En este contexto, los municipios deberán asumir la responsabilidad constitucional que deviene del principio de igualdad de oportunidades ante la problemática habitacional, lo que implica también el compromiso con la lucha contra la pobreza. A dicho efecto, será necesaria la coordinación de actores y de políticas de Estado (trabajo, alimentación, salud, educación, acceso a la tierra y la vivienda, principalmente), lo que además de un cambio cualitativo trascendental, constituiría un cambio cuantitativo, porque ello generaría a su vez condiciones para la racionalización de los siempre escasos recursos para la atención de vivienda.

Toda administración urbana requiere de mínimos instrumentos de planeamiento a

efectos de orientar su acción haciéndola más eficiente y eficaz, y lograr, asimismo, la coordinación de acciones con otros actores. No es aceptable la gestión ni las intervenciones municipales sin sustento en el planeamiento urbano y muchos intendentes ya son conscientes de ello.

De acuerdo con lo analizado y sobre todo en casos en los que la presión del desarrollo no es muy fuerte, los desplazamientos humanos deben ser objeto de cuidadosos estudios a efectos de mitigar su impacto, ya sea como factor determinante de demandas de soluciones habitacionales; de los viajes diarios y prevención de problemas viales (dimensiones, circuitos, servicios de la estructura vial); de accesibilidad; de su contribución al calentamiento global a través del consumo de combustible; de posibilitar el uso de transporte alternativo, entre otros.

La gestión municipal con base en el planeamiento podría prevenir los fenómenos de la segregación o el desarrollo urbano como aglomerado de guetos ricos y pobres, que desvirtúan el sentido de la vida urbana, basada en la interrelación abierta entre las personas, y en el uso y disfrute de los espacios públicos para toda la población. Se ha visto que la segregación dificulta la administración urbana, la integración y el control social, así como las posibilidades de mejoramiento de la ciudad. Por ello, los espacios afectados por esta condición deben ser objeto de intervenciones antes de que se instalen en ellos las conductas marginales (para las que este tipo de espacio es ideal), porque quienes las practican podrían entorpecer la ejecución de las iniciativas tendientes a erradicarlas.

Ante el crecimiento de la urbanización en el Paraguay, se impone realizar estudios de los marcos jurídicos y de otras modalidades de acceso a la tierra (cuando sean del dominio privado), anteponiendo el concepto de recurso escaso en relación a la tierra, en el marco del desarrollo territorial y la preservación ambiental. También deberían revisarse los factores que viabilizan que las tierras del dominio público entren al mercado aún sin la intervención municipal (sin haber

sido regularizadas), y puedan convertirse en objeto de especulación inmobiliaria. Será necesaria la revisión del inventario de tierras municipales, de los procedimientos de adjudicación de las mismas, el seguimiento de las regularizaciones, control in situ, entre otras, por citar algunos aspectos que involucra la gentrificación.

No cabe duda que la prevención debe ser la modalidad de acción a escala mundial y urge que todos los países (en especial, el nuevo Gobierno de los Estados Unidos que largamente se ha opuesto a firmar el Tratado de Kioto) se sumen a las tareas que contribuyan a alcanzar la sostenibilidad ambiental y de los asentamientos humanos. Los procesos de antropización del territorio que no han considerado la impronta de los factores naturales existentes, o que han desarrollado condiciones para que éstos adquieran el carácter de amenazas, son los que finalmente propician los desastres.

Las acciones en situación de emergencia no generan condiciones aptas para la producción de soluciones adecuadas que permitan el desarrollo sostenible. La actitud preventiva en las prácticas y las intervenciones urbanas debe ser parte de la cotidianidad, encarando el desarrollo desde los factores antrópicos y naturales.

La crisis mundial hace que el Estado deba tomar con decisión las riendas de la situación y propicie la generación de empleos a partir de la obra pública. El compromiso de las autoridades en esta empresa debería ser asumido también por la comunidad nacional, y para los urbanistas debe ser claro, al momento de encarar la problemática habitacional, que no es suficiente la sola construcción de viviendas para resolverla. Si la gente no tiene condiciones de mantenerla, tampoco podrá quedarse con ella y se verá impulsada a transferir sus derechos para retornar a los asentamientos informales.

Es verdad que la atención de la problemática habitacional puede contribuir al mejoramiento social, pero no se reduce a la construcción de viviendas sino que tiende, a partir de ellas, una red de atenciones priori-

tarias para la población de menores recursos, sobre las que se pudiera construir finalmente el capital social. Desde mi experiencia y secundando el parecer de Edesio Fernandes (2003: 15), esto será posible solo a partir de “relaciones intergubernamentales sistemáticas; concertación público-privada, y sobre todo movilización social renovada”, sin los vicios que se han desarrollado hasta el presente.

El desarrollo social se hace necesario imperiosamente y es tiempo de dar importancia a lo que no se ve. Esto significa ya no tanto “corte de cintas” o inauguraciones, sino mayor profundización de procesos en los que se generen las condiciones para el crecimiento social, que apuntalen e impulsen la proactividad de la gente frente a su propio devenir. **h**

## Bibliografía

- Arriagada Luco, Camilo y Jorge Rodríguez Vignoli (2003). *Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, evolución e implicaciones de política*. Santiago de Chile: Serie Población y Desarrollo CEPAL.
- Barboza, Ramiro (1993). *Constitución de la República del Paraguay*. Asunción: Centro de Publicaciones de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción.
- Datos del Área de Rehabilitación Urbana de la Municipalidad de Asunción. Paraguay.
- Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censo (2004). *Paraguay: resultados finales censo nacional de población y vivienda año 2002 / total país y distrital*. Asunción: DGEEC Publicaciones.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo (2007). *Encuesta permanente de hogares*.
- Fernandes, Edesio (2003). “Tenencia de la tierra y pobreza urbana en América Latina”. *Vivienda Popular*, 12. Montevideo: 5-15.
- Flores, Ana Raquel y Francisco Coccozza (2006). “Aproximación al riesgo”, en: Ana Raquel Flores (coord.) (2006). *Actores y roles en la gestión de riesgos*. Asunción: Imprenta Arte Nuevo.
- Flores, Ana Raquel (2007a). “Política habitacional en el Paraguay desde 1989 hasta nuestros días”, en: Adriana Larangeira (ed.) (2007). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Flores, Ana Raquel (2007b). *Política habitacional en el Paraguay. Factores que inciden en su definición e implementación*. Asunción: tesis para maestría en Gobierno y Gerencia Pública por la Universidad Americana.
- Monte Domecq, Roger y otros (s/f). “Paraguay”, en: Carlos Tucci y Juan Carlos Bertoni (comps.). *Inundaciones urbanas en América del Sur*. Asunción: GWP-ABRH-WMO.
- Morgan, James (2009). “Un 2008 catastrófico”. *BBCMundo.com*, 2 de enero.
- Ordenanzas municipales: 43/94; 34/96; 112/99; 136/00; 178/01; 33/02 y 183/01.

# Títulos de propiedad, mercados y políticas urbanas\*

Property titles, markets  
and urban policies

Julio Calderón Cockburn\*\*

**Fecha de recepción:** enero de 2009

**Fecha de aprobación y versión final:** abril de 2009

## Resumen

Este trabajo analiza el impacto social y económico de la Política Nacional de Formalización desarrollada por el Gobierno peruano entre 1996-2008. Evalúa el impacto de la titulación en la política urbana en que está inserta, los vínculos del Gobierno con la organización social y el “sistema de comunidad”. En relación con la mejora de las condiciones sociales y económicas en las familias, aborda la seguridad de tenencia, el acceso al crédito y los mercados inmobiliarios. Por último, define algunos puntos de la agenda pendiente de la titulación.

**Palabras clave:** formalización de la propiedad, evaluación de impacto, mercados inmobiliarios informales.

## Abstract

This paper analyses the social and economic impacts of the *Política Nacional de Formalización* (National Legalization Strategy) developed by the Peruvian government between 1996 and 2008. It evaluates the impact of the land titling process within the urban policy in which it was inserted, the links between government authorities and social organizations and the “community system”. Regarding the betterment of families’ social and economic conditions, it discusses property possession security, access to credit and real estate markets. Finally, it highlights some points that need to be addressed in the land titling agenda.

**Keywords:** property legalization, impact assesment, informal real estate markets.

\* Estas notas se sustentan en la ponencia: “Usos de la tierra urbana y mercados de tierras”, presentada en el *IV simposio de investigación urbana*, organizado por el Banco Mundial. Washington D. C., mayo de 2007.

\*\* Consultor y profesor de la Universidad Católica del Perú y del Instituto Lincoln para Políticas de Tierras de los Estados Unidos. Correo electrónico: calderon@chavin.rcp.net.pe

La política de distribución de títulos de propiedad en los países en desarrollo ha sido apoyada desde hace años por la cooperación multilateral y los gobiernos de diversos lugares. De estos esfuerzos, se considera que en el Perú la política ha tenido éxito, si por esta se entiende una distribución masiva de títulos (Durand-Lasserve y Selod, 2007). Al año 2006, el Plan Nacional de Formalización (PNF) del Perú (1996) había otorgado casi 1,6 millones de títulos de propiedad en las ciudades peruanas, de los cuales poco más de 1 millón fueron entregados al año 2000.

Tras la titulación masiva y el hecho que dos tercios de la población beneficiada contara con títulos entre ocho a doce años, es momento de observar el impacto social y económico de esta política. Más aún cuando en el Perú, en 2007, se inició un nuevo proyecto denominado Proyecto de Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble (PCDPI), con apoyo del Banco Mundial.

La política de titulación se desarrolló en el contexto de la aplicación de políticas neoliberales y de ajuste económico en la década de los años noventa, que representaron un retroceso en materia de política de vivienda. La idea era que mientras el Gobierno debía formalizar la ciudad informal, el mercado inmobiliario formal debía atender a la demanda por vivienda.

El artículo considera cuatro temas de abordaje:

- La vinculación de la política de formalización de la propiedad con el contexto de la política pública (urbana) en que está inserta.
- El impacto de la política de formalización en la organización social o “sistema de comunidad” y su interrelación con el “sistema de gobierno” al interior de la secuencia del desarrollo urbano.
- El impacto en las condiciones sociales y económicas en que transcurre la vida de la población de menores ingresos beneficiada.
- La agenda pendiente de la formalización.

## Necesidad de una política urbana integral

La ciudad latinoamericana atraviesa un proceso de *círculo vicioso de la informalidad*, creciendo más por la vía de asentamientos informales originados en ventas ilegales de tierras o en invasiones. Factores económicos y políticos como mercados inmobiliarios formales reducidos y excluyentes, la necesidad de la población y las prácticas de clientelismo y populismo explican esta situación. Los Estados hacen muy poco por detener esta informalidad. Los gobiernos, habiendo dejado tiempo atrás las políticas de vivienda construida subsidiada, se abocan a la regularización de la tenencia de la tierra o políticas de formalización de la propiedad, en realidad acciones curativas que no se dirigen al fondo del problema. Cada día un mayor número de habitantes de la ciudad, y no solo los pobres, deben acceder al suelo por mecanismos informales.

La idea que los Estados desechen las políticas de vivienda, regularicen o formalicen lo informal, y a la vez no prevengan mediante programas de acceso ordenado al suelo, tomó forma con los procesos de ajuste económico de las décadas de los años ochenta y noventa. Hubo un exceso de confianza en los mecanismos del mercado para ordenar el acceso a la ciudad, aspecto que ahora se trata de revertir con las políticas destinadas a amenguar el impacto de la actual crisis económica internacional. La ciudad de Lima fue un ejemplo del círculo vicioso de la informalidad. Si entre 1996 y 2000 se distribuyó medio millón de títulos de propiedad, entre 1992 y 2002 se formaron por invasiones unos 400 mil lotes, impulsados por gente que no tenía alternativas en la formalidad.

Puede concluirse que, salvo excepciones,<sup>1</sup> los Estados han errado al poner “los huevos en una sola canasta”, e insistir, casi exclusivamente, en regularizar situaciones de tenencia y/o mejoramiento urbanístico de asentamientos ya formados. La política alternativa,

<sup>1</sup> Debe citarse la política de vivienda social en Chile, al margen de los cuestionamientos que recibe el caso del Urbanizador Social de Porto Alegre, entre otros.

en la búsqueda de ciudades justas y equitativas, es combinar adecuadamente políticas de acceso al suelo y políticas de regularización. Para que eso ocurra, es preciso que el Estado despliegue una política integral que articule los diversos niveles de gobierno (nacional, regional, local) y busque la convergencia entre políticas urbanas, de vivienda, de acceso al suelo, de regularización y del control de la tierra pública.<sup>2</sup>

La experiencia peruana de formalización muestra una doble fragmentación en la aplicación de la política. En general, se disoció la formalización de una política de vivienda cuyos nexos ahora habrá que reconstruir, no sin poner en cuestión la propia concepción de la formalización. En particular, frente a la ciudad informal, se separó la formalización jurídica de la regularización o mejoramiento urbanístico.

La política de formalización no se ha insertado en sus trece años de existencia al interior de una política integral urbana.<sup>3</sup> A partir de 1990, la reforma del Estado y el ajuste neoliberal desaparecieron la banca de fomento, el sistema mutual, el Ministerio de Vivienda, entre otros. La vivienda fue dejada a los mecanismos del mercado en tanto el Estado se asignó la regularización de la ciudad informal y, especialmente, la formalización de la propiedad informal. De manera que, a la vez que la ciudad informal crecía, la política pública de vivienda desaparecía.

Tampoco la política de formalización encajó dentro del proceso mayor de descentralización del Estado impulsado desde 1980. Se aceptó el pedido de las élites que

la formalización estuviera bajo control de la máxima autoridad estatal (Presidencia de la República), desencadenándose un proceso al margen de la descentralización. No quedó claro el papel de las municipalidades en la titulación. Esta antinomia estaría en la base del péndulo entre administración central o local por el que atravesó la distribución de títulos. Los gobiernos locales, tras el período 1961-1980 de administración central, asumieron la titulación hasta 1996 en que se formó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). En el año 2001, el Gobierno de transición de Valentín Paniagua devolvió las funciones de titular a las municipalidades de provincias y restó a la COFOPRI como órgano de apoyo técnico.<sup>4</sup> En 2006, sin embargo, el Gobierno de Alan García devolvió atribuciones a la COFOPRI por tres años, centralizando nuevamente el proceso.

Un aspecto particular de la ausencia de una concepción respecto a la política de formalización es que en sus trece años de existencia ha estado bajo la adscripción del Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Justicia y, finalmente, el Ministerio de Vivienda.

El panorama se oscurece más si se observan los nexos entre el Gobierno nacional y las municipalidades, a las que por ley les corresponde la gestión del crecimiento de las ciudades. En la práctica, los gobiernos locales carecen de las vigas maestras que permiten orientar el crecimiento de las ciudades. Sus funciones, en términos de la autorización de nuevas urbanizaciones, se restringen a la ciudad formal, carecen de control y gestión de la tierra de propiedad pública, no son consideradas por la cooperación multilateral en los mecanismos financieros para vivienda, sus esfuerzos a favor de los programas de acceso al suelo son virtualmente inexistentes e, incluso, en el caso de Lima, ni siquiera gestionan la provisión del agua potable y el saneamiento.

2 Es interesante constatar que el Instituto Libertad y Democracia y el Banco Mundial estén ampliando su punto de vista al sostener que no es suficiente formalizar lo informal sino que debe frenarse la informalidad. Ver presentaciones del Taller COFOPRI: "Las políticas sobre derechos inmuebles en Perú: situación actual y propuestas de reforma". Lima, 31 de octubre de 2008.

3 Entre 1961 y 1990, la política de vivienda se sustentó en el sistema mutual y en aislados programas públicos para la ciudad formal, en tanto se toleró las invasiones en la ciudad informal y se desplegaron relaciones de patronazgo y clientelaje entre el Estado y las masas urbanas (Calderón, 2005).

4 Entonces el ILD acusó al Gobierno de desactivar el sistema de formalización y de duplicar su tiempo y costo (ILD, 2004).

Una gestión urbana que regularice la ciudad informal y promueva soluciones habitacionales adecuadas, cortando el círculo vicioso de la informalidad, requiere que a las municipalidades se les transfieran mayores responsabilidades o se las tome en cuenta como aliadas. No obstante, la gestión centralizada es reforzada por la cooperación multilateral (Banco Mundial, BID) que prioriza al Gobierno nacional para vivienda o formalización de la propiedad. El Gobierno nacional retiene a la Superintendencia de Bienes Nacionales, a la que le corresponde administrar, registrar y controlar los bienes muebles e inmuebles; y al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), al cual le corresponde tener información sobre las tierras de propiedad del Estado para atender la demanda de tierras con fines de vivienda (Decreto Legislativo 703). Finalmente, las atribuciones municipales de límites urbanos fueron, en la práctica, revertidas por el Gobierno central a través de la Ley de Tierras de 1995.

Un segundo aspecto en la política urbana ha sido la separación entre la regularización jurídica y la urbanística. En el Perú se han entregado títulos de propiedad, pero esta política no se ha acompañado de una política integral que provea a los asentamientos ilegales de servicios básicos, infraestructura física y social, vías. Es sabido que las experiencias que han intentado conjugar ambas dimensiones –como el caso de Favela Barrio en Río– resultan caras y no siempre aseguran la titulación. En el caso del Perú se ha criticado que la opción por la regularización jurídica se fundamente su un bajo costo (unos \$ 60 por lote, durante la titulación masiva). Separar la titulación del mejoramiento genera un conjunto de problemas urbanísticos y sociales para la población y muestra una política fragmentada frente a una necesidad única, la de la vivienda.<sup>5</sup>

El actual Gobierno peruano ha estructurado una política de vivienda más decidida,

5 El costo marginal de cada título otorgado por COFOPRI estuvo por debajo de \$ 50 por familia al año 2000, pero subió a casi \$ 200 hacia 2003 debido a que el proceso masivo de titulación culminó y quedaban pendientes pueblos más pequeños (Morris, 2004: 18).

reforzada por las medidas para afrontar la crisis internacional (caja 1), y orientada a vivienda nueva para sectores de menores ingresos y de construcción en el sitio a los “autoconstructores”. Se espera que se produzcan mejoramientos de calidad de vida y de vivienda. No obstante, tampoco queda claro el nexo entre la política anticrisis y la formalización.

#### Caja 1: La política de vivienda actual (2006-2008)

Hacia 1998, cuando se dejó de lado la idea que el mercado resolviera el problema de la vivienda, el Gobierno de Fujimori creó el Fondo Mi Vivienda (FMV) con el saldo del Fondo Nacional de la Vivienda (unos \$ 550 millones). Se trata de un subsidio que se entrega al capital financiero, el cual debe conectarse al capital constructor y promotores inmobiliarios, quienes deben captar a la demanda. El FMV empezó a funcionar en realidad a partir de 2002 y con unas 20 mil soluciones (ofertadas entre \$ 20 mil a \$ 36 mil) ha atendido la demanda del nivel socioeconómico B y ha contribuido a la vuelta al área central de Lima y a la baja del precio de la vivienda formal, entre otros aspectos. Mientras que en Lima, en 1999, la mayoría de la oferta inmobiliaria oscilaba entre \$ 70 mil y \$ 250 mil, en 2007 el 56% de la oferta se ubicaba entre \$ 30 mil y \$ 80 mil (Calderón, 2008).

Actualmente, la política de vivienda, considerando que se ha atendido una buena parte de la demanda del nivel B, estimula la oferta de viviendas para los niveles C y D a precios entre \$ 7 mil y \$ 10 mil. Para ello, ha procedido a habilitar tierras vacantes relativamente bien ubicadas (Collique, El Agustino), que se encontraban en manos del Ejército u otras instituciones, con el objetivo de ampliar la oferta de programas. Se considera un subsidio de \$ 5.500 por adquirente. En 2009, el Gobierno invertirá \$ 100 millones en vivienda.

## Sistema de comunidad y sistema de gobierno: secuencia del desarrollo urbano en las barriadas

Un segundo aspecto clave para analizar la PNF es su impacto en el proceso por el cual las poblaciones urbanas precarias han obtenido el logro de sus satisfactores. En el plano de las acciones colectivas de la organización social, y no en el de las familias, el “sistema de comunidad” es definido como el plano de la organización social y territorial y su gestión interna (el capital social), vinculado al “sistema de gobierno”, es el conglomerado de instituciones públicas que deben atender sus necesidades.

La dimensión comunitaria es clave en la medida en que gran parte de la mejora de calidad de vida de la población de menores ingresos se obtiene, no a través de las acciones aisladas de las familias, como sería el caso de la construcción de la vivienda, sino de la acción colectiva liderada por las organizaciones vecinales que se interrelacionan con las agencias públicas y empresas privadas para obtener luz eléctrica, agua, saneamiento, pistas, parques, seguridad ciudadana, muros de contención, espacios públicos, entre otros.

El tema del impacto de la formalización en la organización social al menos involucra dos amplias variables: la secuencia del desarrollo del suelo urbano en la ciudad informal, y la distinción en los asentamientos formalizados entre aquellos que han alcanzado un buen nivel de consolidación y están “integrados” a la ciudad formal, y otros que aún se encuentran en proceso de consolidación, en vías de “integrarse” a la ciudad formal.

Hace años, el profesor Paul Baross estableció la secuencia del desarrollo urbano “no planeado” en los asentamientos precarios. Mientras que en el desarrollo urbano legal existía una secuencia que consistía en Planeación, Dotación de Servicios, Construcción y Ocupación (PDsCO); en las ciudades del tercer mundo en rápido crecimiento, la secuencia del proceso de desarrollo urbano no era planeada y había sido prácticamente revertida: Ocupación, Construcción,

Dotación de Servicios y Planeación (OCDsP). La secuencia OCDsP, propia de los asentamientos en su origen ilegales, representaba a los pobladores fuentes de “ahorro” relacionadas con el precio del suelo, debido a que se usaba más tierra de la permitida bajo zonificaciones restrictivas, se obtenían precios más bajos y no se requerían permisos previos para ocupar el suelo (Baross, 1998: 69).

Podemos proceder de manera análoga al entendimiento del desarrollo urbano de los asentamientos precarios, aunque incorporando a plenitud los aspectos jurídicos (reconocimiento legal, títulos). Así, *antes* de la masiva política de distribución de títulos de la COFOPRI, predominaba en las barriadas peruanas una secuencia de desarrollo a cargo de los pobladores de la siguiente manera:

Tierras (invasión, reubicación pública) →  
seguridad de tenencia → vivienda (casas) →  
servicios → títulos de propiedad.

De donde se colige que la entrega del título de propiedad era el último paso, la culminación casi del desarrollo urbano en las barriadas.<sup>6</sup> En tanto que la seguridad de la tenencia, proporcionada por la garantía pública que no habría desalojo, o el reconocimiento legal del asentamiento, eran un paso posterior a la inicial ocupación de la tierra.

En cambio, *después* de la masiva distribución de títulos de propiedad a finales de la década de los años noventa, la acción de los pobladores de asentamientos ha establecido una nueva secuencia, que podría caracterizarse así:

Tierras (invasión, reubicación pública) → títulos  
de propiedad / seguridad de tenencia →  
servicios → vivienda.

La política de formalización ha inscrito en los registros públicos los títulos en las barriadas consolidadas a familias que cuentan con una

<sup>6</sup> Decimos “casi” porque hay algunos aspectos que la consolidación de la barriada no ha podido cubrir: las viviendas terminadas con acabados y las vías pavimentadas.

vivienda consolidada, esto es, que han podido construir un techo suficientemente sólido para levantar un segundo piso en materiales definitivos, y que ya cuentan con la infraestructura básica (luz, agua y saneamiento). Mientras que en las barriadas no consolidadas, la mayoría de las viviendas aún es de materiales precarios, carece de un techo definitivo y de alguna infraestructura básica. Esta distinción debería ser muy tomada en cuenta por las políticas de regularización de la tenencia y formalización de la propiedad a efectos de observar el impacto diferencial que generan.

Puesto en números, la PNF ha favorecido más a barriadas en proceso de consolidación que a aquellas consolidadas. Según un índice de consolidación de los asentamientos de Lima atendidos por la COFOPRI, elaborado sobre información de 1.473 barriadas al año 2001, y que consideró indicadores de dotación de agua, saneamiento, teléfonos, pistas y material predominante de la vivienda, solo el 11% de los asentamientos titulados eran altamente consolidados; 22% consolidados; 22% medianamente consolidados; y 47% no consolidados (SASE, 2002: 14-15). La COFOPRI había beneficiado a un 67% de asentamientos en los que todavía restaba mucho por hacer, sea en instalación de infraestructura o en edificación de las viviendas y que, por lo mismo, se ubicaba en la secuencia “tierras (invasión, reubicación pública) → títulos de propiedad / seguridad de tenencia → servicios → vivienda”.

En otras palabras, en su mayoría se tituló a propietarios de chozas o cabañas con luz eléctrica, quienes habían ocupado las tierras hasta marzo de 1996 en los inicios del segundo Gobierno de Alberto Fujimori (1995-2000).

La entrega del título de propiedad por delante de la edificación de la vivienda y la provisión de infraestructura en la secuencia del desarrollo urbano está afectando negativamente el modo de producción del hábitat popular y, por ende, las relaciones sociales que se han configurado, frente a frente, entre el “sistema de comunidad” y el “sistema de gobierno”.

A partir de la década de los años sesenta, cuando una ley peruana reconoció las invasiones y prometió a sus ocupantes la entrega de títulos de propiedad, la población configuró un “sistema de comunidad” que implicó organizaciones vecinales fuertes, con claro control sobre el territorio y la tenencia de los lotes, negociaciones y conflictos con las empresas públicas, la administración de justicia interna, la organización de faenas comunales, entre otros. En tanto que las familias, por su parte, se abocaron a la edificación de sus viviendas contratando a trabajadores de construcción civil o recurriendo una economía de reciprocidad entre familiares y amigos. Frente a ellos, se configuró un “sistema de gobierno”, en un inicio adscrito íntegramente al Gobierno central, pero que luego compartiría funciones con las municipalidades y, gradualmente, sustantivas inversiones públicas fueron destinándose a las barriadas para ejes viales, subsidio a las redes de agua potable, saneamiento y electricidad (década de los años setenta), y entrega de títulos de propiedad y préstamos en materiales de construcción (década de los años ochenta).

Entre los “sistemas de comunidad” y “sistemas de gobierno” se constituyó una arena<sup>7</sup> institucional en la que, históricamente, han primado relaciones de clientela. Durante el Gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), cuando se entregaba masiva y gratuitamente títulos de propiedad y créditos subsidiados para la instalación de los servicios básicos, se melló la fuerza de las Organizaciones Sociales de Base (OSB), las que incluso fueron fragmentadas en función de los donativos bajo la idea, tan cara a la reforma económica impulsada, de tratar a los pobladores como consumidores individuales. Se afectó así los esfuerzos por relaciones democráticas y participativas entre el Estado y las OSB impulsados por las municipalidades hacia 1980.

7 Definiremos la “arena” como “un sistema organizado de instituciones, de procedimientos y de actores, en el cual hay fuerzas sociales que pueden hacer oír y utilizar sus recursos para obtener respuestas (decisiones, presupuestos o leyes) a los problemas que plantean” (Neveu, 2000: 29).

Tabla 1: Nivel promedio de ocupación de lotes y lotes vacíos, Cono Centro

	Distrito	Lotes total	Lotes ocupados	Lotes vacíos	%
Fuente: Consorcio Caduceo-CREM.	San Juan de Lurigancho	5.692	4.690	1.002	18,0
	Ate	1.222	975	247	20,3
	Santa Anita	316	254	61	19,0
	Total	7.230	5.919	1.310	18,1

¿En qué medida la entrega de títulos de propiedad a asentamientos ubicados en la etapa inicial de la secuencia de desarrollo está alterando el modo de producción del hábitat popular y el “sistema de comunidad” configurado a lo largo de décadas?

Pienso que la política de formalización, tal como está concebida y tal como se implementa, afecta y altera el “sistema de comunidad” estructurado con anterioridad, cuyos efectos tocan incluso el propio modo de producción del hábitat popular de las barriadas. Específicamente, el *uso irrestricto de la propiedad* por parte de las poblaciones de bajos ingresos beneficiadas, que se promueve desde la política, está debilitando el “sistema de comunidad”. Esta es una de las consecuencias de las supuestas bondades de las propuestas de la formalización, aquellas que ponderan las bondades de la propiedad privada, libre de tuteladas tanto estatales como sociales.

Las poblaciones beneficiarias de la formalización en asentamientos en proceso de consolidación están, como el resto del mundo, poniendo en movimiento el conjunto de capitales que posee (humanos, sociales, económicos, culturales) para alcanzar los objetivos que trazan en sus estrategias personales y familiares de vida, las mismas que deben adecuarse al tiempo, al ciclo de vida y a la geografía en la que habitan y en la que pueden desplazarse. Tal estrategia de vida ordena el uso de redes y de bienes, incluido aquel que probablemente sea del mayor valor y precio que posee: ser dueño de su terreno

o vivienda de una manera indiscutible y adecuadamente registrada, al margen de que se la habite o no.

La posibilidad de ser dueño de un terreno y poder no habitarlo es uno de los grandes cambios que ha producido la Política Nacional de Formalización en el mundo urbano popular. El uso que las familias en proceso de consolidación beneficiadas por la formalización dan a su propiedad es mayormente un valor de uso residencial (70%). Existe otro 20% de lotes que se encuentran vacíos y, por último, un 10% con población flotante, aquella que vive por meses del año o que están durante partes del día pero no pernoctan. La tabla 1 muestra el caso del Cono Centro de Lima en que existe un 18,1% de lotes vacíos.

Como consecuencia de la venta libre de inmuebles, existe una alta rotación de población en los asentamientos por el ingreso de compradores de terrenos con título y de inquilinos en chozas alquiladas. En 2005 y 2006, se aplicaron dos encuestas a asentamientos formalizados por la COFOPRI (a los mismos asentamientos) y se halló que, durante esos dos años, un 20% del total de lotes ocupados había sido comprado o alquilado, y un 14% de los lotes había cambiado de propietarios (Calderón, 2007b: 5).<sup>8</sup>

Un 18% de lotes vacíos titulados y un 20% de lotes alquilados o con *nuevos propietarios* afecta la gestión del territorio por parte de las

<sup>8</sup> Es sintomática la similitud con el estudio de Ramírez Corzo y Riofrío (2006: 44) que sostiene que, en el asentamiento Rafael Chacón de Villa María del Triunfo, los dirigentes manifiestan un 30% de lotes vacíos titulados.

directivas vecinales de las comunidades. Es difícil para una directiva vecinal, con un quinto de los socios y propietarios ausentes, más un 10% intermitente adicional y casi un 20% de nuevos habitantes propietarios o inquilinos, planificar una faena comunal, interceder por infraestructura ante las autoridades e incluso convocar a un proceso eleccionario para renovar la directiva. Es cierto que las comunidades van generando, al interior de este proceso, respuestas a las nuevas situaciones, pero en un marco de tensión y desconfianza que afecta su solidez interna.

El punto central en que la formalización ha afectado al anterior “sistema de comunidad” es que la directiva vecinal ya no puede asegurar que todos los propietarios de los lotes hagan vivencia física en el asentamiento. Hoy en día, no se puede obligar a los nuevos propietarios a permanecer en sus lotes. Unos podrán haberse ido a los Estados Unidos o a la Argentina en busca de oportunidades laborales, dejando el lote vacío o encargado a sus hermanos, otros en realidad tendrán otras propiedades donde habitar –la de sus padres– a la espera que el asentamiento se consolide, bajo el empuje y costo de los que allí viven, esto es, los pobres. Otros cohabitarán también en la tierra de origen, o en alguna ciudad intermedia, y si el momento económico les favorece permanecerán allí.

La pregunta es si este uso “irrestringido” de la propiedad predial, no necesariamente sujeto a los requerimientos de la comunidad urbana, pudiera tener algún tipo de control. Esto es, si se pudiera exigir la vivencia de los propietarios como requisito previo para el desarrollo urbano. La respuesta es que sí. La Municipalidad Provincial de Trujillo, la tercera ciudad del país, creó el Programa Alto Trujillo para ordenar el acceso al suelo y frenar las invasiones. Lo consiguió. Pero cuando quiso desarrollar el programa entendió que era necesaria la vivencia de los beneficiarios, por lo que firmó un convenio con la COFOPRI que permitía el acceso al título de propiedad bajo el requisito de vivir en forma permanente en el barrio, cooperando con las obras necesarias para su conso-

lidación, incluido el avance en la construcción de una parte de la vivienda (Amemiya, 2000). La debilidad que es generada por el “lote vacante” pudo entonces ser superada en el marco de una acción urbana integral, liderada por una municipalidad.

Lamentablemente este es un caso excepcional. Y en metrópolis como Lima las directivas vecinales están perdiendo el control de la gestión del territorio, o fragmentándose, sin que la municipalidad provincial o el Gobierno central entiendan la situación. Las directivas deben suplir sus limitaciones apelando a la creatividad, a la imposición de multas por el no cumplimiento de las faenas, la cual puede aplicarse a la población flotante, pero no a los propietarios de los lotes vacíos. Han visto disminuida su capacidad de convocatoria y su poder. Hoy, por ejemplo, existen proyectos de ampliación de agua potable y saneamiento en los que algunos propietarios de lotes pueden eximirse de obtener la conexión si es que desean “no participar”. Los otros podrán luego solicitar su conexión de manera individual.<sup>9</sup>

En el “sistema de gobierno” se observa una separación en las instituciones públicas encargadas de proveer los satisfactores: las municipalidades y los sectores del Gobierno nacional. El Gobierno central atiende el proceso de regularización jurídica, formalización de la propiedad y registro e, igualmente, hace lo propio con la provisión de agua y saneamiento, con programas de empleo temporal (A Trabajar Urbano), con proyectos de equipamiento colectivo (Programa Mi Barrio), con créditos subsidiados a la edificación de la vivienda (Banco de Materiales, Construyendo en Sitio Propio) y con programas sociales de donación de alimentos. Pero lo hace a través de instancias

<sup>9</sup> Ramírez Corzo y Riofrío (2006: 33) formulan una hipótesis con consecuencias más serias, que la investigación social debería atender. Sostienen que, en las nuevas barriadas, las familias no apuestan por proyectos colectivos (barrio, organización vecinal) sino que están centradas en estrategias individuales o familiares para resolver necesidades inmediatas. En consecuencia, no fundan nuevas ciudades sino que acampan en la ciudad.

diferentes, adscritas a diversos Ministerios (Vivienda, Mujer y Desarrollo Social, Trabajo) que se coordinan muy poco entre sí. Las municipalidades apoyan en el reconocimiento de los asentamientos la entrega física de los títulos de propiedad, cobro del impuesto al patrimonio predial, recolección de los residuos sólidos y, algún día, apoyarán en la pavimentación de las vías.

### La política de formalización y su impacto en las familias beneficiarias

El impacto de la formalización en las familias beneficiarias ha sido privilegiado por el análisis en tanto en que hacia allí han apuntado los objetivos de la política. Hay algunos impactos económicos que no se están logrando en la medida de lo esperado, y conviene poner en discusión si se trata de la lentitud de un proceso o, más bien, de un enfoque en esencia equivocado.

La Política Nacional de Formalización (PNF) y el Programa de Derechos de Propiedad Urbana (PDPU) se plantearon los siguientes supuestos e hipótesis:

- Seguridad de propiedad → mayor inversión en vivienda.
- Decisiones individuales de inversión + mayor provisión de servicios → incremento del valor de la propiedad.
- Inscripción adecuada en el registro → desarrollo del mercado inmobiliario formal.
- Fortalecimiento de conciencia sobre derechos de propiedad → cambios sociales en la familia y la comunidad.

Los puntos que desarrollaré particularmente se refieren a:

- La seguridad de tenencia.
- El nexo entre el título de propiedad y el acceso al crédito.
- El desarrollo de mercados y su supuesta integración a un mercado formal.

### Seguridad de tenencia

La seguridad de tenencia de un terreno, como garantía pública de que el Estado respetará la posesión del poblador y no emprenderá acciones de desalojo, debe ser claramente distinguida de la tenencia de un título de propiedad sobre ese terreno. Cuando hace más de veinte años Hernando de Soto (1986) afirmó que era el título el que daba seguridad de tenencia a sus habitantes, urbanistas y sociólogos peruanos reaccionaron porque dicha afirmación implicaba desconocer años de arduas labores de investigación social, desde los pioneros estudios de John Turner y William Mangin. En realidad, la población de las barriadas no necesitó de un título de propiedad para tener seguridad de tenencia y construir su vivienda. Fue suficiente que el Estado *reconociera* dicho asentamiento y lo calificara como permanente, esto es, sujeto a acciones de *remodelación urbana* en el mismo terreno.

Por lo que conviene precisar el valor agregado que la PNF ha añadido, que es un título inscrito en el Registro Predial. Un título de propiedad adecuadamente registrado otorga ventajas indudables, muchas de las cuales la PNF se ha encargado de subrayar: es una representación de los activos que va más allá de su valor físico, inserta los contratos en los canales judiciales, otorga garantías y reduce incertidumbres, permite usos económicos como garantía hipotecaria para aquellas personas que cuentan con ingresos y empleo susceptibles de ser avalados por la banca privada, entre otras.<sup>10</sup>

Conviene preguntarse si la población de los asentamientos barriales percibe que un título otorgado por la COFOPRI otorga más seguridad que aquellos títulos que antes fueron entregados por las municipalidades.

<sup>10</sup> En reconocimiento de esas ventajas, más bien se ha criticado que la política, abocada a la distribución masiva de los títulos, no contempla adecuadamente las actividades de capacitación necesarias para el uso de la propiedad registrada (DESCO, 2001; Calderón, 2003).

dades. Como indica Richard Webb (2006), las dos encuestas llamadas *Líneas de base* (2000 y 2004), desarrolladas por el PDPU y la COFOPRI, preguntaron a la población: “¿Qué tan seguro se siente de su propiedad?”, según el tipo de documento probatorio de la propiedad que podía ser de COFOPRI, municipal y de compra venta establecido entre privados. En el año 2000, un 94% de los tenedores de título COFOPRI se sentían “muy seguros” o “seguros” de su título, y en 2004 hubo un ligero descenso hacia el 92,6%. La misma percepción se había incrementado en el título municipal pasando del 87% al 89%, y un efecto mayor se había producido en el caso de los títulos de compra venta que pasaron del 78% al 85,8%.

En general, en el año 2000 existía un alto grado de percepción de seguridad por parte de los habitantes de barrios informales, o en sus orígenes informales. A pesar de que en 2000 solo el 20,8% de los propietarios encuestados poseían un título registrado, la percepción de seguridad pasaba el 80% de las respuestas. Esto se debe a que la seguridad de tenencia se construye en la interrelación Estado-pobladores y que la población no esperó –ni podía haber esperado– la entrega de un título de propiedad para edificar sus viviendas. Hacia el año 2004, la diferencia en cuanto al nivel de seguridad se acortaba entre los diferentes tipos de documentación: el 92,6% para títulos COFOPRI, el 89% para títulos municipales y el 85,8% para títulos de compra venta. Es importante considerar la alta percepción de seguridad que generan los contratos de compra venta entre privados, los mismos que se han incrementado luego de la PNF y que podrían ser observados como una consecuencia de ésta.

### **Nexo entre título de propiedad y acceso al crédito**

En el año 2000, por encargo del Instituto Nacional de Estadística e Informática se realizó un estudio estadístico sobre la relación entre la tenencia, o no, de un título de propiedad COFOPRI y el acceso al crédito de

la banca privada o pública, con base en las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAH) de 1998 y 1999. Se trataba de un tema crucial pues, como una publicación de COFOPRI y el PDPU indican explícitamente:

los objetivos principales de la formalización son reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida del poblador titulado. La teoría de la formalización indica que una de las maneras fundamentales de lograrlo es facilitar el acceso al crédito y disminuir el costo del mismo (Morris, 2004: 139).

Los resultados del estudio fueron sorprendentes: prácticamente los titulados por la COFOPRI entre 1998 y 1999 no accedían a créditos de la banca privada, sino solo al crédito público subsidiado otorgado por el Banco de Materiales, agencia financiera enrumada en el camino de la reelección del presidente Fujimori y que, a diestra y siniestra, otorgaba préstamos a pobladores titulados y a no titulados. Más sorprendente: aquellos que no tenían título de propiedad (ni de COFOPRI ni de ninguna otra entidad) sí recibían préstamos de la banca privada, hecho que se adjudica a que la banca, al momento de prestar, opta por personas y familias con trabajo estable y capacidad de ingresos. Se concluyó, además, que los que realmente se beneficiaban de este aspecto de la política eran los microempresarios titulados (Calderón, 2001 y 2003).

Las conclusiones de dicha investigación fueron cuestionadas por Morris y colaboradores quienes indicaron que el estudio era una “foto” de la situación al inicio del proceso y que, “una vez que se realice la encuesta comparativa con la de línea de base (programada para el primer semestre de 2004) se tendrá una base más rica para realizar estudios de esta naturaleza que permitan validar o no los resultados (Morris, 2004: 140).<sup>11</sup>

Pues bien, dicha encuesta comparativa con la línea de base se realizó efectivamente en 2004. Sin embargo, como lo indica Webb:

<sup>11</sup> Morris indica que Field y Torero (2004) habían encontrado efectos positivos. Sin embargo, estos hallazgos se refieren a la obtención de crédito público y no de la banca privada.

Tabla 2: Hogares que solicitaron crédito y tasa de aprobación de los mismos, 2004

Tipo de documentación	% de hogares que solicitaron crédito	% de solicitudes de crédito aprobadas
Título COFOPRI	25	58
Título municipal	25	54
Título compra venta	25	70
Otro documento	30	72
Sin documento	29	58

Fuente: COFOPRI. Encuesta de línea de base 2004. (Webb, 2006: 63).

en el año 2004 no se advierte ninguna preferencia crediticia a favor de los titulados por COFOPRI. Los poseedores de títulos registrados no tuvieron mayor propensión a solicitar crédito formal y, más bien, la tasa de desaprobación que sufrieron fue mayor a la de otros grupos de propietarios cuyos títulos son supuestamente menos seguros (2006: 63).

Más bien, aquellos que poseían títulos de compra venta establecidos por las partes contratantes ante notario público tenían una mayor tasa de aprobación. Incluso solicitantes de crédito sin documentación tuvieron igual tasa de aprobación que los titulados por la COFOPRI.

En 2000, el 51,1% de los poseedores de título COFOPRI solicitaron crédito; mientras que en 2004 solo lo hicieron el 25,1%. Con el paso de los años, la mayor estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico no han animado a los titulares de la COFOPRI a una mayor solicitud de créditos (Webb, 2006). Asimismo, la proporción de créditos aprobados para los tenedores de títulos COFOPRI en 2000 fue del 96,1% mientras que en 2004 fue del 58,2%. Las evidencias empíricas muestran que el título de propiedad no tiene mayor incidencia causal en el acceso al crédito. Los beneficiarios con los títulos de la COFOPRI al momento de solicitar los créditos no son más ni menos que aquellos que tienen otro tipo de títulos. El título COFOPRI no hace la diferencia.

En cuanto al acceso a garantías hipotecarias, entre 2000 y mediados de 2004 se registraron 73 mil hipotecas en el Registro Predial Urbano por un monto total de \$ 464 millones. Al 2003, el 27% de las hipotecas inscritas provenían de entidades financieras, 23% de cajas municipales y rurales y 16% del Banco de Materiales, lo que mostraría que la preponderancia de esta institución pública estaría perdiendo vigencia (Morris, 2004: 140).<sup>12</sup>

La tabla 3 indica que si bien el número de garantías hipotecarias aumenta cada año, alcanzando 21 mil a diciembre de 2003, en términos porcentuales solo ha sido accedida por el 1,5% de los beneficiarios de la COFOPRI.<sup>13</sup> El monto promedio obtenido por propietario es de \$ 6.476, el cual no puede ser accedido por los pobres. Lo cual confirmaría que quienes acceden a las hipotecas son microempresarios, dotados de mentalidad *schumpeteriana*, susceptibles de poner en riesgo su propiedad, más no así la mayoría de beneficiados comunes y corrientes de los títulos de propiedad.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> En realidad, la presencia del Banco de Materiales inscribiendo hipotecas siempre fue relativa. Esta institución prestaba sin exigir garantías hipotecarias.

<sup>13</sup> En la ciudad formal, el recurso a garantías hipotecarias alcanza al 6% de los propietarios.

<sup>14</sup> En cuanto a otro tipo de crédito, según la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), a diciembre de 2005, el sistema financiero formal otorgó \$ 563 millones en créditos a 299 mil propietarios formalizados por COFOPRI (11% de los prestatarios del sistema

Tabla 3: Relación entre títulos de propiedad, créditos e hipotecas (2000-2005)

	Títulos	Créditos	Personas	Hipotecas	Propietarios	Promedio hipoteca	% uso de
		millones \$		millones \$	hipotecados	propietario	hipoteca
2000	1.954.607	249	154.000	66	10.000	6.600	0,90
2001	1.170.206	275	174.000	73	15.000	4.686	1,28
2002	1.294.033	314	19.700	106	19.000	5.578	1,46
2003	1.364.434	372	237.000	136	21.000	6.476	1,50
2004	1.430.032	459	266.000	83	8.000	10.375	
2005	1.501.332	563	299.000	Sí	Sí		

Cabe ubicar, en términos más precisos, la relación entre acceso a las garantías hipotecarias y mejora de la calidad de vida –edificación de la vivienda que la PNF estableció–. Aunque puede observarse, en el mundo urbano popular, una mejora de calidad de vida así como un proceso de diferenciación social en curso, en cuanto a la edificación de la vivienda, la población sigue usando los recursos propios (Calderón, 2007a). Tal vez nunca fue muy realista pensar que la población de menores recursos, cuyo principal capital es su predio, lo hipotecaría algún día para construir una vivienda en él. Aspecto vinculado al valor que su predio pudiera tener en el mercado. En 2007, en asentamientos titulados por la COFOPRI, el precio promedio de un terreno de 90 m<sup>2</sup> con luz eléctrica era de \$ 1.134 ó \$ 12,6 el m<sup>2</sup> (Calderón, 2007 b). En 2008, el mismo terreno se compraba a \$ 1.637,51 ó \$ 15,96 el m<sup>2</sup> (Calderón, 2008b). Si bien se verificaba un alza en el precio del 26,6%, conviene preguntarse por el monto de préstamo que podía obtenerse por esos valores.

### Desarrollo de mercados inmobiliarios formales

La Política Nacional de Formalización (PNF) también ha destacado el impacto entre los títulos de propiedad y el mercado inmobiliario.

financiero formal). Un monto promedio de \$ 1.883 por propietario. Se trata de créditos para pequeño capital empresarial, muebles, artefactos electrodomésticos.

liario. Afirma que, a partir ciertas condiciones institucionales de la propiedad como su carácter definible, defendible y enajenable, se generarán efectos económicos como una mayor movilidad de los inmuebles en el mercado formal, la elevación de su precio y la reducción de riesgos y costos.<sup>15</sup>

En un estudio que se ha elaborado, se observa el impacto del título en el mercado inmobiliario a través de la elevación del precio del inmueble y de los avances que podrían estar produciéndose hacia la formalidad anhelada (Calderón, 2008b).<sup>16</sup> En términos de precios, en las jóvenes barriadas tituladas por la COFOPRI (con doce años de existencia, agua y luz) un lote de 90 m<sup>2</sup> se compraba a un precio promedio de \$ 1.637,51 (unos 4.700 nuevos soles); es decir, \$ 15,96 por m<sup>2</sup>. Este precio resultaba tres veces mayor que el de los asentamientos sin títulos, en que había un mercado bullente.

No obstante, el tipo de transacciones establecidas por los agentes solo de modo relativo era formal, o se estaba formalizando. Solo el 25% de la adquisición de lotes con título COFOPRI se estaba registrando ante la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), mientras que un 56% prefería al notario y 18%

<sup>15</sup> En un largo plazo, cuando todos los asentamientos estén formalizados y no haya informalidad, los precios tenderán a bajar (Apoyo, 2003: 12).

<sup>16</sup> Convéngase que un mercado inmobiliario formal es aquel cuyas transacciones se encuentran regidas por el marco legal, en donde las compra-ventas se registran en el Registro Predial y se pagan los impuestos correspondientes. Para alcanzar este punto óptimo, los costos de los actores formales deben ser, al menos, tan iguales como los de los informales.

no lo registra (Calderón, 2008b). Aunque los títulos se valoran socialmente y se empiezan a asociar con seguridad y prestigio (un 60 % de los compradores no hubiera comprado el predio si hubiese carecido de título), conviene reparar en los segundos actos que realizan los titulados. Si las transacciones de COFOPRI no se inscriben en el registro, éste se volverá obsoleto y un retroceso frente a lo alcanzado por la política (Webb, 2006: 58). Tampoco los agentes pagaban el impuesto de transacción (solo un 16%) y predial (solo un 4%).

De manera que, observado a la luz de la propuesta política, el impacto de los títulos resultaba el esperado en cuanto al aumento de los precios pero no así en una inclinación hacia los mercados inmobiliarios formales. Hacia 2003, el vínculo positivo entre título y precio de la tierra había sido establecido hipotéticamente en \$ 925 por cada predio (Apoyo, 2003). Sobre esa base, y considerando que COFOPRI había pasado de la condición de “no titulado” a “titulado” a 565.323 predios, las autoridades estimaron un beneficio económico bruto de \$523 millones.<sup>17</sup> Impacto que conviene morigerar pues no se debe inferir supuestos beneficios netos de un *precio hipotético de oferta*. Es decir, de un valor percibido por el lado del oferente. No se trata de un valor tangible (Webb, 2006: 72-76). El estudio muestra un aporte del título al precio del inmueble (en un 40%) y un premio de más de \$1.000 comparado con un lote sin título (Calderón, 2008b).

Pero el mercado inmobiliario formal no necesariamente se dirige hacia la formalidad. Entiendo en esta paradoja un problema conceptual. La política de titulación razona con base en supuestos de la economía vinculados a las opciones del individuo frente al mercado, la reducción de costos y, en general, un comportamiento racional de los diferentes agentes.

Desde un punto de vista económico social, la paradoja puede ser explicada por los costos (caja 2). En este caso, los costos que la formalidad impone al actor que renta

o compra una vivienda o un terreno son mayores a los de actuar en la informalidad. Al respecto, téngase presente la observación de Weber sobre la ley, que señala que los agentes obedecen una regla en la medida que su interés por seguirla supere su interés por ignorarla (Bourdieu, 2005: 173). Existe en los actores un sopesamiento de la formalidad e informalidad inserto en los cálculos razonables que establecen. Por ejemplo, un arrendatario en una barriada vieja y consolidada verá mermado sus ingresos si incluye esta actividad en su declaración de ingresos. A su vez, preferirá ignorar el Reglamento Nacional de Construcción si aquello que estipula le representa más costos.

Una consecuencia del enfoque conceptual utilizado es el supuesto de que la institución de la propiedad generará en los actores, de manera mecánica una cultura de la formalidad, sin necesidad de que medien mecanismos específicos para bajar los costos y/o para formar una cultura ciudadana y responsable. La consecuencia refleja no ocurre, y hay, en parte, conciencia de esta situación por el lado de las autoridades e impulsores de la política en general.

#### Caja 2: Costos de la formalidad en la inscripción de segundos actos

Webb (2006: 52) sostiene que los segundos actos posteriores a la titulación –como transferencias de titularidad o gravámenes– no son registrados debido a sus costos, que él desagrega en:

- Elaboración del contrato y su transcripción a escritura pública (realizadas por un notario público). Costo: \$ 105.
- Trámite de inscripción registral de la compra y venta, pago de tasas registrales realizadas por un notario. Costo: \$ 28.
- Acreditación del pago de impuestos municipales para la inscripción de transferencias, que exige la cancelación del pago de impuesto de alcabala, equivalente al 3% de la transferencia, así como el pago del impuesto predial del año de la transferencia, equivalente a \$ 37.

<sup>17</sup> El Instituto Libertad y Democracia (ILD) ha ido mucho más allá, y ha afirmado que el beneficio generado en los predios urbanos y empresas es de \$2.200 millones (ILD, 2004).

## La agenda pendiente de la formalización

Deseo terminar con una rápida mención de los principales puntos que aún quedan pendientes de la política de formalización en el Perú.

Un punto central es que la política de formalización ha resuelto la situación jurídica de los invasores de tierras de propiedad pública, pero no así los de propiedad privada o comunal. El asunto, más allá del importante número de la población bajo esta situación, requiere mayor atención si se considera que Lima y otras ciudades ya han llegado a una fase de su expansión urbana que toca las puertas de propiedad de las comunidades campesinas, todo un tema pendiente en la legislación al respecto. De otro lado, la sensibilidad de las autoridades frente al tema de la propiedad privada ha impedido que se apliquen alternativas de permutas, prescripciones o expropiaciones, que el marco legal contempla, dejándose el asunto a los jueces. Resta aún formalizar la propiedad en los tugurios de los centros de las ciudades (históricos o no).

El registro del terreno regularizado, y no de la vivienda levantada, es otro aspecto sobre el que se ha insistido. El registro de la vivienda construida, que en el Perú se conoce como la “declaración de fábrica”, daría fe del valor real de la propiedad construida por el poblador, beneficiándolo para efectos de gestiones ante entidades financieras y trámites de sucesiones de herederos, adelantos de legítima o divisiones de las segundas plantas (DESCO, 2001; Ramírez y Riofrío, 2006). Una experiencia piloto de COFOPRI arrojó un alto costo del registro, que oscilaba entre \$ 300 a \$ 500 por predio. De aquí se desprendió la política de no intervenir por sus altos costos y por el número menor de población a ser beneficiada (un 18% de los titulados).<sup>18</sup> Una alternativa jurídica sería

18 Un 18% de viviendas tituladas y consolidadas equivale a 324 mil predios que, multiplicados por \$ 300 ó \$ 500, arrojan costos totales que oscilan entre \$ 97 millones a \$ 162 millones, cifras 400% ó 640% más que los recursos de \$ 25 millones que el Banco Mundial ha otorgado al Proyecto de Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble (PCDPI).

que el título de propiedad incluya tanto al terreno como a la vivienda.

A un mediano plazo la titulación también debe enfocarse en el pago de los impuestos prediales. Es un mito pensar que los sectores de bajos ingresos no pagan impuestos prediales. Lo hacen como un modo de mostrar una prueba legal que tiene la posesión de facto de un terreno. Atesoran sus documentos probatorios de pago de impuesto hasta el momento en que llegue la regularización de la tenencia de la tierra, en que los exhibirán ante las autoridades como prueba o garantía de una vivencia pacífica en el terreno. Pero, una vez obtenido el título, ¿por qué los sectores de menores ingresos de los barrios precarios habrían de preocuparse por pagar sus impuestos prediales?

La *Encuesta de línea de base de 2004* mostró que los hogares con título COFOPRI eran menos propensos a pagar los impuestos que aquellos que tenían títulos no registrados. Mientras que un 59% de quienes contaban con título COFOPRI pagaban el impuesto predial, aquellos que tenían título municipal lo hacían en un 64% y los de título compra venta en un 74%. Mientras que solo un 17,5% de los titulados por la COFOPRI iniciaron el pago del impuesto con fecha posterior a la titulación, en el caso de los que contaban con títulos municipales ocurrió en un 38%, y los que tenían títulos de compra venta, en un 40% (Webb, 2006).

## Conclusiones

Se requiere iniciar reformas de segunda generación a la política de derechos de propiedad desarrollada en el Perú, atendiendo lo que funcionó y lo que no funcionó. En general, deben orientarse esfuerzos en función de una política integral, antes que fragmentada, y debe dejarse de lado la excesiva confianza (ideológica) en los mecanismos del mercado. No es suficiente otorgar un título de propiedad y esperar que el mercado haga el resto.

Una evaluación de impacto de la política de formalización de la propiedad no debe

medirse solo en sus consecuencias sociales y económicas para las familias, sino en su inserción en el aparato de Estado y las articulaciones entre “sistema de comunidad” y “sistema de gobierno”.

La política de formalización requiere detectar los aspectos que encarecen los registros a los titulados, fomentar una cultura del uso de los registros, monitorear la inscripción de las transacciones ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) así como el nexo entre títulos y créditos y el pago de los impuestos prediales. Es un verdadero reto al fomento de la condición ciudadana, el reconocimiento de deberes y derechos. Un nivel de desarrollo de ciudadanía puede medirse, también, a través del pago de impuestos. Es claro, no obstante, que tal actitud deberá ser inducida a través de programas específicos que refuercen la condición ciudadana, los cuales no se han puesto en práctica en el Perú.

En el plano de la política urbana, deben definirse las articulaciones entre la tenencia de los títulos y los programas de apoyo a la construcción en “sitio propio”. La regularización debe integrar titulación y mejoramiento urbanístico. Por otro lado, los mecanismos financieros también deben orientarse a promover programas municipales de vivienda, o programas de acceso a suelo servido en general, cortando el círculo vicioso de informalidad.

El reto hacia adelante es cómo encajar una política de formalización con la gesta de un Estado descentralizado, que otorgue mayores poderes a las municipalidades, en un contexto en que los niveles de gobierno se han visto más bien confrontados en torno a esta temática. La política de formalización no debe desarrollarse al margen del proceso de reforma del Estado. Un paso en esa dirección sería definir una política urbana y de vivienda, en escala nacional, que articule los diferentes niveles de gobierno: nacional, regional y local.

Se requiere replantear desde la realidad –y ya no desde los postulados conceptuales de la formalización– las ventajas que esta política

puede ofrecer. En esa medida, la política de titulación debe considerar el impacto en el “sistema de comunidad” y el modo de producción del hábitat configurado, así como definir con mayor profundidad el fomento de comportamientos ciudadanos (pago de tributos, derechos y deberes). **h**

## Bibliografía

- Amemiya, Nelly (2000). *La gestión del suelo y el desarrollo urbano de los asentamientos humanos del Alto Trujillo*. Trujillo, Perú: Tesis para título de Magíster en Gestión Urbano-ambiental por la Universidad Privada Antenor Orrego (UPAO).
- Apoyo Consultoría (2003). *Estudio para el diseño de un sistema de información de precios del mercado inmobiliario urbano marginal e implementación del mismo*. Lima: COFOPRI.
- Baross, Paul (1998). “Secuenciando el desarrollo del suelo: las implicaciones en el precio del crecimiento de asentamientos legales e ilegales”, en: E. Jiménez. *Análisis del suelo urbano*. México: Instituto Cultural de Aguascalientes.
- Bourdieu, Pierre (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Consortio Caduceo-CAEM (2006). *Información resumen del censo participativo*. Lima: Multicopiado.
- Calderón, Julio (2008a). “Lima: movilidad residencial y transformaciones de la estructura urbana y social”. *Ponencia para el seminario binacional: las transformaciones urbanas de los últimos años en las metrópolis de Lima y Santiago de Chile*. Lima: PUCP y PUCH.
- Calderón, Julio (2008b). *Títulos de propiedad y mercados inmobiliarios*. Cambridge: Lincoln Institute, documento de trabajo.
- Calderón, Julio (2007a). *Mercados inmobiliarios en asentamientos informales de Lima y procesos de diferenciación social*. Cambridge: Lincoln Institute / INFOmercados.
- Calderón, Julio (2007b). *Impacto de corto término de una intervención pública*.

- Calderón, Julio (2006). *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lima: LILP-SINCOS.
- Calderón, Julio (2005). *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima: UNMSM.
- Calderón, Julio (2003). *Propiedad y crédito. La formalización de la propiedad en el Perú*. Quito: PGU-Hábitat.
- Calderón, Julio (2001). “Análisis comparativo de la población beneficiada y la no beneficiada por el Plan Nacional de Formalización”. *¿Ha mejorado el bienestar de la población?* Lima: INEI.
- De Soto, Hernando (2000). “El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo”. *El Comercio*. Lima.
- De Soto, Hernando (1986). *El otro sendero*. Lima: ILD.
- DESCO (2001). *Estudio de cultura registral*. Lima: PDPU / COFOPRI.
- Durand-Lasserre, Alain y Harris Selod (2007). *The formalization of urban land tenure in developing countries*. Washington D. C.: Urban Research Symposium, 14 al 16 de mayo.
- Field, Erica (2002). “Entitled to work: urban property rights and labor supply in Peru”. *Princeton Law & Public Affairs Working Paper*, 2 de octubre.
- Field, Erica y Máximo Torero (2004). *Do property titles increase credit access among the urban poor? Evidence from a nationwide titling program*. Cambridge: Harvard University, documento de trabajo.
- Instituto Libertad y Democracia (ILD) (2007). *La guerra de los notarios*. Lima: ILD.
- Instituto Libertad y Democracia (ILD) (2004). *Trabas notariales niegan libre comercio e integración de los pobres*. Lima: nota de prensa, diciembre.
- Morris, Felipe; Endo, Víctor y Rafael Ugaz (2004). *Develando el misterio. La formalización de la propiedad en el Perú*. Lima: COFOPRI / Banco Mundial.
- Mosqueira, Edgardo (2000). “Las reformas institucionales para la creación de un sistema de derechos de la propiedad”. *La reforma incompleta*. Lima: Universidad del Pacífico / Instituto Peruano de Economía.
- Neveu, Eric (2000). *Sociología de los movimientos sociales*. Quito: ABYA-YALA.
- Path to Property (1997). *La formalización de la propiedad: la solución PROFORM*. Lima: Path to Property.
- Ramírez Corzo, Daniel y Gustavo Riofrío (2006). *Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: bien legal, bien marginal*. Lima: Estudios Urbanos / DESCO.
- SASE (2002). *Estudio sobre la dinámica de los asentamientos humanos*. Lima: PDPU / COFOPRI.
- Webb, Richard; Beuermann, Diether y Carla Revilla (2006). *La construcción del derecho de propiedad. El caso de los asentamientos humanos en el Perú*. Lima: Colegio de Notarios.

# Instrumentos de integración social en la nueva Política Habitacional y Urbana de Chile

## Social integration mechanisms in Chile's new Housing and Urban Policy

Paola Siclari Bravo\*

**Fecha de recepción:** enero de 2009

**Fecha de aprobación y versión final:** abril de 2009

### Resumen

El artículo indaga sobre la coherencia y eficacia de los nuevos mecanismos de integración social de la Política Habitacional y Urbana vigente en Chile para la población en situación de pobreza, a saber: promoción de adquisición de vivienda usada a través del Programa Fondo Solidario de Vivienda, Planes de Habilitación Social, Proyectos de Integración Social, Subsidio a la Localización y el proyecto de ley en trámite en el Congreso: Ley de Suelo e Integración Social. A partir de un somero análisis de la segregación urbana residencial nacional antes de haberse implementado estos mecanismos (situación de base), se evidencia que de segregación se sabe muy poco y desde esa falencia, las soluciones son, en parte, incoherentes. Asimismo, las deficiencias funcionales relativas a un oportuno monitoreo de los procesos y mejoramientos en curso (inexistentes) hacen que lo propuesto sea, también, ineficaz. Finalmente se explicitan aspectos de la segregación urbana a indagar, mecanismos de integración urbana alternativos con sus respectivas formas de “operacionalización”.

**Palabras clave:** segregación urbana residencial, integración urbana, Política Habitacional y Urbana en Chile, indicadores de integración social, indicadores de segregación.

### Abstract

This article discusses the coherence and efficiency of new social integration mechanisms deployed by Chile's current Housing and Urban Policy for low-income sectors, that is: promotion of house purchases through the *Programa Fondo Solidario de Vivienda*, social housing plans, social integration projects, subsidies and the bill on land use and social integration currently being discussed by the parliament. From a brief analysis of urban residential segregation at the national level before these mechanisms were implemented, it becomes evident that little is known about segregation and the solutions proposed for this problem are in many ways incoherent due to this deficiency. At the same time, the functional deficiencies regarding opportune monitoring mechanisms of processes and improvements in course (today non-existent) also turn current proposals inefficient.

Finally we specify aspects of urban segregation that need further research, and alternative urban integration mechanisms with their particular operational strategies.

**Keywords:** residencial urban segregation, urban integration, housing and urban chilean policy, integration indicators, segregation indicators.

\* Arquitecta por la Escuela de Arquitectura de la Universidad Católica de Valparaíso (1993). Especialista en planificación urbana para países en vías de desarrollo, Instituto Universitario Architettura di Venezia (2000). Coordinadora de estudios en el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile, miembro de la Red de Redes de Evaluación Relac LAC y de la Associazione Italiana di Valutazione. Correo electrónico: psiclari@yahoo.com

## Situación habitacional a inicios de la actual administración

**A**ntes de comenzar, es necesario entender por qué y cómo la última Política Habitacional y Urbana de Chile (2006) incorpora entre sus objetivos el concepto de integración social (tesis subyacentes).

En marzo de 2006, durante la administración Bachelet, la situación urbana nacional se presenta como sigue: Chile, con una población 14.800.126 millones de habitantes, de los cuales 87% corresponde a población urbana; 13% de la población total de país se concentra en la región metropolitana de Santiago. Cuando la actual Ministra de la Vivienda y Urbanismo asume su cargo, afronta un déficit cuantitativo habitacional de 543.542 viviendas y cualitativo en 431.681 viviendas; además de múltiples presiones producto de problemas de hacinamiento y segregación urbana residencial, no claramente medidos, muy sentidos por la población.<sup>1</sup>

El Ministerio intenta hacerse cargo de los efectos colaterales de una “buena cobertura con mala calidad” de la vivienda subvencionada, a través de los “perdonazos” a subsidios impagos, la detección y arreglo de 64 mil viviendas con fallas constructivas reflejado en una inversión

1 Si bien las políticas habitacionales precedentes habían dado respuesta de manera relativamente eficaz al déficit cuantitativo, hasta esa fecha las viviendas subvencionadas por el Estado hicieron que más de 2,5 personas ocuparan dormitorios (hacinamiento medio-alto, según los indicadores nacionales). Además se evidencian grandes problemas en la calidad: a pesar de lo que ha pasado, y si bien hemos construido 1.900.000 casas aproximadamente en estos 16 años, también no es menor que hay catastradas cerca de 22 mil viviendas como mal construidas. Si uno lo mira en el tiempo, ve que este 1% no es nada, acumulado desde 1990 al 2007. Pero la verdad es que tampoco son 22 mil, es bastante más que eso. Aun así, si habláramos del doble o el triple, estaríamos hablando de un porcentaje mínimo de viviendas mal construidas. Sin embargo, lo que es muy grave es que esas construcciones están entregadas justamente a las familias de menores recursos, las que menos pueden hacerse cargo de una mala construcción (Ministra, Encuentro de Expertos, Cido de Reuniones ProUrbana. Santiago, 2007).

de M\$60.000.000.000 (\$970 millones) (Ducci, 2008: 111).

Bajo este contexto, se diseñan e implementan los siguientes mecanismos de integración social:

*a) Planes de habilitación social* (Resolución 533/1997; Decreto 174/2005, Convenio Marco). Corresponden a procesos de integración con el objetivo de contribuir a superar las condiciones de pobreza y/o marginación social desde un enfoque habitacional y participativo, promoviendo el involucramiento de las familias en el proyecto habitacional y favoreciendo la integración en el barrio y en la red social<sup>2</sup> (MINVU, 2008). El Plan se concibe en dos etapas:

- Etapa previa a la selección del proyecto, en que las Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social (EGIS)<sup>3</sup> deben realizar tres tipos de actividades: diagnóstico social de las familias, actividades de difusión del programa al que se postula y de participación en el diseño del proyecto.
- Etapa posterior a la selección del proyecto, en la que deben realizarse actividades relacionadas con el seguimiento del proyecto, con el propósito de involucrar a las familias en el desarrollo y avance del proyecto de construcción; formación de futuros propietarios, con actividades de mantención de la vivienda, gestión de ampliaciones, servicio posventa y conocimiento de redes sociales para favorecer la inserción en el barrio que las acoge.

2 Habilidad Social se entiende como un proceso de desarrollo de habilidades permanentes orientado a que las personas –reconociéndose como sujetos de derechos y deberes– que superen su condición de pobreza y marginación social, fortaleciendo su autonomía, desarrollando una acción colectiva en colaboración e integrada con las redes sociales formales e informales.

3 EGIS: personas jurídicas, de derecho público o privado, con o sin fines de lucro, que prestan los servicios de asistencia técnica y social en el Programa Fondo Solidario de Vivienda y Subsidio Rural.

Para la modalidad adquisición de vivienda construida, el Plan se remite a la entrega de una cartilla informativa que da cuenta de las redes sociales existentes y de aspectos de gestión por compra como la Ley de Copropiedad 19.537.

Los Planes de Habilitación Social se evalúan sobre tres criterios: coherencia respecto al diagnóstico, integralidad y metodología. Son las propias EGIS las que proponen un programa de trabajo con indicadores de éxito, actividades, plazos y verificadores.

Los honorarios a pagar por el servicio de Habilitación Social por familia varía según el tamaño del proyecto; por la primera etapa se paga entre UF<sup>4</sup> 6 y UF 1 (\$ 200 a \$ 35) y por la segunda etapa entre UF 1 y UF 3 (\$ 35 a \$ 100). Los cortes previstos para pagos son: 1 a 10 familias, 11 a 50; 51 a 100 y más de 101 familias por proyecto, siendo los mejor remunerados los pequeños proyectos.

A la fecha, a escala nacional se han ejecutado 2.146 Planes de Habilitación Social (PHS), beneficiando estimativamente a 77 mil familias, con una inversión total estimada de UF 11.159 (\$ 381.039).

*b) Proyecto de integración social.* Proyecto habitacional de construcción simultánea con un máximo de 150 viviendas, que incluye un mínimo de 30% de viviendas destinadas al Programa Fondo Solidario de Vivienda (para población de quintiles 1 y 2) y además un mínimo del 30% de viviendas destinadas al Sistema de Subsidio Habitacional regulado por el DS 40 (V y U) de 2004 (población de clase media);<sup>5</sup> estos últimos reciben un

Tabla 1: Honorarios de Habilitación Social según tamaño de proyectos y etapa

Plan de Habilitación Social	Tramos de valores por familia en UF				Valor promedio en UF
	De 1 a 10 familias	De 11 a 50 familias	De 51 a 100 familias	De 101 familias y más	
Preselección, diagnóstico, información sobre programa y proyecto	6	5	2	1	3,5
Postselección del proyecto, seguimiento formación de nuevos propietarios, difusión sobre redes sociales	3	2	1	1	1,75

Fuente: Elaboración propia a partir de tabla 1, artículo 23, Resolución 533/1997 sobre procedimientos de servicio de asistencia técnica.

bono de incentivo adicional de hasta UF 100 (\$ 3.400) para que adquieran viviendas en proyectos con familias más pobres. El proyecto podrá tener viviendas de hasta UF 2 mil (\$ 68 mil). A la fecha, a escala nacional, existen dos proyectos en ejecución: Altos de Catapilco (Zapallar, V Región) y Las Araucarias (Coquimbo, IV Región); 150 familias estimativamente en ambos proyectos.

*c) Subsidio a la localización (DS 174/2005).* Corresponde a un subsidio complementario del Programa Fondo Solidario de Vivienda

de la Calidad e Integración Social (mayo de 2006) contempla tres objetivos: disminuir el déficit habitacional, garantizar calidad de las viviendas y promover integración social. Se implementa a través de programas habitacionales concebidos para sectores pobres, medios y población rural. Para los sectores pobres, existe a disposición el Fondo Solidario de Vivienda, programa que subvenciona: adquisición de vivienda nueva y usada, densificaciones prediales (construcción en fondo de patio), construcción en nuevos terrenos, construcción en sitio residente. El subsidio para este tipo de soluciones cambia según grado de vulnerabilidad de los beneficiarios potenciales medido a través de la Ficha de Protección Social (instrumento de focalización que categoriza según quintiles). La población asociada al primer quintil puede obtener un subsidio que fluctúa entre UF 330 y UF 370 (Unidades de Fomento) (\$ 11.400 a \$ 12.800).

4 La Unidad de Fomento (UF) es una unidad de cuenta reajutable de acuerdo con la inflación, usada en Chile. Su código ISO 4217 es CLF. Fue creada por el Decreto 40 del 20 de enero de 1967, siendo su principal y original uso en los préstamos hipotecarios, ya que era una forma de revalorizarlos de acuerdo con las variaciones de la inflación.

5 La nueva Política Habitacional de Mejoramiento

(FSV), premia la buena ubicación, entregando financiamiento para la adquisición de terrenos cercanos a centros educacionales, de salud, transporte, acceso a vía pública, o para comprar una vivienda ya construida bien localizada.

Si se trata de un proyecto de construcción colectivo (máximo 150 viviendas), a lo menos el 60% de los postulantes debe provenir de la Comuna o agrupación de comunas donde se localiza el terreno. Las viviendas deben estar en ciudades con un mínimo de 5 mil habitantes, dentro del límite urbano y en un área que cuente con servicios de una empresa sanitaria. También debe existir acceso directo a una vía pública, transporte colectivo, escuela con matrícula disponible y consultorio de salud.

El monto del subsidio se fija en relación al avalúo fiscal de la propiedad (sea vivienda o terreno), con un tope UF 200 (\$ 6.800) por vivienda. En casos de construcción se puede destinar hasta UF 100 (\$ 3.400) al mejoramiento del terreno.

En proyectos de construcción, se entregan UF 5 (\$ 170) adicionales para financiar obras de equipamiento y mejoramiento del entorno urbano. Completando un ahorro adicional de UF 0,5 (\$ 17) por familia se puede postular al Fondo de Iniciativas que otorga hasta UF 7 (\$ 240). En caso de que el equipamiento incluya un Telecentro, el proyecto obtiene equipamiento de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL). El Telecentro o infocentro es un espacio comunitario que presta servicios a los vecinos permitiéndoles acceder a computadores con Internet.<sup>6</sup>

Desde 2006 a la fecha, han sido erogados 4.500 subsidios por un monto total estimado de UF 315 mil (\$ 10,7 millones).

*d) Proyecto de ley de cambio de uso de suelo e integración social.* Busca fomentar la integración social a través de dos ejes principales: la cesión de un porcentaje de terreno para vivienda social, en el caso de que un desarrollador inmobiliario no considere la construcción de viviendas de esa categoría en

nuevos proyectos, y la eliminación de los obstáculos que en los planes reguladores imposibilitan la construcción de vivienda económica en determinadas comunas.<sup>7</sup>

### Nueva Política Habitacional y Urbana

Los instrumentos señalados forman parte de la nueva Política Habitacional y Urbana que se propone: mejorar la calidad de la vivienda, reducir el déficit habitacional e integrar barrios y ciudades. Para ello y respecto a la política anterior, se reformulan los programas habitacionales y urbanos, incorporando varios cambios: fusión de varios programas habitacionales antiguos (por ejemplo, el Programa Vivienda Social Dinámica Sin Deuda, de costo cero para los beneficiarios y que es absorbido por el Título I del nuevo Fondo Solidario de Vivienda), la generación de un programa específico de mejoramiento de la calidad: Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF), obligaciones específicas respecto al tamaño de las viviendas, apoyo a mejores localizaciones, creación de un Programa de Aseguramiento de la Calidad (PAC), regulación a Entidades de Gestión Inmobiliaria y, como ya se mencionó, la incorporación de estos instrumentos de integración social. El énfasis está en lo cualitativo.

Esta nueva Política se implementa a través de programas habitacionales concebidos para sectores pobres, medios y población rural. Para los sectores pobres, existe a disposición el Fondo Solidario de Vivienda, programa que subvenciona: adquisición de vivienda nueva y usada, densificaciones prediales (construcción en fondo de patio), cons-

<sup>7</sup> "1. Los nuevos desarrollos inmobiliarios deberán entregar un 5% de la superficie total del proyecto para la construcción de viviendas sociales o, en su defecto, pagar el valor económico de esa superficie. 2. Combatir las prácticas en que incurren algunos municipios, que utilizan los planos reguladores para bajar la densidad e impedir por esa vía la construcción de viviendas sociales con superficies más pequeñas y con más habitantes. 3. Incentivo para que los municipios impulsen un cambio en el uso del suelo con fines habitacionales en aquellos sectores en que la actividad industrial no se desarrolló o se extinguió, lo que permitiría ingresar mayores superficies al mercado" (Extracto del editorial: "Integración social, un desafío país", *Ministra*, texto publicado en *El Mercurio*, 13 de noviembre de 2006).

<sup>6</sup> Para acceder al Fondo de Iniciativas, es necesario presentar un proyecto.

trucción en nuevos terrenos, construcción en sitio residente. Para este tipo de soluciones el subsidio (bono) cambia según *grado de vulnerabilidad* de los beneficiarios potenciales, medido a través de la Ficha de Protección Social (instrumento de focalización que categoriza según quintiles).

La población asociada al primer quintil puede obtener un subsidio que fluctúa entre UF 330 y UF 370 (\$ 11.400 a \$ 12.800), teniendo como obligación un ahorro mínimo de UF 10 (\$ 350). La población menos vulnerable puede optar a las mismas soluciones habitacionales que las concebidas para la población más pobre con un subsidio menor que fluctúa entre (UF 280 y UF 320), con ahorro mínimo de UF 30 (\$ 1.041) y crédito hipotecario opcional (ver nota al pie 4).<sup>8</sup>

En esta misma línea, la población rural (asociada en su mayoría a los dos primeros quintiles), puede optar a soluciones singulares obteniendo un subsidio de UF 230 (\$ 7.900) con la obligación de UF 10 de ahorro (\$ 350) y crédito opcional. Existe también la opción de subsidios rurales en villorrios: UF 280 (\$ 9.700), con ahorro de UF 10 (\$ 350) y crédito opcional. Todos estos subsidios dejan abierta la posibilidad a aportes de terceros.

Adicionalmente, los beneficiarios del Fondo Solidario de Vivienda pueden optar por el Subsidio a la Localización, que varía entre UF 35 y UF 100 (\$ 1.100 a \$ 3.400), y que tiene por objetivo emplazar proyectos del Fondo Solidario en zonas mejor ubicadas y habilitar terrenos bien localizados pero que requieren mejoramiento del suelo, tratamiento de pendientes, drenajes y sistemas de evacuación de aguas lluvias, rellenos, factibilización (sanitaria o eléctrica), demoliciones y despejes. Los terrenos deben cumplir condiciones de buena accesibilidad: tener acceso a establecimientos educacionales con matrícula disponible para los nuevos habitantes, tener acceso a establecimiento de salud primaria, transporte público y vía

pública. Estar emplazados en ciudades de más de 30 mil habitantes; tamaño máximo del proyecto: 150 viviendas; 60% de los habitantes deben residir en la Comuna donde se localiza en terreno.

Para los sectores medios (clase media), la oferta corresponde al Subsidio General (DS 40/04) en cuatro modalidades: subsidio general, subsidio de interés territorial (para repoblar áreas centrales), rehabilitación patrimonial y *leasing* habitacional. De acuerdo con una serie de características de los proyectos y de los beneficiarios potenciales, los subsidios fluctúan entre UF 90 y UF 250 (\$ 3 mil a \$ 8.500), el ahorro obligatorio (excepto para el *leasing*), fluctúa entre UF 50 y UF 200 (\$ 1.700 a \$ 6.800).

Por último, para apoyar el déficit cualitativo, desde 2006, el Ministerio de la Vivienda ha puesto a disposición 100 mil bonos dirigidos a la recuperación de barrios vulnerables y patrimoniales y de viviendas sociales construidas con menores estándares: Programa de Protección del Patrimonio Familiar, con tres modalidades: mejoramiento del entorno, mejoramiento de la vivienda y ampliaciones.

Los compromisos generales en este período son: a) reducir el déficit habitacional de los sectores que viven en pobreza con la entrega de 223 mil subsidios; b) exigir al menos dos dormitorios ampliables en las viviendas subvencionadas; c) entregar 100 mil subsidios para ampliar, reparar y mejorar viviendas existentes; y d) recuperar 200 barrios beneficiando a 100 mil familias.

### Aspectos específicos de los instrumentos de integración social

*Primer aspecto: ¿qué se entiende por integración social?*

Esta se concibe en Chile como la no pertenencia al sistema de protección social, y como el ejercicio de deberes y derechos cívicos expresado en registros anagráficos al día, situación militar regular, grupos vulnerables (niños, ancianos, discapacitados,

8 Al 18 de enero de 2009, 1 Unidad de Fomento (UF) correspondía a 21.371 pesos chilenos (\$ 34,1).

grupos étnicos, entre otros) haciendo uso de derechos, situación laboral y/o de pensión irregular o inexistente, deserción escolar, exclusión, filiación sanitaria, entre otros.

Los procesos de integración social tienen por objetivo facilitar condiciones que permitan diversificar a distintas poblaciones en un territorio, facilitar la socialización entre ellas, motivar el ejercicio de deberes y de derechos cívicos.

Para entender y “operacionalizar” integración social hay que entender segregación residencial. De manera sintética: segregación residencial remite a formas de desigual distribución de grupos de población en el territorio, manifestándose como la proximidad física de grupos sociales diferentes, la homogeneidad social de las distintas subdivisiones territoriales, entre otras. “La segregación residencial socioeconómica favorece la reproducción de las desigualdades socioeconómicas y dificulta los esfuerzos descentralizadores y de gobernabilidad metropolitana” (Arriagada y Rodríguez, 2003: 7). Es, en este marco conceptual, que se diseñan los programas de integración socio-residencial urbana de chilenos, siendo el MINVU responsable de algunos aspectos a través de la subvención de localizaciones mejor dotadas, promoviendo participación en el diseño del proyecto habitacional (cuando es proyecto nuevo), y dando a conocer algunos servicios (sobre todo educación, salud); por último, promoviendo convivencia barrial de grupos de distinto estrato socioeconómico con la proximidad física de diversas poblaciones (Proyectos de Integración Social).

*Segundo aspecto: ¿porqué las políticas públicas se hacen cargo de la integración social?*

Se ha asumido institucionalmente que la exclusión social activa retroalimenta procesos de degradación social y urbana: delincuencia, tráfico y consumo de alcohol y drogas, inseguridad, deterioro físico y ocupación ilícita de espacios públicos, paulatina

pérdida del control social de los espacios urbanos, entre otros. Hay teorías fundantes de estas afirmaciones: teoría del contagio o de influencia del grupo de pares; teoría de la socialización colectiva a partir del modelo que entregan los adultos del barrio; teoría institucional que destaca el rol de las escuelas, entre otras.<sup>9</sup>

*Tercer aspecto: ¿cómo se mide integración social en Programas Habitacionales y Urbanos en Chile?*

No existen indicadores consensuados para medir el proceso, sino más bien un set de indicadores elegidos en parte desde referencias internacionales (Indicadores de Laeken) y a partir de cuánto es utilizado por otras instituciones gubernamentales precedentes. En concreto, ha sido medida la capacidad de diseñar proyectos y de movilizar recursos externos (número de proyectos por tipo y recursos involucrados) en programas tales como Puente (FOSIS), Un barrio para mi familia (FOSIS), evaluación ex post del programa Chile-Barrio. La reciente evaluación de los Planes de Habilitación Social desarrollada dentro del Ministerio no incluyó indicadores de este tipo, más bien consignó la frecuencia de actividades por etapas.<sup>10</sup>

9 “La segregación residencial socioeconómica actúa como mecanismo de reproducción de las desigualdades socioeconómicas de las cuales ella misma es una manifestación. Se ha destacado el hecho de que ‘aisla a los pobres’” (Katzman y otros, 2001: 183-186), quienes al tener como contexto cotidiano solo pobreza y pares pobres limitan sus horizontes de posibilidades, sus contactos y sus probabilidades de exposición a ciertos códigos, mensajes y conductas funcionales a una movilidad social ascendente. Sin embargo, cabe señalar que su efecto también corre por otro canal: “la clausura de los ricos” quienes, junto con activar lógicas de exclusividad residencial, tienden a concentrar sus servicios y sus opciones laborales en su entorno, lo que atenúa los requerimientos de circular por la ciudad y las posibilidades de conectarse con otras realidades y relacionarse con personas de nivel socioeconómico inferior (Arriagada, 2003: 11).

10 Evaluación de Planes de Habilitación Social, MINCU-AGCI, 2008.

*Cuarto aspecto: ¿qué instrumentos existen y se ponen en práctica para lograr mejores niveles de integración social?*

El Estado, a través del Ministerio de la Vivienda invierte en integración social urbana expresada en una mayor difusión de los Programas Habitacionales y Urbanos, promoción de la participación directa de los beneficiarios en fases específicas de los proyectos (diseño y fiscalización de obra), con capacitación y difusión de la red social pública y privada, y promoviendo la localización estratégica para los habitantes más pobres de la ciudad. Finalmente, propiciando cercanía física de poblaciones de diverso

estrato socioeconómico a través de un incentivo monetario entregado a la clase más alta (PIS).

*Quinto aspecto: ¿cuál es la inversión necesaria para aumentar los niveles de integración social de una familia chilena pobre?<sup>11</sup>*

Se sabe poco de los resultados a partir de *inputs* específicos (eficiencia). Evaluaciones precedentes de procesos análogos muestran que con una inversión media de \$ 100 por familia, con procesos de capacitación de ocho meses (50 horas y más), una o dos veces a la semana, y la posibilidad de un fondo perdido para ejecutar proyectos comunitarios es posible: a) aumentar el acceso a servicios y beneficios en un 30% (a partir de la situación de base); b) desarrollo de al menos un proyecto complementario por comunidad (fondo perdido); y c)

11 Se piensa en una familia tipo compuesta por cinco integrantes, concientes de que la estructura familiar en Chile en esta última década se ha atomizado y diversificado.

Tabla 2: Mecanismos de integración social: inversión y resultados nacionales, período 2006-2008

	Unidades y número de familias beneficiadas	Inversión estimada \$	Productos	Resultados y efectos
<b>Subsidio para la compra de vivienda usada (Fondo Solidario Vivienda)</b>	502	M \$ 6.2	Pago de 502 subsidios	Adquisición de 502 viviendas usadas
<b>Planes de Habitación Social</b>	2146 planes/77.000 familias beneficiadas	381.000		No se conocen
<b>Proyectos de Integración Social</b>	2/300 familias	512.000	Proyectos en ejecución en Catapilco y Coquimbo	Familias de distintos estrato socioeconómico compartiendo cercanía física
<b>Subsidio a la Localización</b>	4.000 familias	M \$ 9.5 millones (A)	4.000 subsidios pagados	4.000 familias beneficiándose de una buena ubicación
<b>Totales</b>	81.800 familias	16.6		

Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos DITEC, MINVU. (A): Con promedio de UF 70 por familia, UF 280 mil.

movilización de recursos externos y aumento de la capacidad de ahorro en un 300% respecto a aquellas comunidades que no reciben acompañamiento (Sicliari, 2007).

*Sexto aspecto: ¿cuánto se ha movilizado e invertido según la situación inicial?*

Entre PHS, PIS y Subsidio a la Localización, la inversión estimada es de \$ 10,4 millones, habiendo beneficiado por tipo de instrumentos a las familias que señala el Prospecto a continuación:

En este contexto deben analizarse los instrumentos de integración social. Un aspecto positivo de los actuales Planes de Habitación Social, raro en nuestro medio, es haber considerado en el presupuesto el costo de instrumentos análogos implementados en precedencia (Modelo de Acción Participativo del programa Chile-Barrio y Acompañamiento del programa Un barrio para mi familia), en torno a \$100 por familia.

*Séptimo aspecto: ¿qué y cómo se ha monitoreado y evaluado de estos instrumentos de integración social?*

Hasta hoy, el Ministerio ha evaluado el proceso y producto de los Planes de Habilitación Social<sup>12</sup>, habiendo obtenido resultados relevantes en los que respecta al número de actividades realizadas por Plan en una muestra de 27 planes elegidos aleatoriamente de nueve regiones del país.

La adquisición de vivienda usada (como estrategia de movilización social) es una práctica aún no evaluada. En similar situación se encuentra el Subsidio a la Localización, los Proyectos de Integración Social (PIS), entre otros.

Para la evaluación de los instrumentos mencionados, se encuentra en ejecución el diseño de un Sistema Integral de Evaluación para todos los Programas Habitacionales y Urbanos vigentes del Ministerio, que arrojará los primeros resultados en mayo de 2009 (Diagnóstico Nacional de Evaluación Habitacional y Urbano, COD. BIP 587-111-A107).

### El problema reinterpretado

Existe un conjunto de elementos que deben tomarse en cuenta en la redefinición del problema. ¿Cuáles son sus características, cuánta es y cómo se distribuye en el territorio la exclusión urbana residencial a resolver?

Siguiendo la lógica del discurso: para facilitar integración social hay que coincidir en una definición medible, y desde esa referencia observar la realidad. No hay que perder de vista que la población asociada a los dos primeros quintiles, según datos censales y de la Encuesta de caracterización socioeconómica (CASEN), es población que en términos de exclusión social presenta las siguientes características:

- Se estima que el 85% de los jóvenes mayores de 18 años no tiene libreta de ahorro para la vivienda.

<sup>12</sup> Evaluación en el marco del proyecto "Consolidación de un modelo participativo de gestión habitacional y urbana", financiado por el Programa de Modernización del Estado (AGCI-UE), 2007.

- 28,5% no cuenta con CI al día.
- 13,6% de los jóvenes no cuenta con la situación militar regularizada (32% en 1996).
- 6% no pertenece al sistema de salud.
- 30% de los hombres mayores de 65 años y mujeres mayores de 60 años de edad se encuentra con controles médicos obsoletos.
- 24% de los menores de seis años no asiste a la educación preescolar.
- 46% de las mujeres embarazadas no retira alimentos en los últimos tres meses.
- 30% de las mujeres entre 25 años y 64 años de edad no cuenta con el PAP al día.
- 26% de las personas mayores de 15 años de edad no cotiza en algún sistema provisional.
- La población entre 18 años y 24 años de edad tiene en promedio 10 años de estudio; la población entre 25 años y 55 años de edad cuenta con 7,5 años promedio de estudio; las personas con más de 55 años de edad cuentan con 4,3 años promedio de estudio.

No hay información respecto a la pertenencia a organizaciones comunitarias para esta población específica, pero observando lo relevado por Asesorías para el Desarrollo en los beneficiarios del programa Chile-barrio (ex post; asociable al primer quintil), se sabe que:

- 74% de la población participa en un JV.
- 60% en organizaciones deportivas.
- 19% en comités de allegados.
- 32% en organización de mujeres.
- 22% en organizaciones productivas.
- 25% en organizaciones religiosas.

El ingreso promedio por hora de ocupación principal por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar es de \$ 604 (\$ 1,3 a diciembre de 2008) (Siclarí: 2008). A partir de estas cifras deberían diseñarse las intervenciones.

En segundo lugar, respecto al diseño de los Instrumentos, las preguntas principales son: ¿la tríada información, participación y localización?

zación es la fórmula apropiada que garantiza integración social en Chile? ¿La segregación es solo producto de desinformación, de la falta de participación en el diseño de los proyectos y en una localización en la ciudad “poco feliz”?

Hay que preguntarse sobre las condiciones que facilitan procesos de exclusión social y urbana, porque una mejor localización o la cercanía física entre grupos parecen no garantizar integración social, ya que la distancia física no es la única variable que determina el proceso. Hay otras culturales, políticas, físicas, de las que se sabe muy poco (castas).

La eficacia de los Planes de Integración Social está por verse. Según Sabatini, existe un factor identitario en la evolución de la segregación urbana relacionado con algo que se podría denominar “adolescencia urbana”; es decir, el hecho de querer distinguirse excesivamente de los otros y el rechazo a vivir con quienes podrían confundirse socialmente (Sabatini, 2008: 9). En este sentido, juntar pobres e inmediatamente menos pobres es una receta que pudiera llegar a causar grandes brechas sociales en vez de integrar.

En tercer lugar, el set de instrumentos utilizados para facilitar integración social parecen ser idóneos, pero existen otros, como se verá en la sección final de este documento. Además, al no existir una estimación de base de segregación urbana residencial a nivel comunal por quintiles, los recursos movilizados resultan ser una *aproximación* de lo necesario como solución y por tanto –en parte– incoherentes.

En cuarto lugar, en términos de proceso, los Planes de Habilitación Social desarrollados están a medio cumplir: falta fiscalización; funcionan en algunas situaciones, no pueden ser estándar.

En quinto lugar, en cuanto a la falta de evaluación ex post de resultados de los PHS a partir de una línea de base del grado de integración social de los beneficiarios directos que no se conoce o que se conoce parcialmente, falta una evaluación de resultados y de efectos del Subsidio a la Localización.

Y por último, a la luz de la teoría y del aporte de experiencias internacionales, a continuación se detalla una serie de reflexiones y

proposiciones como aporte constructivo a la gestión ministerial chilena y regional; enfatizando –como hipótesis– que la eficacia del proceso de integración socio-residencial urbano chileno, activado por el Ministerio de la Vivienda, depende de la coherencia de los recursos movilizados para tal efecto respecto a la situación de base, eso implica determinar a nivel nacional –de manera urgente– “la situación en tiempo cero”, reprogramar la movilización de recursos en función de resultados precedentes (“cuánto y cómo para lograr qué”), evaluar procesos y resultados.

### Reflexiones finales

#### *El escaso conocimiento y la ambigua definición conceptual y operativa de integración social*

Tanto de integración social como de segregación socioeconómica residencial se sabe muy poco. Hay evidencia dispersa en que se indica que la segregación afecta negativamente el capital humano. Esto se refleja en los textos que abordan la situación desde ángulos conceptuales e instrumentales distintos: cohesión social (Febres y Vergara, 2007: 87), que apunta operativamente a la participación de la población en la Sistema de Protección Social Público y en los apoyos sociales privados, y segregación urbana residencial que, concebida como concentración de población socioeconómica homogénea en el territorio (Arriagada, Rodríguez, Sabatini, entre otros), tiene como opuesto evitar guetos o diversificar población en el territorio. Evidentemente esta falta de consensos tiene implicaciones en los instrumentos implementados.

En la región existe una propuesta preliminar de indicadores de cohesión social (cercana a la integración social), desarrollada por Feres y Vergara en el marco del Programa EUROsocial. Lo realizado por la Unión Europea es un referente por cuanto a partir del Tratado de Maastrich (1992) y sucesivamente con los acuerdos que se sucedieron (sobre todo Laeken en 2001 y 2006), permi-

tieron sancionar 21 indicadores comparables entre países comunitarios, facilitadores de la evaluación del Fondo Social Europeo y de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social, divididos en dos categorías: primarios y secundarios.<sup>13</sup> En este contexto, Cohesión Social se entiende como un concepto cualitativo, que refleja la consistencia y la calidad de los enlaces sociales e institucionales necesarios para asegurar el bienestar de la sociedad en su conjunto y que expresa el modelo social europeo. La Comunidad Europea mide cohesión social en cuatro niveles: tendencias, por grupos vulnerables, por ámbitos de cohesión, como un todo. CEPAL, en tanto, por las especificidades de la región ha desarrollado un indicador de tres partes, que considera subindicadores de distancia (brechas), institucionales y de pertenencia (discriminación, solidaridad, confianza, entre otras).

La segregación residencial urbana se mide, en general, con el índice de Disimilitud de Duncan, indicador compuesto por tres subín-

dices: necesidades básicas insatisfechas, hacinamientos y nivel educacional del jefe de hogar (nivel universitario como unidad discriminatoria). La medida es un cotejo de la proporción metropolitana respecto a la representación en las subdivisiones menores. La comparabilidad entre áreas metropolitanas nacionales y de la región es aún incipiente, pero datos norteamericanos señalan que altos índices de disimilitud giran entorno al 80%. Es decir, hay que redistribuir al 80% de la población en un área metropolitana para que el hacinamiento, las necesidades básicas insatisfechas y el nivel de escolaridad alcancen proporciones metropolitanas.<sup>14</sup>

Podría adelantarse que hasta que las instituciones abocadas a la generación e implementación de políticas públicas de integración social no acuerden una definición político-operativa del concepto, será difícil implementar instrumentos coherentes, poder evaluar resultados, impactos y proponer mejoramientos.<sup>15</sup>

A esto hay que agregar otras causales de segregación que deberían ser asumidas como parte del set de soluciones al problema: la propia normativa segregadora; la autoexclusión; la falta de equitativa distribución de costos y beneficios de la producción de la ciudad.<sup>16</sup>

13 Indicadores primarios:

- Tasa de renta baja después de las transferencias (umbral fijado en el 60% de la renta mediana).
- Tasa de renta baja después de las transferencias, valores ilustrativos.
- Distribución de la renta.
- Brecha de la renta baja mediana.
- Cohesión regional.
- Tasa de desempleo de larga duración.
- Personas que viven en hogares donde no trabaja ninguno de sus miembros.
- Personas que abandonan prematuramente la enseñanza y no siguen ningún tipo de educación o formación.
- Estudiantes de 15 años de edad con bajos rendimientos en las pruebas de lectura.
- Esperanza de vida al nacer.
- Brecha de empleo de los inmigrantes.

Indicadores secundarios:

- Dispersión en torno al umbral de renta baja.
- Tasa de renta baja en un momento determinado.
- Tasa de renta baja antes de las transferencias.
- Coeficiente de Gini.
- Persistencia de la renta baja (tomando como base el 50% de la renta mediana).
- Trabajadores en riesgo de pobreza.
- Proporción del desempleo de larga duración.
- Personas con bajos niveles educativos (Feres y Vergara: 2007: 90).

14 Otro modo de medir segregación es utilizando la varianza. El índice de segregación será el cociente entre la varianza de algún indicador relevante elegido previamente (ingreso, años de educación, NBI, entre otros), de nivel intrametropolitano y la varianza total, el primer valor como subconjunto del segundo (Arriagada, 2003: 31).

15 Hay algunos que apoyan la tesis de que integración social es inmedible.

16 Es la propia normativa relativa a los usos de suelo que determina diferencias al acceso a ciertos espacios de la ciudad, además de los acuerdos normativos que faltan para hacer uso inteligente de las superficies subutilizadas y *stock* de viviendas sociales vacías que impiden la habitación en zonas bien equipadas y de fácil acceso. A nivel regional, según Clichevsky (2002), la superficie urbana vacía alcanza el 44% de la superficie de Río de Janeiro; el 32% en Buenos Aires; el 22% en Quito, siendo gran parte de las zonas perfectamente equipadas que incluyen tierra retenida para propósitos especulativos y tierra fiscal no registrada que, de ser utilizada en proyectos habitacionales, podría moderar la segregación social resultante de procesos de urbanización periférica. Existe una cantidad importante de población que se autoexcluye: 28,5% de la población no contaba con carné de identidad al

*Con la misma inversión, redefinir instrumentos de integración a partir de las causas de la segregación e incluir nuevos*

Una de las grandes amenazas a la integración es la falta de servicios cívicos y equipamientos en la periferia pobre de la ciudad. A la fecha, la inversión en procesos de integración social (planes, proyectos integrados y Subsidio a la Localización) supera los \$ 16 millones. Con ello han sido beneficiadas aproximadamente 81.800 familias, lográndose resultados poco claros (por el modo de relevar los mismos).

¿Sería posible pensar en una intervención alternativa respetando costos? Por ejemplo, un fondo concursable colectivo dirigido a estos mismos beneficiarios para la construcción y administración de subcentros de equipamientos y servicios.

Históricamente el Ministerio de la Vivienda ha subvencionado la adquisición, construcción y mejoramiento de viviendas, localizaciones estratégicas y obras urbanas de diverso tipo. La subvención de servicios estratégicamente localizados en la ciudad, apoyados por una suerte de convenios de localización (como el suscrito con SUBTEL), garantizaría una dotación hoy precaria o inexistente que obliga a la población periférica a tener que incurrir en pesados costos de movilización para llegar al centro y así poder ejercer derechos y deberes cívicos (como el pago de impuestos y costos por servicios básicos). Esto considerando sobre todo que en Chile la disposición de servicios públicos y de equipamientos depende del presupuesto ministerial, que a su vez depende de fuentes territoriales (impuestos, contribuciones, pagos de bienes raíces, entre otros), y que, bajo esa estructura, determina localizaciones de equipamientos y servicios muy determinadas por el nivel de riqueza comunal.

No se deberían perder de vista obras estratégicas como el proyecto Subcentro Escuela Militar, al final de la línea 1 del metro, que con una inversión de \$ 6 millones ha hecho posible la

conjunción en un solo punto de la ciudad de una serie de servicios utilizados por una población flotante diaria estimada en 30 mil personas. Bastarían 10 de estos centros, de inversión menor (por ejemplo \$ 800 mil), para facilitar el acceso a equipamientos y servicios a 300 mil personas estimativamente (1,5 personas por cada vivienda que falta en la región metropolitana de Santiago).<sup>17</sup>

Es indudable también que la segregación socio-residencial urbana remite a procesos forzados de erradicación y hoy a la falta de revisión y cambio de la normativa que facilita el proceso. Por ejemplo, cuando a través de los Planos Reguladores se intenta ampliar los límites urbanos, notamos que las empresas sanitarias no tienen ningún incentivo ni mucho menos la obligación de ampliar su territorio operacional. El territorio operacional de las sanitarias queda definido cuando se constituye la sanitaria. Ésta tiene su plan de ampliaciones y no tiene ninguna necesidad de ir a la par con el crecimiento urbano. Entonces, nos encontramos con zonas dentro de la ciudad que están dentro del límite urbano, que deberían ser factibles para construir, pero que no tienen sanitarias que les presten el servicio (Prourbana, 2007). Se hace inminente la revisión de las densidades de ocupación, de las cuotas de vivienda social por proyectos, y la activación de operaciones interligadas tendientes a recuperar plusvalías, direccionando dicha recuperación a proyectos de integración social.

*Rediseñar los Planes de Habilitación Social según grupos vulnerables, preservando las redes sociales existentes*

Hasta hoy, los Planes de Habilitación Social obligan la realización de una serie de acti-

---

17 Ficha técnica del Subcentro de Santiago:  
Mandante: Urban Development.  
Arquitecto: Sabbagh Arquitectos.  
Empresa constructora: Constructora AJS.  
Ingeniero calculista: Pedro Araneda de ARA Ingeniería.  
Localización: Metro Escuela Militar.  
Superficie total construida: 27.300 m<sup>2</sup>.  
Comercio: 4.300 m<sup>2</sup>.  
Circulación peatonal: 3.000 m<sup>2</sup>.  
Plazas: 4, con un total de 20 mil m<sup>2</sup>.  
Población flotante: 66 mil personas.  
Costo: \$ 6 millones (S/a, 2007: 99).

---

día en 2006 (CASEN: 2006). Finalmente, la recuperación de plusvalías es, aún, un tema con modalidades incipientes.

vidades por líneas de intervención (reforzamiento de la organización local, mejoramiento físico de la vivienda y barrio, entre otros). Tomando en cuenta la heterogeneidad de la población, es necesario mejorar el contenido de los planes, rediseñándolos y aplicándolos según grupos vulnerables y por zonas geográficas del país. La cohesión social no puede ser estándar, ello atenta contra el sentido profundo del proceso.

### *Evaluar procesos y resultados*

Los instrumentos implementados deberían evaluarse considerando la definición operativa de integración social, la pertinencia de los recursos movilizados en función de la situación nacional de base, los resultados esperados y los dispositivos de evaluación y de retroalimentación concebidos para el mejoramiento del proceso.

En síntesis, en Chile se sabe poco acerca de los procesos de segregación urbana. Concebir integración urbana como mejor localización y uso de los beneficios públicos sociales es un primer paso. Para mejorar la integración de los más pobres, es necesario estudiar los procesos, establecer metas, movilizar recursos coherentes con la dimensión del problema, monitorear, evaluar, retroalimentar la gestión a partir de las evaluaciones, trabajar intersectorialmente y posicionar políticamente el tema en el lugar que merece, puesto que la existencia de asimetrías distributivas y la insatisfacción de las demandas sociales pueden erosionar los vínculos entre las personas y las instituciones, provocar un bajo compromiso de los ciudadanos con el Estado y la democracia, y generar riesgos para la gobernabilidad. Un campo donde pueden manifestarse estas tensiones es en la baja credibilidad de las instituciones judiciales y la desigualdad social real, constituyendo una fuerte amenaza a la cohesión social porque implica una percepción ciudadana de asimetría en las reglas de juego y consecuente disolución de identidades compartidas, cemento social de sistemas sociales (Feres y Vergara, 2007: 88). **h**

## **Bibliografía**

- Amadeo E. e I. Novakovsky (1996): "Social exclusion and the insitutionalization of the social policy". *Annual world bank conference on development in Latin America and the Caribbean, 1996: Poverty and inequality (Bogotá conference)*. Washington D. C: Ed. Sharid Javed Burki, Sri-Ram Aiyer y Rudolf Hommes.
- Arriagada, Camilo y Jorge Rodríguez (2003). "Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política". *Población y Desarrollo*, documento 47. Santiago de Chile: CEPAL.
- Brain, Isabel y otros (2007). *Integración social urbana en la nueva política habitacional*. Santiago de Chile: Dirección de Asuntos Públicos, Pontificia Universidad Católica de Chile, documento de trabajo 7.
- CEPAL Chile (2007a). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: LC/G.2335.
- CEPAL Chile (2007b). *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*. Santiago de Chile: Sojo y Uthoff Editores.
- Ducci, María Elena (2007). "La política habitacional como instrumento de desintegración social. Efectos de una política de vivienda exitosa", en: María José Castillo y Rodrigo Hidalgo. *Cien años de política de vivienda en Chile (1906-2006)*. Santiago de Chile: Ediciones UNAB.
- DS 174/2005, actualizado al 3 de enero de 2008.
- Feres y Vergara (2007). "Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina. Avance de proyecto", en: Sojo y Uthoff (eds). *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*. Santiago: CEPAL, LC/W.120.
- MINVU (2008a). *Resultados de evaluación PHS*. División de Política Habitacional, documento interno de trabajo.

MINVU (2008b). *Resolución 533/1997*, actualizada al 3 de enero de 2008.

Sabatini (2008). “Tres mitos y cinco claves de la segregación residencial en las ciudades de Chile”. *Seminario integración social urbana y negocio inmobiliario: ¿una sociedad posible?* Santiago: ex Congreso Nacional, ProUrbana UC y Lincoln Institute, 11 y 12 de septiembre.

Santibáñez, Claudio (2006). *Pobreza y desigualdad en Chile: antecedentes para la construcción de un sistema de protección social*. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo.

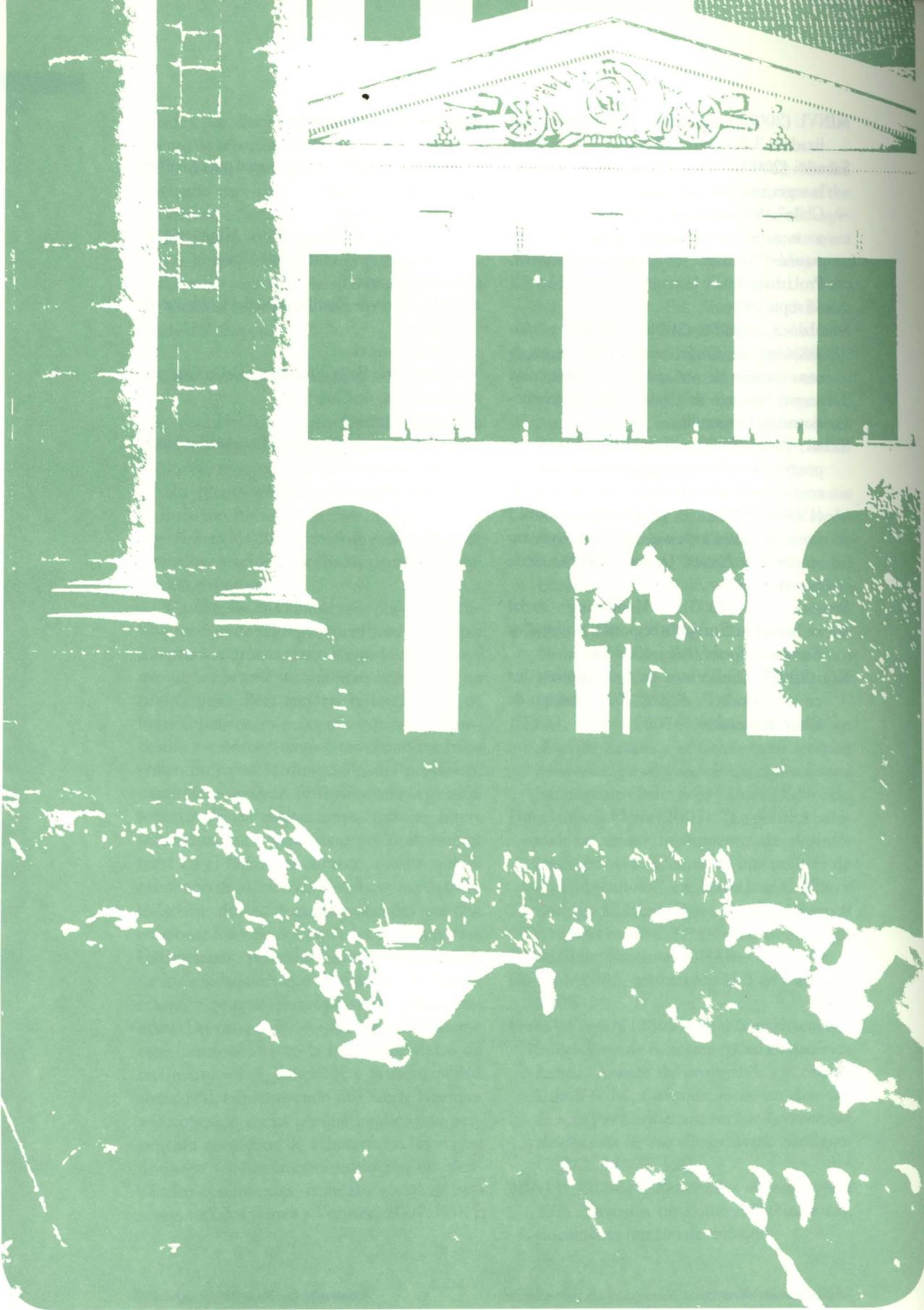
Siclari, Paola (2008). “Integración social en programas habitacionales y urbanos chilenos como aporte a la integración social nacional (1996-2006)”, en: Jaime Erazo (coord.) *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.

Stewart, K. (2003). “Monitoring social inclusion in Europe’s regions”. *Journal of European Social Policy* 13, 335.

S/a (2007). “Subcentro en Las Condes: luz en la oscuridad”. *Revista BIT*. Santiago de Chile: noviembre.

## Páginas web consultadas

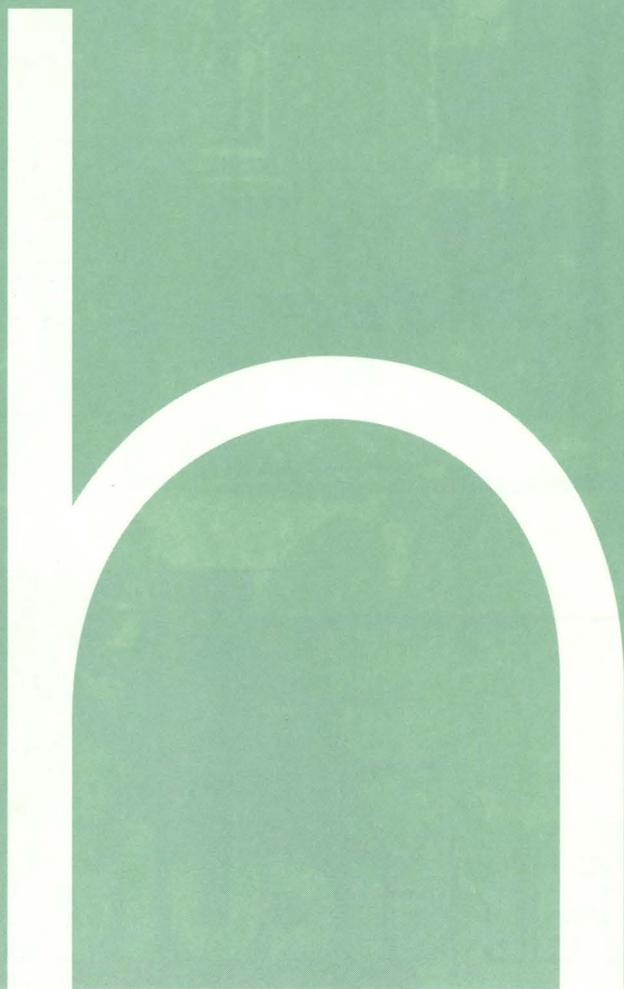
- Comisión Económica y Social para América Latina y el Caribe:  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)
- Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile:  
[www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)
- Ministerio de Planificación del Gobierno de Chile:  
[www.fosis.cl](http://www.fosis.cl)
- Ministerio de la Vivienda y Urbanismo del Gobierno de Chile:  
[www.minvu.cl](http://www.minvu.cl)
- Ministerio del Trabajo y Prevención Social del Gobierno de Chile:  
[www.proteccionsocial.cl](http://www.proteccionsocial.cl)





# Artículos

# Artículos



# Reduccionismo cultural y territorial del patrimonio urbano

Cultural and territorial reductionism regarding urban heritage

René Coulomb\*

**Fecha de recepción:** noviembre de 2008

**Fecha de aprobación y versión final:** marzo de 2009

## Resumen

El papel cada vez más hegemónico de los *mass media* y de las nuevas tecnologías de la información, así como los procesos de globalización económico-financieros, son factores que impulsan una mundialización creciente de la cultura, la cual impacta cada vez más la dinámica socioeconómica, política y cultural de los centros históricos. Dentro de este contexto, el artículo se centra en analizar cómo dos procesos fuertemente vinculados entre sí –la internacionalización del patrimonio cultural y el desarrollo exponencial del “turismo cultural”– se acompañan de un reduccionismo cultural que tiende a homogeneizar las prácticas y los imaginarios culturales locales. Un análisis de los procesos recientes de las intervenciones públicas y privadas en el centro histórico de Ciudad de México parece arrojar un proceso concomitante de reduccionismo territorial del área patrimonial, derivado de la prioridad dada a estos espacios y usos del suelo que ofrecen una mayor rentabilidad a las inversiones.

**Palabras clave:** patrimonio cultural, internacionalización, turismo cultural, UNESCO, centro histórico, Ciudad de México.

## Abstract

The increasingly hegemonic role of mass media and new information and communication technologies, as well as the process of economic-financial globalization, are certainly factors that generate a growing universalization of culture. Such a process is having a greater impact on the socio-economic, political and cultural dynamics of historical urban centers. In this context, the article analyzes two processes strongly interdependent, the internationalization of cultural heritages and the exponential development of “cultural tourism”, and how they are accompanied by a cultural reductionism that tends to homogenize social practices and local cultural imaginaries. An analysis of recent public and private sector interventions in Mexico City’s historical center seems to reveal a concomitant process of territorial reductionism of the patrimonial area, derived from the priority given to spaces and land use which offer a greater profitability to investors.

**Keywords:** cultural heritage, internationalization, cultural tourism, UNESCO, historical urban center, Mexico City.

\* Sociólogo y doctor en Urbanismo; profesor investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco de Ciudad de México. Área de Sociología Urbana y Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas. Correo electrónico: rmc@correo.azc.uam.mx

Conviene iniciar este artículo con una advertencia. La mundialización no induce a una lógica única sino que existen procesos que corresponden a una evolución propia de cada aglomeración urbana (Prévôt-Schapira, 2000). Con esta salvedad, sigue siendo necesaria la tarea de dar cuenta de los impactos que la llamada “globalización” tiene sobre las aglomeraciones urbanas latinoamericanas en general, y sobre sus centros históricos, en particular. Comprender mejor los procesos subyacentes a las transformaciones que viven hoy en día los centros históricos constituye una de las condiciones para el diseño de proyectos menos voluntaristas, con más fundamentos de sustentabilidad y más democráticos.

Sin negar que las ciudades latinoamericanas comparten múltiples rasgos en cuanto a la historia de los procesos socio-espaciales de su urbanización, es también muy probable que las dinámicas de sus centros históricos sean hoy sensiblemente diferentes en función de: a) el grado de integración de cada ciudad a la internacionalización de los mercados; b) su participación en el reparto de la Inversión Extranjera Directa (IED); y c) la implantación local de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC). En todo caso, lo que parece estar ampliamente compartido es el hecho que se está frente a procesos que cuestionan la vigencia de utopías centradas en la fuerza de lo territorial y de lo local, como pueden ser: la apropiación plural del territorio, la concepción de lo local como espacio de la construcción de identidades, o del espacio público como lugar de socialización (Coulomb, 2004).

Al debate en torno a si los procesos que estructuran hoy en día el territorio de la metrópoli mexicana deben asignarse a la globalización, o si más bien se inscriben dentro de dinámicas históricas de largo plazo, García Canclini formula una valiosa propuesta en relación con el fundamento de la multiculturalidad de Ciudad de México. Para este investigador de la cultura y la comunicación, en Ciudad de México convergen diversos períodos históricos: “a) el histórico territorial; b) el de la industrialización

y la metropolización; c) el de la ciudad global; d) el de la hibridación multicultural y la democratización” (García Canclini, 1998: 19). México es una metrópoli de muchas ciudades; una ciudad multicultural que encuentra sus fundamentos en la sedimentación de distintas etapas y proyectos históricos.

La des-territorialización, des-urbanización (y des-humanización) de la ciudad genera a su vez nuevos procesos de re-territorialización, de creación de nuevos territorios y de nuevas centralidades (ciertamente marcados del sesgo de la segregación), pero también de recuperación de territorios y de centralidades históricas olvidadas o abandonadas (Coulomb, 2004). El desafío teórico práctico consiste en entender quiénes son los actores protagónicos y cuáles las lógicas subyacentes.

### Efectos perversos de la internacionalización del patrimonio cultural urbano

Después de décadas donde la modernidad exigía demoler las huellas deterioradas e insalubres del pasado,<sup>1</sup> se planteó, hacia las pos-trimerías del siglo XX, la preservación y conservación de los centros históricos a nombre de la conservación del patrimonio cultural urbano. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en su reunión número 17 celebrada en París en noviembre de 1972, consagró la internacionalización de la preocupación por la conservación del patrimonio cultural (y del patrimonio natural).

En dicha reunión se aprobó la *Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural*, la cual ha sido firmada por 180 Estados miembros, el 31 de marzo de 2005. Federico Mayor, anterior director general de la UNESCO, expuso con toda claridad esta suerte de “internacionalización del patrimonio mundial”:

[la] protección no incumbe por separado al Estado en el territorio del cual se encuentra una obra a conservar,

1 Sobre ello, para el caso del centro histórico de Ciudad de México, véase la muy documentada obra de Guillermo Tovar de Teresa, 1992.

sino –solidariamente– a la humanidad entera, depositaria indivisible de todas las grandes creaciones que marcaron la aventura universal.<sup>2</sup>

A pesar de que la *Convención* fue redactada en 1972 y su entrada en vigor se dio a partir de 1975 con la adhesión de veinte primeros gobiernos nacionales, México tardó doce años en ratificar la *Convención* hasta 1984, por la oposición del Senado que consideraba que ciertos aspectos de la *Convención* constituían una ingerencia en los asuntos nacionales (Melé, 1998: 71). Ciertas utilizaciones de la inscripción en la lista del patrimonio mundial de determinado bien cultural parecerían justificar la reticencia del Senado mexicano.

En México, es cada vez más frecuente ver cómo los defensores del patrimonio cultural utilizan, en contra de autoridades presumiblemente depredadoras, la amenaza de que un sitio sea declarado patrimonio mundial “en peligro”. Tal es regularmente el caso para el centro histórico de Ciudad de México y el área de Xochimilco. Estamos frente a la progresiva construcción social, sino todavía jurídica, de una especie de “derecho de ingerencia cultural”, similar al “derecho de ingerencia humanitaria” (a nombre del cual un Estado puede atropellar “legítimamente” la soberanía de otro).

La paradoja estriba en que, mientras las autoridades locales buscan el *label* de “ciudad patrimonio de la humanidad”, grupos de ciudadanos utilizan el mismo *label* para oponerse a los proyectos de estas mismas autoridades, por razones de posible afectación al patrimonio, y movilizan la opinión pública internacional para impedir su realización. Es decir, la inscripción sobre la lista del patrimonio mundial no representa solamente una fuente de promoción internacional de una ciudad; encierra también una potencial limitación a la libre actuación de las autoridades.

Unas limitaciones correlativas, pero muy poco analizadas, son las que conciernen a las inversiones privadas en un centro histórico declarado patrimonio mundial, así como el libre

uso, usufructo y disponibilidad de los bienes culturales que son de propiedad privada. Las limitaciones a la propiedad privada que encierran las declaratorias de patrimonio mundial conciernen, por lo general, a la mayoría de los inmuebles de un sitio patrimonial. Así, por ejemplo, dentro del perímetro del centro histórico de Ciudad de México –primero declarado “zona de monumentos históricos” (1980) y posteriormente inscrito en la lista del patrimonio mundial (1987)–, el 80% de los 1.500 inmuebles catalogados es de propiedad privada.

### *La explotación turística transnacionalizada de los centros históricos*

Si bien, en un principio, la solicitud para que un centro histórico sea inscrito en la lista del patrimonio mundial tiene como fin lograr su mejor preservación, según el objetivo señalado por la *Convención* de la UNESCO de 1972 (Díaz-Berrio, 2001: 13), es evidente que en la actualidad corresponde al interés de autoridades locales, que ven en el *label* de “patrimonio de la humanidad”<sup>3</sup> una fuente potencial de promoción turística para su ciudad (y su centro histórico). A pesar de ello, no existe hasta ahora una medición exhaustiva de los impactos que han producido, en las ciudades y centros históricos, la inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial (Crespo, 1996: 114).

Hernán Crespo advierte diferentes intensidades y efectos del uso turístico de las ciudades patrimonio mundial. En algunos pocos casos, existen procesos de gestión orientados a que la actividad turística contribuya al financiamiento de la conservación del patrimonio cultural urbano (caso de La Habana). Pero se señalan más casos en donde el turismo está produciendo graves distorsiones en las funciones de los centros históricos y en la vida de sus habitantes, incluyendo la expulsión de estos últimos de ciertas zonas patrimoniales (Crespo, 1996).

Todo parece indicar que esta presión de la industria turística transnacional sobre los centros

<sup>2</sup> *Le Courier de l'UNESCO*, agosto de 1988: 4. La traducción es nuestra.

<sup>3</sup> Salvador Díaz-Berrio nota que, en sentido estricto, el término “patrimonio de la humanidad” no se utiliza ni una sola vez en el texto de la *Convención del patrimonio mundial* de la UNESCO de 1972 (Díaz-Berrio, 2001: 15).

históricos continuará. Si las previsiones de la Organización Mundial del Turismo (OMT) son exactas, los flujos transfronterizos de turistas extranjeros pasarán, de ahora al año 2020, de 625 a 1.600 millones, y ejercerán un gasto de 2 billones (millones de millones) de dólares (contra solo 445 mil millones en la actualidad); lo que hará del turismo la primera actividad económica del mundo.<sup>4</sup> Estas proyecciones se sustentan en tasas anuales de crecimiento del 4,3% para los viajes y del 6,7% para los gastos de los turistas, muy superiores al aumento máximo previsto para el PIB mundial del 3% anual.

Ya en 1997 los ingresos provenientes del turismo representaron algo más del 8% de las exportaciones mundiales de mercancías y cerca del 34% de las exportaciones en el sector de los servicios. Pero a pesar de este fuerte crecimiento, el turismo seguirá siendo el privilegio de una minoría: la OMT prevé que solamente el 7% de los habitantes del planeta viajarán al extranjero en el año 2020, dos veces más que en 1996. En 2020, China sería el cuarto país de origen de los flujos del turismo mundial y le quitaría a Francia el primer lugar como destino turístico.

En su dimensión internacional, el turismo “es una forma de irrupción de lo global en la esfera de lo local” (Carrión, 2000b). Los impactos del turismo sobre los centros históricos son todavía más objeto de especulaciones que de evaluaciones empíricas. Las opiniones favorables al desarrollo del turismo en los centros históricos se fundamentan sobre dos axiomas principales. Por un lado, el “turismo cultural” es fuente de tolerancia frente a la diversidad cultural, de comprensión mutua y hasta de paz.<sup>5</sup> Por otra parte, la conservación del patrimonio cultural urbano puede encontrar en el desarrollo de la actividad económica una importante fuente de financiamiento.

4 Los datos de este apartado fueron tomados del expediente “Turismo y cultura: un patrimonio de conveniencia”, en la revista *Le Courier de l'UNESCO*, julio-agosto de 1999.

5 En su página web, la Organización Mundial del Turismo se propone explícitamente por misión “contribuir al desarrollo económico, a la comprensión internacional, a la paz, a la prosperidad y al respeto universal y la observancia de los derechos humanos y de las libertades fundamentales” ([www.world-tourism.org](http://www.world-tourism.org)).

Sin embargo, el hecho de que el turismo sea un “vector de la globalización” puede tener varios impactos negativos (Robinson, 1999): a) producir conflictos entre el turista y el residente (por ejemplo, en el caso del uso nocturno de sus calles y centros de diversión);<sup>6</sup> b) generar tensiones entre los empresarios locales y los promotores y “tour-operadores” de la industria turística transnacional; c) inducir la “folklorización” de genuinas expresiones culturales; y d) ser fuente de nuevas desigualdades entre la parte de la población que se beneficia de la industria turística (a veces del acceso a divisas extranjeras) y los marginados de la “industria sin chimenea”.

Muchas voces se han levantado para advertir que la internacionalización del patrimonio cultural urbano podría tener como efectos perversos su “museificación” y cosificación.<sup>7</sup> De la misma forma que el medioambiente ha estado en el corazón de los debates en torno a la sustentabilidad del desarrollo, la explotación turística del patrimonio cultural genera más aprensiones que alternativas operacionales para un turismo cultural sustentable;<sup>8</sup> aunque tal vez las reticencias conciernen más el uso turístico de los sitios arqueológicos o del patrimonio natural que el de las ciudades.

Para el Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO (2004: 100-103), los sitios del patrimonio mundial hacen parte de los lugares más visibles y visitados por el turismo mundial. En su informe del año 2004, el Comité constata: i) que hace tiempo surgen iniciativas que buscan utilizar al turismo

6 El objetivo ampliamente compartido de tener “centros vivos”, es decir habitados, puede entrar –si no se tiene una estrategia espacial adecuada– en contradicción con la estrategia de utilizar la industria turística para el desarrollo económico de un centro histórico y de sus habitantes.

7 En el sentido de que no queda más que el objeto inerte, y ya no la referencia a la historia de un pueblo y de una cultura que le es consustancial.

8 Para una relativamente bien documentada síntesis de las estrategias y proyectos desarrollados en materia de turismo y patrimonio cultural en varias metrópolis del mundo, véase el reporte de la Comisión Desarrollo Social y Cultural de la Asociación Metrópolis para el Sexto Congreso de esta Asociación (Metrópolis, 1999).

como instrumento de gestión y conservación del patrimonio, mientras buscan minimizar sus impactos negativos; ii) que, de manera general, se puede decir que existe muy poca comunicación entre las instituciones encargadas del turismo y de la cultura; iii) que en ciertos casos, el turismo obligó a los residentes a irse, siendo sus casas sustituidas por hoteles, *boutiques* o restaurantes.

El Comité concluye este balance poco esperanzador afirmando que, sin embargo, las numerosas directrices y recomendaciones disponibles en torno a la problemática “desarrollo de la industria turística versus conservación del patrimonio” dan indicaciones abundantes y suficientes. Para el Comité, lo que falta es la operación de una planeación turística profesional. No se puede negar la urgencia de un desarrollo profesional de la rama de la industria turística denominada “turismo cultural”.

Sin embargo, las principales limitaciones deben buscarse más por el lado de lo que Fernando Carrión comenta a propósito de la multiplicación de declaraciones y “cartas” referidas al patrimonio cultural urbano; a saber, que las recomendaciones surgidas de las reuniones internacionales se reciben como “normas”, supliendo acriticamente la ausencia de contextos teóricos y conceptuales capaces de enmarcar la definición de planes y proyectos.

### Homogeneización cultural y reduccionismo del patrimonio urbano

Avanzar hacia un quehacer teórico-práctico más exitoso y sustentable en los centros históricos de la región demanda revisar algunos paradigmas excesivamente centrados en un solo tipo de procesos culturales. La ciudad fragmentada no lo es solamente en su dimensión socio-espacial. La metrópoli latinoamericana conoce también la “fragmentación cultural” (Lungo, 2003) y, por lo tanto, la existencia de múltiples imaginarios en torno al patrimonio cultural urbano y singularmente a los centros históricos, a veces homogeneizados por la cultura comercializada dominante, pero contrapuestos a partir de múl-

tiples prácticas culturales (étnicas, religiosas, campesinas, barriales, foráneas, entre otras).

Existe una afirmación recurrente en los estudiosos de las culturas, que interactúa en las ciudades latinoamericanas: la globalización está generando una homogeneización cultural (Lungo, 2003). Una primera interrogante es saber hasta qué punto las NTIC están generando o no una homogeneización de las culturas. La respuesta a esta pregunta parece bastante compleja. En efecto, por una parte es incuestionable que estas tecnologías han contribuido, como nunca en el pasado, a la difusión de la diversidad cultural del planeta. Pero no es menos cierto, por otro lado, que su difusión masiva está dominada por la necesidad, no tanto pedagógica sino comercial, de la simplificación de los contenidos con el propósito de hacer accesible el “producto”, sea este informativo, cultural o turístico.

De esta manera, un auditorio masivamente globalizado recibe una presentación reduccionista de las diversidades culturales, con la consecuente pérdida de la misma diversidad en pro de la difusión de una “cultura popular globalizada”. El reduccionismo cultural, muy visible en los proyectos de uso turístico del patrimonio cultural (Crespo, 1996), afecta sin lugar a duda los imaginarios culturales de los “turistas culturales” y de los distintos grupos sociales locales. El reduccionismo cultural incide directamente sobre la reconstrucción de los imaginarios en torno a los centros históricos y cuestiona fuertemente la posibilidad de que la conservación de los mismos pueda apoyarse sobre procesos auténticos de apropiación colectiva del patrimonio cultural urbano.<sup>9</sup>

La comercialización del patrimonio cultural urbano, vía su explotación inmobiliaria, turística o mediática, no lleva solamente a su progresiva homogeneización cultural. La simplificación reduccionista de la diversidad patrimonial deriva también en un reduccionismo espacial y funcional de los centros históricos.

<sup>9</sup> “El hecho de que la pérdida de identidad, de los conocimientos y de las prácticas locales pueda contribuir al deterioro de los bienes culturales es una evidencia creciente” (UNESCO, 2004: 92). La traducción es nuestra.

## Tendencias recientes en la producción y gestión del centro histórico de Ciudad de México

En el caso de Ciudad de México, hace tiempo se evidencia una tendencia a privilegiar las acciones en el área más valorizada por el imaginario colectivo: “el primer cuadro”, es decir, el centro monumental: la catedral, el Palacio Nacional, el Zócalo y su bandera nacional, los vestigios del Templo Mayor, y el área segregada del poniente nombrada “ciudad de los palacios” por un viajero ilustre, a veces llamada también “el sector financiero” por la planificación urbana, o más fríamente “núcleo urbano” para describir el área sujeta al último programa público de intervención.

Es decir que se reduce el área de intervención al privilegiar un enfoque “conservacionista monumental”. Es notable cómo este achicamiento del centro histórico está en correspondencia con el imaginario colectivo que valoriza lo monumental, los sitios prehispánicos y los monumentos religiosos (Rosas, 1998).

Lo anterior permite entender mejor cómo el gobierno de Ciudad de México, con el relevo de los medios masivos de comunicación, festeja “la recuperación del centro histórico” mientras la opinión pública, según las encuestas de aprobación de la gestión del gobierno local, está también convencida de ello. Esta percepción favorable por parte de la ciudadanía no es (solamente) producto de una buena publicidad ni del hecho de que cada vez más los ciudadanos conocen lo que pasa en la gran ciudad mediante lo que de ello dicen los medios electrónicos. Es reflejo de la visión “minimalista” que gobierno, *mass media* y población se han hecho de la enorme diversidad patrimonial que encierra el perímetro decretado en 1980 como “zona de monumentos históricos”.

En realidad, el llamado “centro histórico” que, se afirma, “se recuperó ¡en solamente tres años!” se reduce a un área de 39 manzanas de las 668 que integran el perímetro declarado. Pero este nuevo concepto de centro histórico miniaturizado está en correspondencia con el imaginario colectivo, pues se actúa en la parte

monumental de la zona. Este mismo reduccionismo espacial explica la publicidad dada a las inversiones del Ing. Carlos Slim, tanto positivamente por parte del gobierno de la ciudad, como por parte de los críticos del “gran capital”, en el sentido de que el segundo hombre más rico del planeta “es ahora dueño de todo el centro histórico”, cuando los 48 predios adquiridos por parte de la recién fundada Sociedad Centros Históricos de la ciudad de México S. A. de C. V., representaban, al 30 de junio de 2003, apenas el 0,5% de los 6 mil predios catastrales del área patrimonial.<sup>10</sup>

Pero no solamente el área “recuperada” representa el 10% del perímetro patrimonial, sino que es la misma que ha sido beneficiada por la actuación gubernamental a lo largo de más de treinta años. En efecto, los espacios de actuación de los tres programas son: a) el Programa de Remodelación Urbana de 1971-1976; b) el Programa “Échame una Manita” de 1991-1994; y c) el Programa de Rehabilitación de Infraestructura e Imagen Urbana de 2002-2005, los cuales coinciden casi de forma exacta espacialmente. Es decir que en esta área privilegiada, como se dice coloquialmente, “llueve sobre mojado” (ver plano 1).

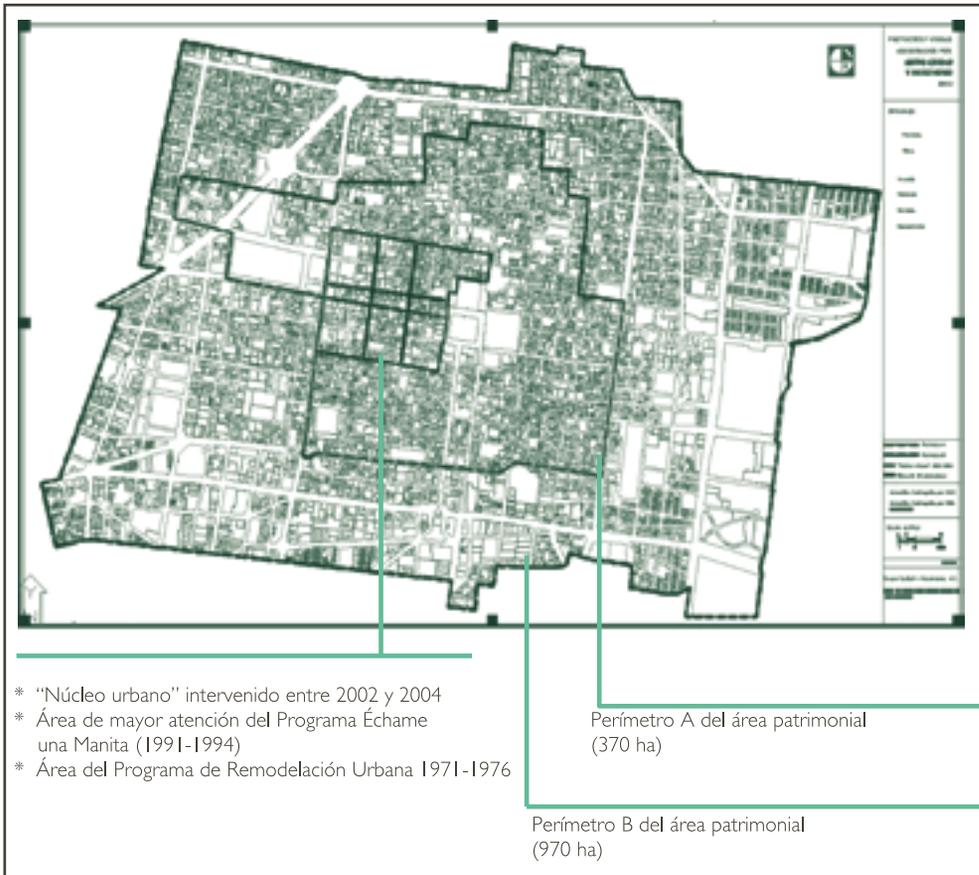
*¿La redefinición del centro histórico puede ser en función de la factibilidad de las inversiones privadas?*

El 8 de octubre de 2001 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se establecían nuevos estímulos fiscales y facilidades administrativas para el “rescate” del área patrimonial. Dicho decreto otorgaba estímulos fiscales y facilidades administrativas únicamente a los propietarios de inmuebles ubicados en el perímetro A (ver plano 1) del centro histórico (3,7 km<sup>2</sup>).<sup>11</sup> Este perímetro

<sup>10</sup> La base del impuesto predial registra alrededor de 6 mil predios para el centro histórico, cuando la cartografía catastral integra un total de 9 mil predios; la diferencia corresponde a un subregistro de predios de propiedad privada por parte de la Tesorería de la Ciudad, donde no se incorporan los inmuebles que son de propiedad pública.

<sup>11</sup> Los tipos de incentivos son tres: a) deducción en forma inmediata y hasta por el cien por ciento de las inversiones que se efectúen en bienes inmuebles ubi-

Plano 1: Ubicación del área de intervención por parte de tres distintos programas en el centro histórico de Ciudad de México (1971-2004)



Fuente: Elaboración propia.

comprende alrededor de 1.500 inmuebles con valor patrimonial. El perímetro B (6 km<sup>2</sup>), por su parte, tiene una densidad muy baja de edificios patrimoniales (un total de 20) y fue concebido como una envolvente protectora del núcleo patrimonial que constituye el perímetro A.

Desde que fue creado, en 1990, el sistema de incentivos fiscales para inversiones privadas en el centro histórico, hubo una diferenciación en el grado de subsidio fiscal entre ambos perímetros. Sin embargo, al existir recientemente importantes inversiones inmobiliarias en el perímetro B, la Secretaría de Hacienda corrigió, en abril de 2002, su primer decreto, argumentando que en el perímetro B se asienta un

cados en el perímetro A; b) facilidades administrativas; y c) estímulo fiscal en el impuesto al activo de las empresas.

conjunto importante de inmuebles cuyas características de valor patrimonial, urbanístico e histórico son prácticamente idénticas a las del perímetro A, los cuales es preciso rescatar de manera integral, a través de su restauración, remodelación y reconstrucción.

Esta justificación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es, a todas luces, errónea, a menos que se entienda que el perímetro B puede volverse valioso cuando las inversiones ahí realizadas necesitan de incentivos fiscales.

De esta historia reciente en el centro histórico de Ciudad de México, se refuerza un concepto clave para la comprensión de su dinámica histórica: no solamente es el producto de una "construcción jurídica" (Melé, 1998: 55) con implicaciones normativas y fiscales, sino también de una construcción social. El centro histórico, tanto su delimitación físico-espacial como su

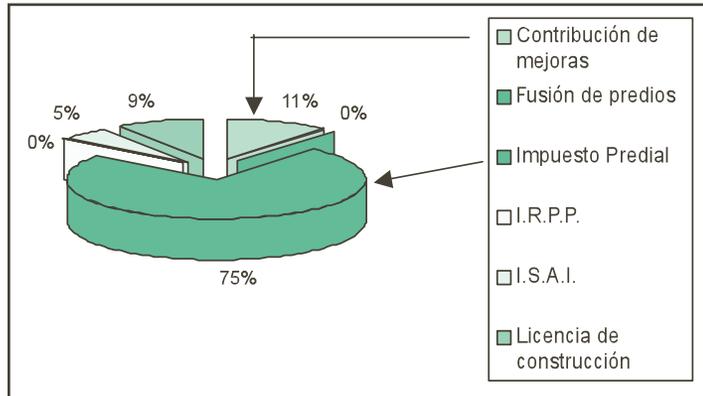
apropiación social, no existe por sí mismo, o mejor dicho: no preexiste a las intencionalidades históricas, de distintas y cambiantes fuerzas sociales, económicas y políticas que lo crean y lo recrean permanentemente. El centro histórico es un producto “cambiante e histórico” (Carrión, 2000b) de las relaciones sociales dominantes en cada momento (“etapa” o “período”) de la historia de una ciudad. ¿No son entonces las lógicas de la mercantilización del patrimonio, de la homogeneidad cultural y de la rentabilidad de las inversiones las que redefinen hoy en día el centro histórico de Ciudad de México?

*La consolidación de los usos rentables con el apoyo de incentivos fiscales*

Los tres usos dominantes de este nuevo centro histórico minimalista de Ciudad de México son: el comercio, los equipamientos y servicios turístico-culturales, y las actividades político administrativas. Desde 1990 al año 2000, los incentivos fiscales otorgados por el gobierno de la ciudad sumaron \$ 8,8 millones, beneficiando las intervenciones que realizaron particulares e instituciones gubernamentales en 547 obras, por un monto total de inversión de alrededor de \$ 235 millones. La mayoría de los beneficios fiscales otorgados se aplicaron al pago del impuesto predial durante la ejecución de las obras (gráfico 1).

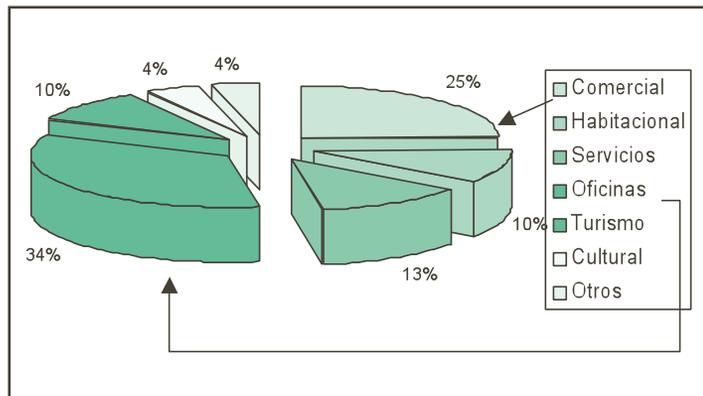
El análisis del impacto de estos incentivos fiscales pone de manifiesto que las inversiones se concentraron en el entonces llamado “corredor financiero” (desde el Eje Central

Gráfico 1: Distribución por tipo de impuesto de los incentivos fiscales otorgados por el gobierno local en el centro histórico de Ciudad de México, 1990-2000.



Fuente: Coulomb y Bonnaté, 2001.

Gráfico 2: Uso de los inmuebles beneficiados por incentivos fiscales en el centro histórico de Ciudad de México, 1990-2000



Fuente: Coulomb y Bonnaté, 2001.

hasta el Zócalo, por las calles de Madero, 5 de Mayo, Tacuba), ahora “núcleo urbano”, dejando fuera al 90% del área patrimonial decretada en 1980 como zona de monumentos históricos. Por otra parte, las obras realizadas privilegiaron los usos comerciales o de servicios, pero atendieron la grave problemática de la vivienda solamente en un 10% (gráfico 2).

Por otra parte, el estudio de los incentivos fiscales otorgados pone en evidencia la insuficiencia de estos instrumentos para atraer la inversión privada (Coulomb, 2001). En efecto, la política fiscal no ha sido diseñada a partir de consideraciones de política urbana sino con criterios de recaudación, y es establecida por la Secretaría de Finanzas, mientras que la política urbana es responsa-

bilidad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Se otorgan los subsidios de forma indiscriminada, sin tomar en cuenta las rentas diferenciales derivadas de la localización dentro del centro histórico, vinculadas con los distintos usos del suelo, con la calidad de la infraestructura y accesibilidad a determinada zona, e incluso por la ubicación de los locales en planta baja o en pisos superiores.

Es decir que la llamada política de incentivos fiscales no prioriza ninguna área en particular, no desalienta los usos indeseables y no subsidia, en mayor medida, los usos que se desea consolidar dentro de un proyecto integral. Por supuesto que implica tener un proyecto para el centro histórico, pero también que los “incentivos” fiscales sean suficientes como para convencer a los inversionistas; lo que no parece ser el caso en el centro histórico de Ciudad de México, pues se ha estimado que la ayuda fiscal otorgada entre 1991 y 2001 no rebasaba, en promedio, el 5% de la inversión.

*¿Asociación sector público y sector privado o privatización de la gestión del centro histórico?*

Se ha vuelto un consenso afirmar que el sector público no puede afrontar solo el financiamiento de la conservación sustentable del patrimonio cultural urbano de los centros históricos. El consenso es más débil a la hora de pensar que tampoco es factible que el sector privado encuentre rentable emprender él mismo la tarea dado los riesgos e incertidumbres, las externalidades, así como los sobrecostos de la rehabilitación patrimonial cuando estos se comparan con los nuevos desarrollos inmobiliarios.

En síntesis, se afirma la necesidad de encontrar nuevos arreglos institucionales que permitan compartir los riesgos que las inversiones en los centros históricos significan, por lo menos al inicio del proceso de renovación y revalorización (Rojas, 2002). Es la razón por la cual se recomienda la creación de montajes institucionales que asocien el sector público y el sector privado (Rojas, 2002: 9-11) y per-

mitan que se de, en forma sostenible, la preservación del patrimonio cultural urbano. El sector público brinda la visión de largo plazo, la coordinación de los distintos actores; la sociedad apoya las inversiones públicas, y los inversionistas inmobiliarios aportan su conocimiento del mercado inmobiliario. Tal sería la estrategia.

Sin embargo, es indudable que dicha estrategia presenta importantes desafíos institucionales y de financiamiento (Rojas, 2002). En los centros históricos de América Latina y el Caribe, las innovaciones parecen consistir en la creación de organismos municipales capaces de coordinar las acciones e inversiones de las distintas instancias públicas implicadas, como también de promover las inversiones privadas en proyectos compartidos políticamente pero no forzosamente en materia financiera. En este sentido está la importante experiencia de la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico de Quito.<sup>12</sup>

Sin embargo, los montajes institucionales “mixtos” en la gestión urbana de las ciudades latinoamericanas son bastante escasos. Su legitimidad suele ser cuestionada en el marco de un consenso ideológico generalizado según el cual la cuestión de la relación entre lo público y lo privado debe fundarse sobre la clara distinción entre ambos ámbitos. Pero si bien la figura de las empresas mixtas es ampliamente dominante en la gestión de los grandes proyectos urbanos en las ciudades europeas,<sup>13</sup> de este lado del Atlántico la cultura institucional manifiesta un importante recelo hacia este tipo de organizaciones.

Más profundamente, lo que está en juego es la amplia indefinición del papel del Estado en los nuevos procesos de reestructuración del capital y de globalización de los mercados. Es probable que, al recorrer el camino inclu-

<sup>12</sup> Para una reseña de dicha experiencia hasta 2002, ver el trabajo de Mónica Moreira Ortega: “El centro histórico de Quito: un modelo mixto de gestión”, en: Carrión, 2001: 253-273.

<sup>13</sup> En el caso del centro histórico de Ciudad de México, se evidencia el fracaso de la asociación entre una empresa estatal (SERVIMET) y un inversionista privado importante (Paul Reichman) para el desarrollo siempre postergado (más de diez años) del proyecto Alameda.

dible de esta redefinición, aparezca pronto en el horizonte la cuestión de la gobernabilidad y de la forma del gobierno más adecuada para los centros históricos (Carrión, 2004).<sup>14</sup>

*La victoria (¿pírica?) de la globalización: la inversión extranjera directa como indicador del éxito de la recuperación de un centro histórico*

Otro rasgo de los cambios recientes que nos interesa comentar brevemente es la cuestión ya aludida de las inversiones “foráneas” (nacionales y extranjeras). La “reforma del Estado” y la descentralización (de atribuciones, no tanto de recursos) de la gestión urbana hacia los gobiernos locales han hecho crecer la estatura política del alcalde de las grandes ciudades, en particular de las ciudades capitales. La intervención pública en los centros históricos es cada vez más asociada a la persona del gobernante y su éxito puede proyectarlo hacia la Presidencia. Según la teoría del régimen urbano, los regímenes simbólicos ocurren en ciudades que se esfuerzan por cambiar la imagen del gobierno local con el propósito de atraer inversiones.<sup>15</sup>

Sin embargo, la dinámica inmobiliaria del centro histórico está en manos de una multiplicidad de propietarios, comerciantes locatarios e inversionistas. Si bien sus acciones e inversiones no son publicitadas y valoradas por el poder político en turno, creemos que impactan, de manera muy importante, los usos del suelo y, en general, el mercado inmobiliario.

Por otra parte, el centro histórico de Ciudad de México es también la vitrina de los efectos perversos de una apertura comercial muy poco preocupada por proteger a la industria nacional. Entre otros fenómenos de la mundialización está la presencia cada vez

más fuerte en el centro histórico de empresarios comerciantes asiáticos (en un principio, coreanos) que adquieren importantes propiedades para alojar bodegas y comercios de productos que, según los empresarios mexicanos, entre *dumping* y contrabando, están llevando a la quiebra a distintas ramas de la industria mexicana (ropa, zapato, juguetes, bisutería, entre otras).

Esta articulación entre actividad comercial y propiedad inmobiliaria en los centros históricos no es nueva; podríamos afirmar incluso que es una particularidad, en contraste con lo que sucede en otras áreas de la metrópoli por parte de los capitales transnacionales invertidos en el sector comercial.

Sin embargo, es notable cómo los inversionistas, no los propietarios, se están convirtiendo en los interlocutores privilegiados del gobierno de la ciudad. La valoración positiva de la presencia de grandes inversionistas en el centro histórico es ampliamente difundida por el gobierno local, interpretándola, para consumo de la ciudadanía, como un respaldo a la política de “rescate” del área patrimonial. Los grandes ausentes son los propietarios, no pocas veces estigmatizados como especuladores. Esta falta de toma de conciencia de la importancia estratégica de la propiedad privada en el centro histórico (Carballo, 2001: 335) coincide ciertamente con el viejo paradigma de la propiedad privada como obstáculo a la actuación del capital, pero lleva a no entender el estancamiento del proceso de rehabilitación de un centro histórico.

En este contexto, pero solamente dentro del área minimalista del centro histórico, el comercio en vía pública tiende a constituirse “en el mayor enemigo de los planes de rehabilitación a corto plazo” (Carballo, 2001: 342). Por una parte, se expresa la preocupación de regular una actividad altamente transnacionalizada que afecta el desarrollo de la actividad comercial formal con una importante composición de capital nacional. Por otro lado, el comercio en vía pública es exhibido como una actividad depredadora del patrimonio histórico edificado y que va en contra de un desarrollo exitoso de la actividad turística en

14 En Ciudad de México, la creación de una “delegación” del centro histórico es una demanda cada vez más frecuente, aunque todavía limitada a grupos restringidos de los sectores económicos del comercio y de los servicios.

15 Como lo anota Hugo Zunino, un aspecto destacado en investigaciones recientes sobre la construcción social de la ciudad es la manipulación del sentido y significado del lugar mediante la construcción y promoción de nuevas representaciones urbanas para atraer capital (Zunino, 2002: 108).

el centro histórico, por privatizar los espacios públicos y dificultar la movilidad vehicular al ser fuente de inseguridad y de contaminación visual, auditiva y medioambiental.

De acuerdo con comerciantes encuestados, establecidos en la ciudad de San Salvador, las condiciones para una recuperación de la economía del centro histórico son tres (Lungo, 2000: 13): el reordenamiento del comercio en vía pública (77%), una mayor seguridad pública (73%) y el reordenamiento del transporte (68%). “Ambulantaje”, inseguridad y congestión vial: estos son los tres reiterados obstáculos en gran parte de los textos dedicados al “rescate” de los centros históricos. El deterioro económico y social de los barrios populares y la situación de alta degradación de ciertas áreas habitacionales pueden ser objeto de algunos programas gubernamentales, pero no se consideran problemáticas estratégicas de intervención.

El reduccionismo espacial y funcional del área patrimonial, al privilegiar los enclaves territoriales y los usos del suelo que ofrecen un nivel apropiado de rentabilidad de las inversiones, contribuye a fortalecer la división socio-espacial y el desarrollo desigual de los barrios, coincidiendo en ello con los procesos de polarización socioeconómica y de fragmentación territorial de la metrópoli mexicana. **h**

## Bibliografía

- Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (1999). “Turismo y patrimonio cultural para el desarrollo de las metrópolis”. *Publicación de los trabajos preparatorios de la Comisión Desarrollo Social para el Sexto Congreso Metrópolis 99*. París y Barcelona: AURIF: 301-346.
- Bidou-Zachariasen, Catherine (coord.) (2003). *Retours en ville. Des processus de 'gentrification' urbaine aux politiques de 'revitalisation' des centres*. París: Descartes & Cie.
- Caraballo Perichi, Ciro (2000). “Centros históricos y turismo en América Latina. Una polémica de fin de siglo”, en: Fernando Carrión M. (2000a: 105-119).
- Caraballo Perichi, Ciro (2001). “Centros históricos y actores sociales. Sustentabilidad versus imaginarios”, en: Fernando Carrión M. (2001: 329-345).
- Carrión M., Fernando (ed.) (2000a). *Desarrollo cultural y gestión en centros históricos*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Carrión M., Fernando (2000b). *Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos*. Santiago de Chile: CEPAL / División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.
- Carrión M., Fernando (ed.) (2001). *Centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: UNESCO / BID / FLACSO / Ministerio de Cultura de Francia.
- Carrión M., Fernando (2004). “Los centros históricos en la era digital”. *ÍCONOS*, 20.
- Coulomb, René (2004). “Rescate de la centralidad y construcción de identidades colectivas: objetivos y estrategias para la rehabilitación de un centro histórico”. *Ponencia presentada en el Tercer encuentro sobre manejo y gestión de centros históricos*. La Habana, diciembre.
- Coulomb, René y Juliette Bonnafé (2001). *La política de incentivos fiscales en el centro histórico de Ciudad de México*. México: Fideicomiso Centro Histórico de Ciudad de México.
- Coulomb, René (1991). “El impacto urbano del Programa Renovación Habitacional Popular”, en: P. Connolly y otros. *Cambiar de casa pero no de barrio. Estudios sobre la reconstrucción en la ciudad de México*. México: CENVI / UAM-A:18-178.
- Crespo, Hernán (1996). “Repercusión económica y cultural de la declaración como Ciudad Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO”. *El impacto del turismo en el patrimonio cultural*. Antigua Guatemala: Actas del seminario organizado por Agencia Española de Cooperación Internacional / Universidad de Alcalá, octubre: 109-116.
- Dammert, Lucía (2003). “El centro histórico como espacio del temor”. *Trabajo*

- presentado en el Segundo encuentro sobre manejo y gestión de centros históricos.* La Habana, septiembre.
- Díaz-Berrio, Salvador (2001). *El patrimonio mundial cultural y natural. 25 años de aplicación de la Convención de la UNESCO.* México: UAM Xochimilco.
- Duhau, Emilio (2003). "División social del espacio metropolitano y movilidad residencial". *Papeles de población*, 36. Toluca: CIEAP / UAEM, abril-junio:161-211.
- García Canclini, Néstor (1995) *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización.* México: Grijalbo.
- García Canclini, Néstor (coord.) (1998). *Cultura y comunicación en la ciudad de México. Primera parte: modernidad y multiculturalidad: Ciudad de México a fin de siglo.* México: Grijalbo / UAM-I.
- Lungo, Mario (2003). "Cultura, globalización y centros históricos. Escenarios, desafíos, proposiciones". *Ponencia presentada en el Segundo encuentro internacional sobre manejo y gestión integral de los centros históricos* La Habana, septiembre.
- Melé, Patrice (1988). *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines.* París: Presses de la Sorbonne Nouvelle / Editions de l'IHEAL.
- Prévôt Shapira, Marie-France (2000). "Segregación, fragmentación, secesión. Hacia una nueva geografía social de la aglomeración de Buenos Aires". *Economía, Sociedad y Territorio*, II, 7. México, enero-junio.
- Robinson, Mike (1999). "Plaidoyer pour un tourisme consensuel". *Le Courier de l'UNESCO.* París, julio-agosto de 1999.
- Rojas, Eduardo (2002). *La preservación del patrimonio histórico urbano en América Latina y el Caribe.* Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo / Departamento de Desarrollo Sustentable.
- Rosas Mantecón, Ana (1998). "La monumentalización del patrimonio: políticas de conservación y representaciones del espacio en el centro histórico", en: Néstor García Canclini (1998: 183-203).
- Tovar de Teresa, Guillermo (1992). *La ciudad de los palacios. Crónica de un patrimonio perdido.* México D.F. : Fundación Cultural Televisa A.C. / Editorial Vuelta.
- UNESCO, Comité du Patrimoine Mondial (2004). *Etat du patrimoine mondial en Amérique Latine et dans les Caraïbes 2004.* Sesión 28. Suzhou, China, 28 de junio al 7 de julio.
- UNESCO (1972). *Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural.* París.
- Zunino E., Hugo (2002). "Formación institucional y poder: investigando la construcción social de la ciudad". *EURE*, XXVIII, 84:103-116.

# Globalización y transformaciones de la centralidad histórica en Buenos Aires

## Globalization and transformations of Buenos Aires' historic centrality

Pablo Ciccolella\*  
Iliana Mignaqui\*\*

**Fecha de recepción:** noviembre de 2008

**Fecha de aprobación y versión final:** marzo de 2009

### Resumen

La evolución de la centralidad en Buenos Aires ha estado signada por diversas etapas del desarrollo urbano y fases de modernización. A partir de la década de los años noventa, la centralidad histórica ha experimentado un nuevo período de transformación que se expresa en su expansión territorial, modernización, “verticalización” y densificación. Este proceso estuvo vinculado a la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo económico neoliberal y a la profundización de la internacionalización de la economía argentina. Los efectos socioeconómicos, arquitectónicos y urbanísticos de la globalización, si bien no modificaron la característica mono-centralidad de la ciudad, definieron la formación de una red incipiente de “subcentralidades” metropolitanas. Este artículo analiza sumariamente la evolución de la centralidad histórica, sus especificidades, cambios y permanencias, enfatizando en las transformaciones recientes.

**Palabras clave:** centralidad histórica, globalización, modernización, transformaciones urbanas, distritos empresariales, Buenos Aires.

### Abstract

The evolution of centrality in the City of Buenos Aires has been marked by different urban development and modernization stages. Since the 90s, the historic downtown area has experimented a new transformation phase, reflected in its territorial expansion, modernization and densification. This process was associated with the launch of a neoliberal economic development strategy and a more profound internationalization of the Argentine economy. Although the mono-centrality that characterizes the City of Buenos Aires was not affected by the socioeconomic, architectonic and urban impacts of globalization, it defined the configuration of a new metropolitan network integrated by sub centralities. This article analyzes the evolution of the historic urban centre, its specificities, changes and continuities, focusing on recent transformations.

**Keywords:** historic centrality, globalization, modernization, urban transformations, commerce districts, Buenos Aires.

\* Doctor en Geografía, Ordenamiento Territorial y Urbanismo. Director del Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: pablociccolella@arnet.com.ar

\*\* Urbanista, profesora e investigadora de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: ilianamignaqui@arnet.com.ar

Revisar la cuestión de la *centralidad* resulta sumamente oportuno, ya que en las dos últimas décadas se han producido aceleradas y potentes transformaciones arquitectónicas, urbanísticas y territoriales que denuncian un nuevo tipo de organización territorial del poder económico.

Actualmente hablar de centralidad implica la delimitación de una zona donde se concentran el poder político y el poder económico y, particularmente, los equipamientos, funciones y actividades de comando de la economía nacional y de la red de vínculos económicos con la *economía global*. El concepto de centralidad que aquí aplicamos se relaciona con el concepto clásico de *Central Business District* (CBD) y con los conceptos que se han denominado *distritos de comando* o distritos empresariales (Ciccolella, 1999: 17), o *ciudad corporativa* (Ciccolella y Lucioni, 2003: 188).

Las constantes innovaciones en materia de sistematización y difusión de la información potenciaron la importancia estratégica de los procesos de toma de decisiones, y, paradójicamente, se tornaron el principal factor del proceso de reconcentración territorial del poder económico. Según Khon Cordeiro, “a pesar de la telemática, los momentos de toma de decisiones, las discusiones sobre investigaciones científicas, el intercambio de asuntos confidenciales de negocios se realizan cara a cara” (Khon, 1992: 324). Tanto Sassen (1994: 150) como Veltz (1994: 295) y Lobato (1994: 163) llegan a conclusiones similares al intentar explicar cuáles son los factores del resurgimiento reciente de los centros de las grandes metrópolis o de la creación de nodos alternativos dentro de la estructura territorial metropolitana.

La problemática de la centralidad respecto a las metrópolis implica un análisis a doble escala (Alessandri y Fani, 2001: 178). La escala de la propia región metropolitana como centro o como nodo de un sistema de ciudades y territorios a los que se conecta o que a veces comanda; y la escala del núcleo central de la aglomeración donde se observa la mayor cantidad y densidad

de funciones de comando (sedes empresariales, sedes financieras, servicios avanzados, hotelería internacional, centros políticos, centros culturales, entre otros). Paralelamente, la centralidad hoy debe ser estudiada en una doble dimensión: la clásica, donde predomina el elemento físico, la contigüidad espacial, la aglomeración física de objetos emblemáticos del poder económico (bancos, sedes empresariales, edificios inteligentes); y la dimensión reticular, donde los vínculos predominantes son inmateriales (por medio de las tecnologías de comunicación e informática) y pertenecen al campo de las múltiples relaciones interempresariales, las solidaridades entre grandes corporaciones, en fin, la pertenencia a un mismo espacio relacional más allá de todo hiato o discontinuidad al territorio intrametropolitano o intermetropolitano (Ciccolella y Lucioni, 2003: 190).

### La centralidad en los planes y proyectos urbanos de Buenos Aires

El análisis de la evolución histórica del área central a través de los planes y proyectos formulados e implementados a lo largo del siglo XX permite entender las especificidades, transformaciones y permanencias de la centralidad en Buenos Aires. El área central histórica de la ciudad se asienta sobre la traza de la primera fundación en 1536<sup>1</sup> y de la segunda, realizada por Juan de Garay en 1580, quien dispuso su trazado según las ordenanzas de población de las *Leyes de Indias* de Felipe II.

La traza se organiza en torno a la Plaza Mayor (actual Plaza de Mayo), de forma rectangular, ubicada frente al Río de la Plata y en forma exenta respecto a la trama en damero. Hacia 1594 se terminó de construir el Fuerte<sup>2</sup> —donde residía el gobernador—, obra clave para el control de los dos fondeaderos, el Puerto del Riachuelo al sur y El Pozo al norte, área actual de Retiro. Desde allí partían las principales rutas comerciales hacia

1 A cargo de don Pedro de Mendoza, quien denominó al primer poblado Ciudad y Puerto Santa María de los Buenos Aires.

2 En el siglo XVIII, se construyó aquí la primera Casa de Gobierno, sede del Poder Ejecutivo Nacional. Desde 1870 ostenta su color rosado (Casa Rosada) y la modificación definitiva data de 1884.

Asunción (al norte), hacia Lima y el Alto Perú (al noroeste) y hacia Santiago (al oeste), consolidadas durante los siglos XVII y XVIII.

En 1776 Buenos Aires fue declarada capital del Virreinato del Río de la Plata, decisión política que incentivó el crecimiento demográfico. En menos de un siglo, la población pasó de 27 mil habitantes a 177 mil según el censo de 1869. Quizás esta centralidad tardía de Buenos Aires en el esquema de poder territorial español en Sudamérica permita entender la relativa escasez del patrimonio arquitectónico de esa etapa y los también escasos vestigios históricos en la ciudad, con la excepción de algunos pocos templos y la persistencia del trazado urbano.

En 1857 se inauguró la Estación del Parque en el lugar que hoy ocupan la Plaza Lavalle y el Teatro Colón; posteriormente, se trasladó a Plaza Miserere, hacia el oeste. Doce años después se construyeron otras dos terminales ferroviarias: la Estación Retiro, al norte, y la Estación Constitución, al sur. Estas tres estaciones ferroviarias aún concentran el flujo ferroviario metropolitano y nacional, y actuaron como verdaderos imanes para el desarrollo de la urbanización y la expansión urbana.

En las tres últimas décadas del siglo XIX, se definió la estrategia de inserción del país en la economía mundial como productor y exportador agropecuario. La principal obra de infraestructura vinculada al modelo de desarrollo agroexportador fue el Puerto de Buenos Aires (Puerto Madero) construido entre 1886 y 1889.<sup>3</sup> Desde este centro y a través de la extensión de las vías de comunicaciones terrestres y ferroviarias, la ciudad se expandió hacia el norte, el sur y el oeste. Esta obra consolidó el papel de Buenos Aires como centro comercial y *ciudad-puerto*, en cuyas adyacencias comenzaron a localizarse las primeras firmas comerciales, sedes de oficinas ferroviarias y portuarias, consolidando lo que sería la primera fase de internacionalización de la centralidad histórica porteña.

Entre 1880 y 1915, acompañando el crecimiento demográfico de la incipiente metrópolis, se proyectaron y construyeron importantes obras de renovación dentro del área central,

que empezaron a modificar la traza colonial en damero. Nos referimos a la apertura de la Avenida de Mayo,<sup>4</sup> inaugurada en 1894 y, posteriormente, a las dos diagonales, Norte (avenida Roque Saenz Peña) y Sur (avenida Julio A. Roca). Estas avenidas fueron pensadas para conectar los tres poderes de gobierno, la Casa de Gobierno, el Congreso de la Nación (1898-1906) y el Palacio de Justicia (1906-1912) (Petrina, 1994: 97). La Diagonal Norte, construida entre 1913 y 1936, concentró importantes sedes de empresas aseguradoras, oficinas de empresas nacionales, internacionales, bancos y hoteles.<sup>5</sup> La Avenida de Mayo, concebida como el principal eje cívico de la ciudad, comenzó a delimitar dos sectores del Área Central: hacia el sur el *casco histórico*,<sup>6</sup> donde preferente se localizaron oficinas públicas y algunas compañías de servicios; y hacia el norte, el *distrito central de negocios*, donde se localizó la mayor parte de los edificios gubernamentales, las sedes bancarias nacionales e internacionales, financieras y las sedes corporativas.<sup>7</sup> Este es el sector del Área Central que tendrá un mayor dinamismo y expansión a lo largo del siglo XX.

Como sostiene Liernur, el escenario que se construyó en Argentina en las últimas décadas del siglo XIX y los primeros años del siglo XX constituye un gigantesco mosaico cultural que se reproduce en las formas construidas (2001: 96).

A inicios del siglo XX, también comenzaron las acciones de planificación urbana, necesarias para adecuar las insuficientes infraestructuras de saneamiento al vertiginoso crecimiento poblacional de la metrópolis. Sucesivos estudios,

4 Este proyecto siguió los criterios de intervención urbana adaptados por el Barón Haussmann en París, referente esencial del urbanismo de la primera etapa de modernización argentina.

5 Por ejemplo, la Empresas Shell (1936), Yacimientos Petrolíferos Fiscales (1936), el Hotel Continental (1934), el Edificio Bencich (1927), el First National Bank of Boston (1925-1928).

6 Forma parte del Área de Protección Histórica 1 (APH1), dentro del Código de planeamiento urbano de la ciudad y comprende sectores de los barrios de Monserrat y San Telmo.

7 Entre ellos: Bank of New York (1912); La Bolsa de Comercio de Buenos Aires (1916-1918); Banco Anglo Sud (1920); Banco Francés e Italiano (1920); Deutsche Bank (1926); y Banco Santander (1926).

3 El proyecto fue concebido por Eduardo Madero, cuyo nombre quedó asociado al Puerto.

Fuente: Plan General para la ciudad de Buenos Aires, Comisión de Estética Edilicia, Biblioteca SCA, Buenos Aires.

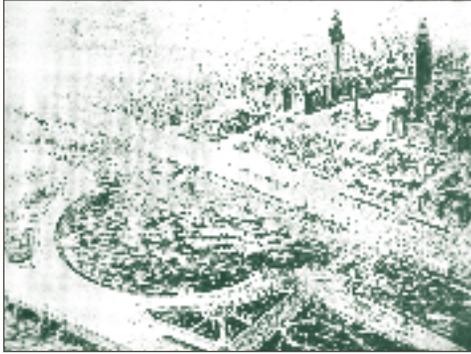


Figura 1: Proyecto de monumentalización del Área Central

planes y proyectos abordaron el problema del Área Central y la necesidad de su modernización y expansión hacia las tierras ocupadas por el Puerto. Entre ellos, el Plan de Estética Edilicia (1925) proponía consolidar el centro cívico gubernamental existente y monumentalizar su frente, abriendo los jardines de la Plaza de Mayo hacia el Dique 3 en Puerto Madero, como se observa en la figura 1. En otros casos, obras de renovación urbana como la apertura de la

avenida 9 de Julio (1935), generó -incluyendo al Obelisco (1936)-una perspectiva e identidad a la ciudad que luego de más de setenta años permanece.

Luego de su visita en 1929, Le Corbusier elaboró, en su estudio de París, el Plan Director para Buenos Aires inspirado en la urbanística de los CIAM.<sup>8</sup> Además de proponer una concentración y densificación de la ciudad en un tercio de su territorio, propuso configurar un nuevo centro administrativo y de equipamiento. Tal como se observa en el mapa 1, este centro sería una isla ubicada frente a la actual Área Central, conectada a ella a través de la prolongación de las trazas de las avenidas existentes, al que denominó *Cité des affaires*, cuya imagen de rascacielos flotando sobre el Río de la Plata tuvo una poderosa influencia en los futuros proyectos para el Área Central (figura 2).

Estos planes, proyectos y grandes obras han definido una vigorosa primera etapa de modernización e internacionalización de la centralidad histórica de la ciudad de Buenos Aires. La misma está fuertemente vinculada



Mapa 1: Plan de Le Corbusier para Buenos Aires

8 Nos referimos al ideario urbanístico promovido por los referentes de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna.

Fuente: Plan de Le Corbusier para Buenos Aires, 1938. Biblioteca SCA, Buenos Aires.

Fuente: Plan de Le Corbusier para Buenos Aires, 1938. Biblioteca SCA, Buenos Aires.



Figura 2: *Cité des affaires*

a la etapa de constitución y organización del Estado nacional y al modelo de desarrollo agroexportador. La “monumentalización” de sectores de la ciudad y la aparición de ejes con grandes oficinas que alojaron sedes empresariales simboliza esta temprana inserción internacional de la economía argentina.

Entre 1932 y 1962, desde los Servicios Técnicos Municipales primero, y luego desde la Oficina del Plan Regulador de Buenos Aires (OPRBA)<sup>9</sup> se avanzó con los estudios para la formulación del Plan Regulador para la ciudad, hecho que se concretó en 1962. Este Plan, pieza fundamental del urbanismo moderno, dedicó particular atención a la centralidad, proponiendo una jerarquía de centros y subcentros urbanos, clasificados según los diferentes servicios que brindarían. La estrategia para el Área Central fue su expansión hacia el sudeste a través de la liberación de los terrenos portuarios situados frente a la Casa de Gobierno. Este nuevo Centro Cívico (50 ha) formaría parte de un polígono mayor donde se localizarían usos mixtos.<sup>10</sup> También

<sup>9</sup> Esta oficina se creó en 1958.

<sup>10</sup> Dicha iniciativa se desarrolló en el Proyecto Área

el Plan proponía un conjunto de acciones puntuales de renovación urbana.<sup>11</sup> La más relevante fue el Proyecto de Urbanización de Catalinas Norte donde se definió un conjunto de premisas básicas (usos del suelo, intensidades, tipologías edilicias) para la renovación de un polígono de 8,4 ha de propiedad municipal, delimitado por las avenidas E. Madero, Córdoba, L. N. Alem y la calle San Martín (ver figura 3). Los principales usos previstos fueron oficinas, estacionamientos, salas para congresos, cines y teatros, galería comercial y un gran hotel de turismo internacional.<sup>12</sup> Expresión de las vanguardias urbanísticas y arquitectónicas de la década de los años sesenta, el trazado propuesto rompía con la estructura de “manzanas” compactas del damero urbano de la ciudad. En su lugar proponía un gran basamento sobre el cual se localizarían entre 10 y 15 torres de 30 pisos. Este proyecto, que se completó a lo largo de tres décadas, hacia finales de los años noventa llegó a adquirir la imagen ideada en la década de los años sesenta (figura 4).

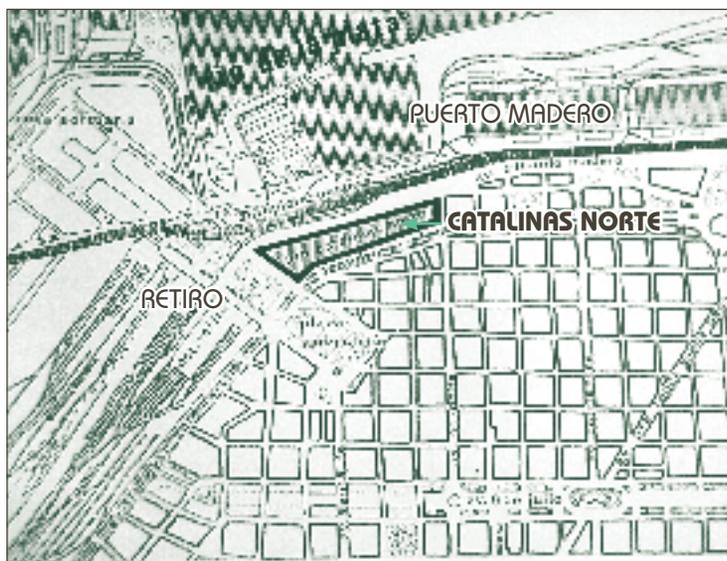


Figura 3: Localización Proyecto Catalinas Norte

Fuente: Plan Regulador para Buenos Aires, 1958-1962, MCBA.

Costanera Sur, que proponía recuperar 150 ha del antiguo Puerto Madero, ya obsoleto y considerado una barrera urbanística entre la ciudad y el Río.

<sup>11</sup> Una de estas iniciativas fue el Proyecto de Renovación de la Zona Centro.

<sup>12</sup> Aquí se localizan los edificios de la empresa IBM, Bank of Boston y el Sheraton Hotel, entre otros.

Fuente: Archivo personal, 2001.



Figura 4: Catalinas Norte en 2001

De este modo, Catalinas Norte implicó una decisión que fortaleció las tendencias a la expansión del Área Central hacia el norte<sup>13</sup> y, a la vez, significó un hito importante en el proceso de modernización y verticalización de la misma, siendo además la concreción más relevante de una segunda fase de internacionalización de la centralidad histórica, vinculada esta vez a la fase desarrollista de la economía argentina.

En 1989, en un contexto de apertura y desregulación de la economía,<sup>14</sup> se inició un nuevo gobierno municipal. A través de un convenio suscrito entre el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación, la Secretaría General de la Presidencia y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires se creó la Corporación Antiguo Puerto Madero Sociedad Anónima (CAPM S.A.), con el objetivo de formular un Plan Maestro<sup>15</sup> para la reconversión y desarrollo de las tierras desafectadas del uso portuario dentro

13 El Plan de Renovación de la Zona Sur (1970-1971) y el anteproyecto de Ensanche del Área Central (1982) también plantearon la necesidad de expansión del Área Central hacia el Río, este último proponiendo el relleno de 400 ha.

14 A través de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, el Estado nacional desafectó de sus usos específicos valiosas reservas de tierras e inmuebles públicos declarados innecesarios; entre ellos, las tierras portuarias y ferroviarias, y dispuso su venta, alquiler o concesión.

15 A través de un acuerdo de cooperación entre el Municipio y el Ayuntamiento de Barcelona, se formuló el Plan Estratégico para Puerto Madero, coordinado por Joan Busquets y Joan Alemany, y por el equipo local, Alfredo Garay y Jorge Moscato.

de Puerto Madero (Mignaqui, 1993: 2). Esta iniciativa se enmarca en las grandes operaciones de *rehabilitación urbana* y de centros históricos promovidas por el mercado internacional de bienes raíces (Mignaqui, 2000: 23).

El polígono de actuación de la CAPM ocupa 170 ha localizadas junto al Área Central de la ciudad, frente a la Casa de Gobierno y la Plaza de

Mayo. Este nuevo sector urbano, que continúa con el trazado ortogonal de la ciudad, incorporó en su programa urbanístico usos terciarios y de servicios,<sup>16</sup> y usos mixtos que alternan residencias de media y alta densidad con usos comerciales, recreativos y nuevos espacios verdes públicos (Busquets, 2000: 20).

Un siglo después de haber sido construido el Puerto, se concretó su reconversión y buena parte de los proyectos para el Área Central pensados y discutidos a lo largo del siglo XX en los distintos planes y proyectos elaborados para la ciudad. Con la rehabilitación del área del antiguo Puerto Madero, se reafirmó la centralidad histórica poniéndose en valor el patrimonio portuario de los siglos XIX y XX.

Puerto Madero simboliza, en más de un sentido, una tercera fase de modernización e internacionalización de la centralidad histórica de Buenos Aires, expandiendo notablemente la misma hacia el este y sur. Paralelamente, también significa la recualificación del Área Central al incorporar viviendas de alto estándar<sup>17</sup> y tres

16 El Plan Estratégico elaborado por los catalanes preveía 1.660.000 m<sup>2</sup> de oficinas y alrededor de 1.000.000 m<sup>2</sup> para viviendas (aproximadamente 2.842.100 m<sup>2</sup> edificables). En 1991, se realizó un concurso de ideas urbanísticas para elaborar un nuevo Plan Maestro, cuyo proyecto ganador, luego ejecutado, redujo la superficie edificable total prevista por los catalanes a casi la mitad.

17 En Puerto Madero hoy habitan más de 8 mil personas y se ha incorporado como un nuevo barrio a la ciudad. Su desarrollo inmobiliario está vinculado con inversiones locales y extranjeras, especialmente

nuevos parques urbanos públicos. Este proceso de modernización y “residencialización” difiere de lo sucedido en la mayoría de los centros históricos que han expulsado la vivienda, se han deteriorado o se han tugurizado, según los casos. El *boom* inmobiliario empresarial de Puerto Madero y su entorno simboliza, además, un tipo de internacionalización fuertemente vinculado a la estrategia de desarrollo neoliberal de la Argentina de los años noventa<sup>18</sup> y al proceso de globalización.

### La expansión reciente de la centralidad

Desde inicios de la década de los años noventa, se ha producido en la ciudad de Buenos Aires y su entorno metropolitano un proceso de cambio en la implantación territorial de las sedes de las grandes empresas, basado en el uso de nuevas tecnologías constructivas y de sistemas centralizados de control edilicio, orientados a satisfacer las nuevas necesidades de ese tipo de empresas. Un nuevo tipo de producto arquitectónico, el *edificio inteligente*, ha contribuido a alimentar dos fenómenos: por un lado, la *modernización del espacio de gestión empresarial* y de las funciones de comando de la economía, y por otro lado, la *reorganización espacial del poder económico* y su significación en la evolución de la centralidad histórica y en la aparición de una red de subcentros de negocios en la periferia metropolitana.

Estos procesos han sido particularmente intensos y veloces debido a un importante desarrollo del submercado inmobiliario de oficinas de alta gama, y a la confluencia de inversiones locales y extranjeras en dicho sector, las que superaron los \$4.500 millones entre 1990 y 2008, la mitad de ellas, de origen extranjero. Paralelo a este proceso, se ha registrado una evolución considerable de la hotelería internacional, estimulada no solo por un incremento del turismo convencional sino precisamente por el turismo de negocios. Al mismo tiempo, se ha formado una constelación de empresas de servicios avanzados a la producción, especialmente

de empresas de *real estate* internacionales y grupos corporativos.

<sup>18</sup> Estas tendencias han continuado inercialmente en el período expansivo 2003-2008, aunque, en términos económicos y políticos, este período representa una cierta discontinuidad con el de los años noventa.

en el campo de la informática y la consultoría, que ha hecho más rico y complejo el tejido de la nueva centralidad porteña.

Estos procesos no han sido ajenos a los cambios político-institucionales y al rumbo de la política económica en la Argentina de los años noventa, cuyo marcado sesgo neoliberal ha cambiado las reglas de juego y ha generado nuevos espacios de realización del capital privado. Las reformas estructurales<sup>19</sup> generaron un ciclo económico expansivo entre 1991 y 1998,<sup>20</sup> pero también una profunda crisis recesiva y de gobernabilidad en 2001 y 2002, luego de la cual se abrió otro proceso expansivo (2003-2008), aunque de un sesgo algo diferente.<sup>21</sup> El saldo de casi dos décadas de expansión económica resulta ser un vigoroso proceso de transnacionalización de la economía argentina, tanto en lo referente a la desestatización de la producción, como en lo relacionado con el poder económico de los grandes grupos empresariales de capital privado nacional.<sup>22</sup>

En términos de centralidad, la estructura funcional de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) ha estado históricamente conformada hasta los años ochenta sobre la base de un único nodo central metropolitano. El Área Central de Buenos Aires era, hacia principios de la década de los años noventa, un espacio de alrededor de 100 ha, superficie que luego de la expansión señalada (Catalinas Norte, Puerto Madero) se duplicó, razón por la cual en adelante hablaremos de Área Central Expandida (ACE).<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Particularmente privatizaciones, concesiones, desregulación y política monetaria de convertibilidad 1 a 1 con el dólar estadounidense.

<sup>20</sup> Únicamente interrumpido en 1995 por la crisis del llamado “efecto tequila”.

<sup>21</sup> El proceso que se abre en 2003 también se basa en la estabilidad de tipo de cambio, pero con el peso devaluado (3 a 1 frente al dólar), lo que produce un efecto de competitividad de la producción argentina, generando crecimiento de la producción y empleo, particularmente en las empresas pequeñas y medianas, y tanto en el sector externo como en el interno.

<sup>22</sup> Sin embargo, estos procesos parecen estar en cuestión y revisión, al menos desde 2006, cuando comenzó un cierto proceso de reestatizaciones.

<sup>23</sup> Allí se concentran los tres poderes del Gobierno nacional, la sede del gobierno de la ciudad, la cúpula del sistema financiero y las oficinas centrales de las

Fuente: Elaboración propia con base en suplementos semanales de inmuebles comerciales del diario *La Nación*, período 1999-2008.

Tabla 1: Distribución territorial de edificios inteligentes de oficinas en la RMBA sobre grandes zonas, período 1990-2010\*

Segmento territorial	Cantidad	Cantidad %	Superficie m <sup>2</sup>	Superficie %
Área Central Expandida (ACE)	265	58,0	2.405.000	71,0
Resto ciudad de Buenos Aires	60	13,2	320.000	9,5
Subtotal ciudad de Buenos Aires	325	71,2	2.725.000	80,5
Resto Región Metropolitana de Buenos Aires	130	28,8	640.000	19,5
<b>Total</b>	<b>455</b>	<b>100,0</b>	<b>3.365.000</b>	<b>100,0</b>

\*Se han incluido aquí las obras en ejecución que se prevé concluir en 2010

A partir de la década de los años noventa, el crecimiento económico en Argentina determina una mayor demanda de infraestructura para las actividades de las grandes corporaciones transnacionales, de las grandes empresas nacionales y de las multinacionales argentinas. Por otra parte, se ha incrementado también la oferta en equipamientos de hotelería internacional (Videla, 2001: 87), centros de espectáculo, comercio, gastronomía sofisticada y servicios avanzados,<sup>24</sup> actividades que tienden a concentrarse en el ACE.

Si bien por primera vez en su historia territorial la RMBA registra la formación de centros empresariales fuera del Área Central y -lo que es más innovador- fuera de la ciudad; estos núcleos y corredores en formación no parecen insinuar el traslado del centro corporativo porteño fuera de la ciudad, sino más bien generar lugares alternativos y complementarios, que han adoptado algunas empresas medianas (solo muy pocas de gran envergadura) para relocalizar sus sedes fuera del ACE, sin constituir distritos densos y caracterizándose por su dispersión y falta de compacidad. De momento, estos incipientes corredores corporativos, si bien muestran un mayor dinamismo que el ACE, no muestran una envergadura capaz de reemplazarlo. La tabla 1 demuestra que el ACE continúa siendo el área de mayor envergadura en la localización de oficinas de alta gama y ha experimentado, de un

grandes empresas de producción y servicios.

<sup>24</sup> Informática, servicios gráficos, publicidad, consultorías diversas.

lado, un proceso de modernización, densificación y verticalización muy acelerado. Ello implicó tanto la construcción de más de alrededor de 100 nuevos edificios<sup>25</sup> como la puesta en valor y refuncionalización de otros 150 edificios de valor patrimonial, que fueron construidos en el Área Central entre las décadas de 1920 y 1960. La densificación y verticalización, observable

especialmente en la zona de Puerto Madero y sus áreas de contacto, han definido un nuevo *skyline* para la ciudad percibida desde el Río de la Plata. En ese nuevo paisaje urbano se conjugan los nuevos símbolos del prestigio y del poder económico de las ciudades globales: edificios de gran porte<sup>26</sup> y vanguardia arquitectónica, algunos de los cuales son “edificios de autor”.<sup>27</sup>

Las subcentralidades emergentes en los años noventa en la periferia no disputan la revitalizada monocentralidad de la ciudad. Sin embargo, en términos relativos, la dinámica de construcción de oficinas de alta gama es más acelerada en la periferia norte que en el ACE. Hacia finales de la década pasada significaban el 25% del total de los emprendimientos construidos; actualmente, esa proporción ha subido al 28,8%, como puede observarse en la tabla 1. En términos de superficie, esos porcentajes significan el 13% y 19%, respectivamente de la superficie total, lo que indica que la media de los emprendimientos periféricos es considerablemente menor a aquellos del ACE.

Este proceso podría constituir la base del surgimiento de una red o sistema de distritos de

<sup>25</sup> Unos 30 de ellos con una superficie edificada de entre 20 mil y 80 mil m<sup>2</sup>.

<sup>26</sup> En Buenos Aires ya hay -entre edificios de oficinas y residenciales en el ACE- no menos de 30 edificios de entre 120 m y 170 m de altura.

<sup>27</sup> Hay tres edificios diseñados por César Pelli, proyectos de Phillippe Starck y Norman Foster, así como el Puente de la Mujer en Puerto Madero, diseñado por Santiago Calatrava.



## Conclusiones

La evolución de la centralidad en Buenos Aires ha estado signada por las diversas fases del desarrollo urbano vinculadas, a su vez, con las etapas de desarrollo político y económico del país. En dimensión histórica, podría decirse que los atributos urbanos de la centralidad se expandieron sucesivamente hacia el norte y el este del sitio fundacional.

El Área Central de la ciudad se ha transformado y se ha expandido sin experimentar procesos graves de deterioro, tugurización e intrusión a la escala de otras grandes ciudades de la región y cabe notar que, a diferencia de ciudades como México, Lima, La Habana o Quito, no cuenta con un distrito patrimonial colonial significativo.

Sin embargo, desde finales de la década de los años ochenta se desarrollaron políticas de protección y puesta en valor del patrimonio urbano, no solo como rescate de la memoria y la identidad sino como precondition para el consumo del centro de la ciudad por parte de las élites locales y globales; es decir, colocar a Buenos Aires en el circuito turístico internacional, sumando, por ejemplo, barrios como Puerto Madero a circuitos turísticos históricos como Recoleta, San Telmo y La Boca.

El desarrollo de mayor oferta e infraestructura para funciones de comando de la economía y sedes empresariales implicó no únicamente la construcción de un considerable parque de nuevos edificios de oficinas, sino el rescate y puesta en valor de muchos edificios patrimoniales del siglo XX, que fueron rehabilitados y equipados con modernos sistemas centralizados de servicios e infraestructura.

A diferencia de ciudades como Santiago, São Paulo o México, el Área Central de Buenos Aires no ha perdido preeminencia en la estructura territorial de localización de sedes corporativas y financieras, de modo que podría decirse, desde esta concepción de centralidad, que la ciudad continúa siendo básicamente monocéntrica y que los subcentros empresariales en otras áreas de la ciudad y en la periferia norte no compiten ni relevan la centralidad histórica de Buenos Aires que, por otra parte, se ha expandido en

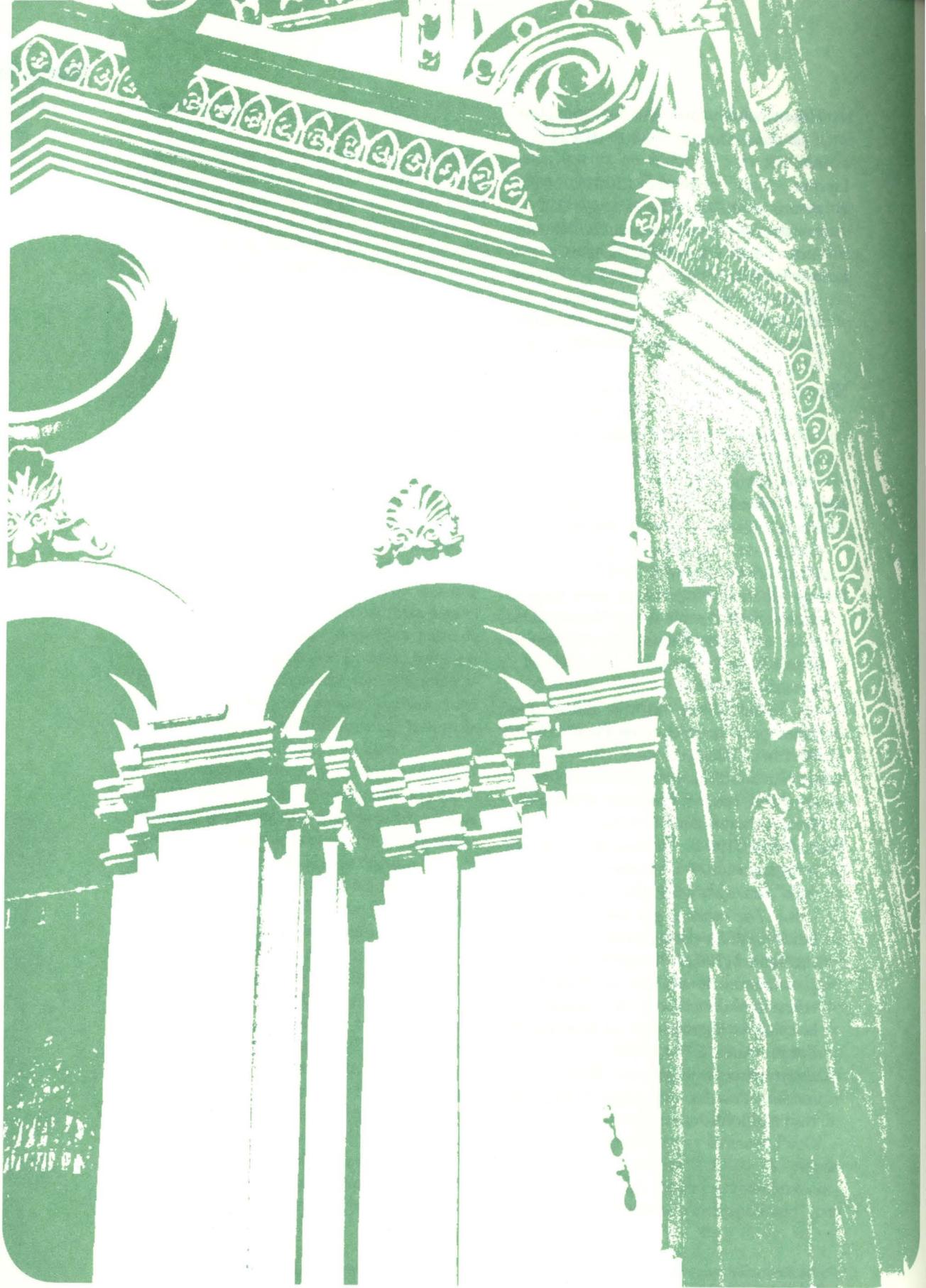
sus límites originarios, especialmente a partir de las operaciones urbanísticas de Catalinas Norte (años setenta en adelante) y Puerto Madero (años noventa en adelante).

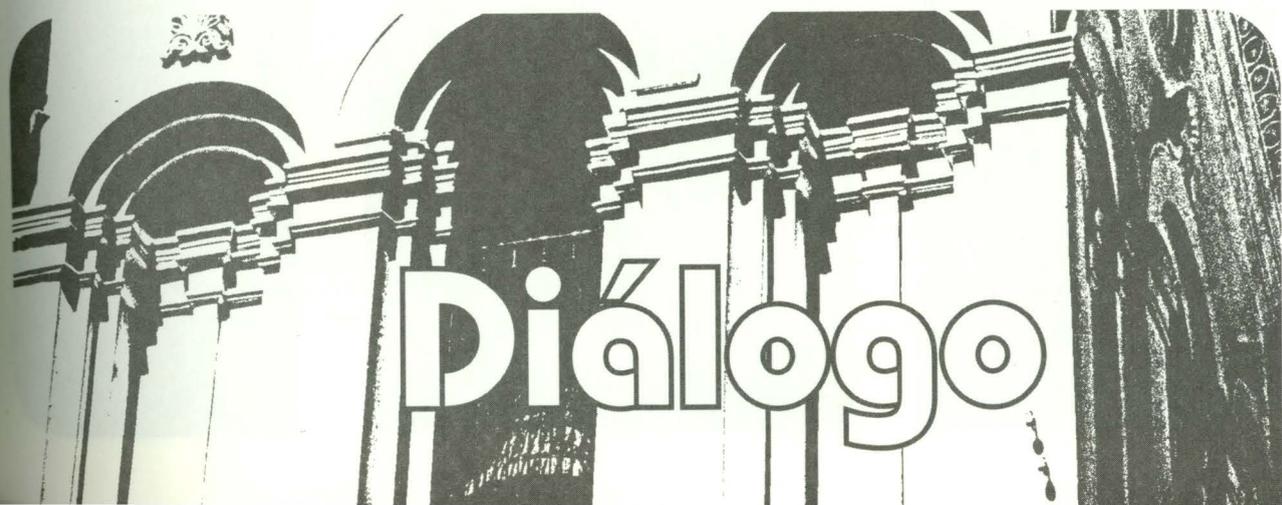
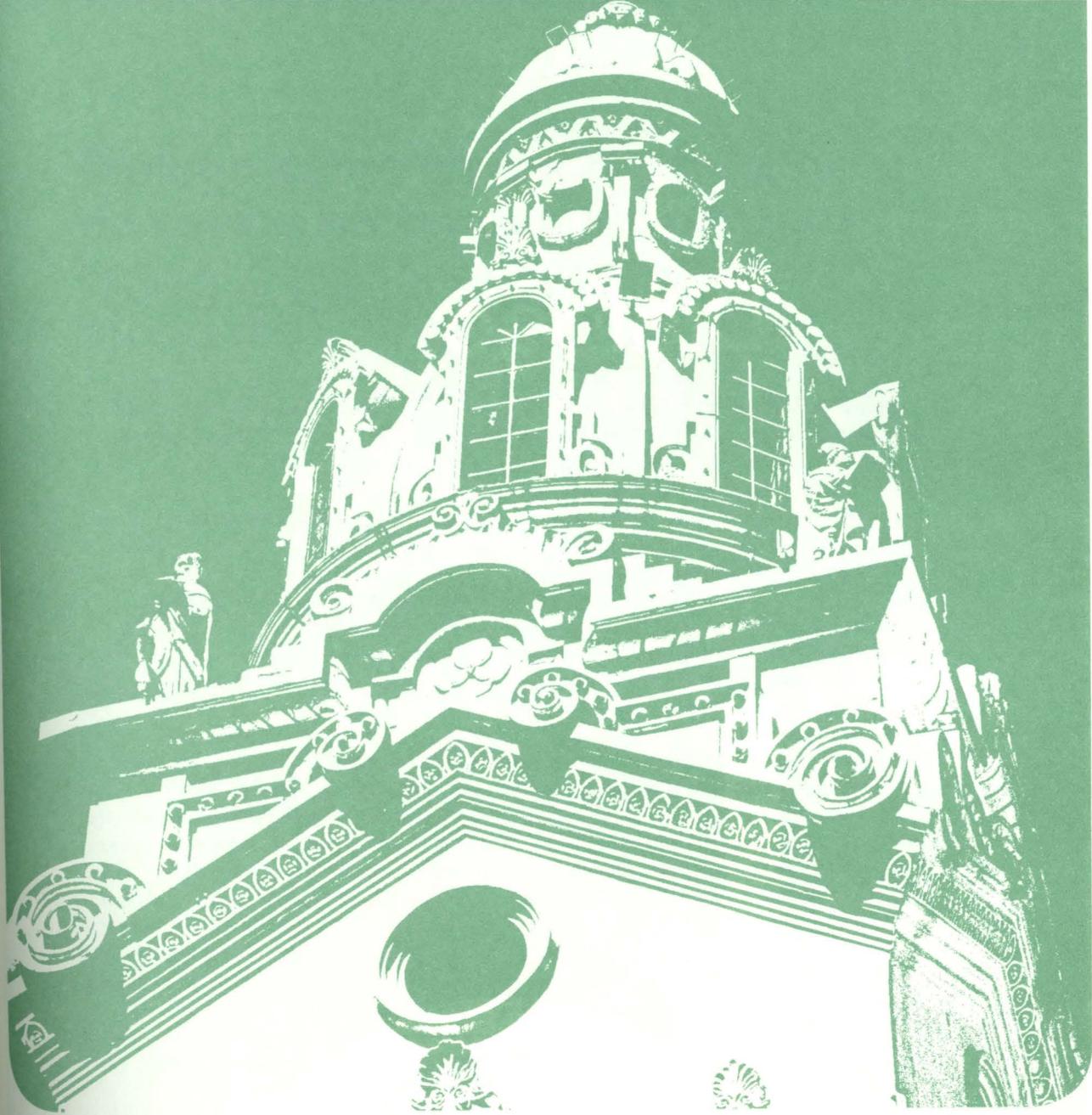
El centro de la ciudad en su dimensión actual no constituye un área despoblada o en un claro proceso de despoblamiento. Con excepción del microcentro, el resto del ACE permanece con un significativo nivel residencial, a lo que se agrega claramente el nuevo barrio de Puerto Madero, de perfil residencial. **h**

## Bibliografía

- Alessandri, Carlos y Ana Fani (2001). *Espaço-tempo na metrópoli*. São Paulo: Contexto.
- Busquets, Joan y Joan Alemany (1990). *Plan estratégico de antiguo Puerto Madero*. Buenos Aires: Consultores Europeos Asociados.
- Ciccolella, Pablo (1999). "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socio-territorial en los años noventa". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, XXV, 76. Santiago de Chile: 5-27.
- Ciccolella, Pablo (2003). "La metrópolis postsocial: Buenos Aires, ciudad-rehén de la economía global". *El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y América Latina*. Barcelona: Actas del Seminario Internacional del Instituto Catalán de Cooperación Iberoamericana, 4, 5 y 6 de junio de 2002.
- Ciccolella, Pablo y Nora Lucioni (2005). "La ciudad corporativa. Nueva arquitectura empresarial, redefinición de la centralidad y surgimiento de una red de distritos de comando en la Región Metropolitana de Buenos Aires", en: Carlos de Mattos y otros (eds.). *Gobernanza, competitividad y redes: la gestión en las ciudades del siglo XXI*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos-PucCh.
- Khon Cordeiro, Helena (1992). "A 'cidade mundial' de São Paulo e o complexo corporativo do seu centro metropolitano", en:

- Milton Santos y otros (eds.). *Fim de século e globalização*. São Paulo: HUCITEC-ANPUR.
- Liernur, Jorge Francisco (2001). *Arquitectura en la Argentina del siglo XX. La construcción de la modernidad*. Buenos Aires: Fondo Nacional de las Artes.
- Lobato Correia, Roberto (1994). "Territorialidade e corporação: un exemplo", en: Milton Santos y otros (orgs.) *Territorio, globalização e fragmentação*. São Paulo: HUCITEC-ANPUR.
- Mignaqui, Iliana (1993). *Buenos Aires, la renovation de l'ancien Port Madero et la rédefinition du centre historique*. París: LEDALOR-IUP, Université de Paris XII, Val de Marne.
- Mignaqui, Iliana (2000). "La centralidad revisitada". *Revista RD2*, 41. Buenos Aires: Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, distrito 2: 22-25.
- Petrina, Alberto (1994). *Buenos Aires. Guía de arquitectura*. Buenos Aires: Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires / Agencia Española de Cooperación Internacional / Junta de Andalucía.
- Sassen, Saskia (1994). "La ville globale. Elements pour une lecture de Paris". *Débat*, 80. París: Callimard.
- Veltz, Pierre (1996). *Mondialisation, villes et territoires*. París: L'Économie d'Archipel / Presses Universitaires de France.
- Veltz, Pierre (1994). "Jerarquías y redes en la organización de la producción y el territorio", en: George Benko y Alain Lipietz (eds.). *Las regiones que ganan*. Valencia: Edicions Alfons el Magnanim.
- Videla, Gabriel (2001). "Geografía del turismo y un patrón de crecimiento. Articulando reflexiones críticas con la expansión de la hotelería internacional en la ciudad de Buenos Aires 1990-1999". *IV Jornadas de investigación y extensión de estudios en turismo*. Posadas, Argentina: Universidad Nacional de Misiones.





# Diálogo

Diálogo



# Diálogo sobre vivienda y hábitat: de cara a las tendencias urbanas\*

Dialogue on house and habitat:  
facing the urban tendencies

María Clara Echeverría\*\*  
Aurélie Quentin\*\*\*

## Nuevos problemas y reflexiones sobre la vivienda

**E**n muchos países latinoamericanos, desde hace varios años, se observan cambios en la intervención del Estado en materia de vivienda: el Estado deja de construir vivienda social y se vuelve facilitador de la intervención privada. Esas políticas consideran el problema de la vivienda como un problema económico (falta de acceso económico al mercado inmobiliario o al mercado del crédito), que se resuelve a través de subsidios a la demanda. ¿Qué opinan de ese diagnóstico? Si no están de acuerdo con éste, ¿cuál es el diagnóstico que harían?

\* Las preguntas y moderación fueron elaboradas por los coordinadores del número central de la revista: Jaime Erazo y Marie Lemay

\*\* Arquitecta, profesora emérita de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL); profesora especial en la Maestría en Hábitat, Escuela del Hábitat CEHAP, Facultad de Arquitectura (UNAL), sede Medellín, y en la Maestría en Estudios Socio-espaciales del Instituto de Estudios Regionales INER, Universidad de Antioquia, Medellín.

\*\*\* Actualmente realiza su tesis de doctorado en el EH&SS, París, y da clases en la Universidad París 8 Vincennes-Saint-Denis. Trabaja en geografía urbana sobre el tema de la vivienda en América Latina, en la perspectiva de la gobernabilidad, y analiza el impacto del discurso de la Banca de Desarrollo y de las organizaciones internacionales sobre la implementación de políticas sociales en los países andinos. Correo electrónico: o.rel@free.fr

**María Clara Echeverría (MCE):** Al menos, en el caso colombiano, ese diagnóstico es cierto, especialmente en lo que se refiere a la orientación del rol del Estado como facilitador y, lógicamente, como orientador en términos de su papel frente al subsidio a la demanda. A este panorama le podríamos agregar otros elementos.

Vale señalar, en cuanto a dichas políticas, que tal “consideración de la vivienda como problema económico” (o economicista) tiene dos entradas. De un lado, frente a las familias se la considera esencialmente un problema en términos de asequibilidad, lo cual restringe la acción estatal para resolver la “falta de acceso económico al mercado inmobiliario o al mercado del crédito”, lo que se aborda mediante los subsidios a la demanda (a diferencia del subsidio a la oferta organizada de la década de los años ochenta). Pero en ello, al menos en el caso colombiano, la vivienda cada vez se hace menos asequible para los grupos de más bajos ingresos mientras su cobertura se mueve progresivamente hacia la atención de grupos de ingresos medios, con significativa estabilidad económica o laboral.

Desde tal perspectiva se desconoce la vivienda como problema social y como problema de habitabilidad, lo cual implica lograr coherencia de la política en cuanto a las condiciones, circunstancias, costumbres, mecanismos de asociación, diversidad de formas productivas de la vivienda, y de prácticas sociales y económicas de los grupos, entre muchos otros. Del otro lado, frente al país, se considera la vivienda como un problema macroeconómico, apuntando desde ésta a la activación de los sectores de la construcción y crediticio, y del empleo, lo que lleva a homo-

genizar y concentrar sectorialmente el proceso productivo de la vivienda y sus beneficios sobre los actores tradicionales: inmobiliarios, financieros y propietarios privados del suelo, en lugar de propender por su comprensión como sistema en el cual participa una muy diversa gama de actores, de formas organizacionales y de maneras de producción del hábitat.

¿Qué opinas?, Aurélie, sobre este diagnóstico en los casos que has estudiado.

**Aurélie Quentin (AQ):** A partir de lo que he trabajado en el caso del Ecuador, me parece que el cambio de enfoque hacia el Estado-facilitador, que es un reemplazo de lo que se llamaba antes el Estado-constructor, finalmente no es un cambio radical de políticas sino solo una manera de incentivar la construcción privada a través de mecanismos similares que tienen que ver con el acceso al crédito y que llevan al mismo resultado.

**MCE:** Claro, al menos Colombia, el diagnóstico es cierto y muestra un problema de agravamiento de la situación, es decir, en cuanto a la facilitación de acceso a la vivienda para muchos de los pobladores. El hecho de que el Estado ya no sea el director-ejecutor y, por otro lado, que no se subsidie la oferta como se realizaba anteriormente, sino que se subsidie la demanda, en nuestro caso lo considero muy negativo.

Un problema muy grave es que la mayoría de los actores que tienen el poder económico y político en Colombia ha adoptado la vivienda exclusivamente alrededor del problema macroeconómico. Es decir, lo plantean como un activador del desarrollo económico y del empleo; pero recordemos que una buena parte del empleo generado por el sector de la construcción es inestable y precario (lo cual ni siquiera aportaría al empleo digno). Dichos actores, a la par, no asumen la vivienda como un problema social ni mucho menos la consideran un derecho ni un activador del desarrollo humano o de redes de economía social, por ejemplo (retomando a José Luis Coraggio).

**AQ:** Sí, y habría que añadir que ese enfoque viene desde la década de los años setenta. El problema económico de la vivienda siempre

se reduce a los mecanismos de financiamiento de la vivienda y no se suelen tomar en cuenta esos otros aspectos a los que hacías referencia como lo social, el desarrollo humano, el desarrollo urbano, entre otros. Es decir, siempre van por el mecanismo del crédito y solo quieren intentar que la gente tenga un mejor grado de solvencia pero nada más.

**MCE:** En esa línea, asignar a la vivienda ese papel –esencialmente el de activador de la economía formal– es un reforzamiento de políticas que en Colombia se empezaron en la década de los años setenta con el Plan de las Cuatro Estrategias de Desarrollo, formulado en el Gobierno de Misael Pastrana Borrero, con Lauchlin Currie como asesor a su cabeza. No obstante, allí encuentro diferencias sustanciales que actualmente empeorarían la situación:

- En esa época, el Estado era ejecutor (e incluso financiador, con el Banco Central Hipotecario (BCH), por ejemplo). Ahora, el Estado asigna los subsidios pero la ejecución queda en manos del sector inmobiliario. Eso implica cosas muy negativas frente al débil control público sobre la ejecución de esos recursos.
- En el pasado teníamos tierras estatales e incluso teníamos la intención de configurar bancos de tierras y el Estado participaba en la obtención de tierras para la vivienda. Ahora, la vivienda depende exclusivamente de las transacciones comerciales entre los propietarios del suelo, en muchos casos, concentrada sobre unos pocos. De allí que la oferta de vivienda dependa de transacciones comerciales entre propietarios e inmobiliarios y de la disposición de “liberar” tierras para esos desarrollos. Entonces estamos en manos de las lógicas de operación del mercado del suelo, básicamente privado.
- Anteriormente las ciudades, en general, encaraban fuertes procesos de producción social de vivienda por vías informales o ilegales. Digamos, en las décadas de los años cincuenta, sesenta y setenta se desa-

rollaba todo ese proceso de autoconstrucción, de urbanización ilegal por toma de tierras o por la “vía pirata”, como se llama en Colombia a las ventas de lotes sin aprobación de las instancias de planeación; pero, a pesar de que fuera por estas vías, esos mecanismos evitaban un monopolio sobre la demanda de la vivienda y evitaban que se destinaran los recursos públicos hacia el engrosamiento de arcas privadas. Ahora, aunque muchos países en Latinoamérica pudieran encontrar cierta estabilización en sus tendencias demográficas y la migración se pueda haber mermado, en Colombia el desplazamiento forzado sigue activando nuevas ocupaciones de tierras en las ciudades receptoras, e incrementado los habitantes de la calle. Entonces, se mantiene una demanda creciente por tierras, diferente a la de las décadas de los años cincuenta a los setenta, en tanto difieren los actores y forma de oferta de tierra ilegal y de ocupación ilegal de tierras; pero sigue existiendo una oferta escondida de tierra, más soterrada y más ilegal, diríamos, ya que ahora está asociada también a los narcotraficantes como promotores de las mismas. En consecuencia, podríamos decir que el asunto es más grave porque se encuentra relacionado con fenómenos ligados a delincuencia, entre otros.

- Y por último, en esa época había un mayor control sobre el ajuste de la oferta de la vivienda estatal a unas condiciones de los más necesitados y con una calidad más adecuada a las necesidades de la población. En la actualidad, esa oferta está condicionada por la disposición que tengan, o no, el sector privado y los grupos inmobiliarios para ofrecer vivienda de calidad dentro de cierto rango de costo, lo cual es determinado por su búsqueda de rentabilidad; en cuyo caso en las tipologías (1 y 2), que serían para los grupos de menores ingresos, no hay oferta. Entonces, aunque en Colombia se supone que hay subsidios que podrían llegar a dicha población, realmente no llegan.

**AQ:** En el Ecuador, pese a sus diferencias con el caso colombiano, también ha empeorado la situación en el siguiente sentido: el sector privado, al intentar responder a la demanda popular con el subsidio, se dio cuenta de que también es un espacio rentable para las clases medias por lo que ha dejado de ofertar vivienda barata y ha preferido dejar el subsidio a la demanda para ofertar vivienda para las clases medias, lo cual ha producido el encarecimiento del precio del suelo en Quito y en sus afueras, y se ha vuelto más difícil todavía, para las clases pobres, adquirir una vivienda hasta con el subsidio.

**MCE:** En el caso colombiano, está demostrado en informes de la Cámara Colombiana de Construcción (CAMACOL), que es del sector privado, que para las tipologías 1 y 2 no existe prácticamente oferta o es muy mínima.

En otro sentido, ya cualitativo, a nivel conceptual habría algunos puntos que señalar. En dichas ofertas no se consideran las viviendas en términos de su posibilidad de generar un rol económico para la misma población. La definición, por determinada modalidad de vivienda, debería nivelar procesos y circuitos económicos asociados con la autoproducción y el aprovechamiento económico. Esto sí ocurría en la década de los años ochenta, cuando aquellas formas urbanas, aquellas morfologías urbanas y aquellas tipologías de vivienda permitían que los habitantes desarrollaran muchos usos y aprovechamientos económicos del espacio, y en el espacio en beneficio propio; con lo cual, tales modalidades de vivienda no solamente producían beneficios para el sector privado sino para la economía de los grupos sociales más vulnerables. Es decir que ahora no se considera el enfoque microeconómico de la vivienda, y diría que nos encontramos ante el antiquísimo debate sobre la tensión entre el reconocimiento del valor de cambio de la vivienda o de su valor de uso, desarrollado por los investigadores urbanos en la década de los setenta. Las modalidades actuales no consideran la vivienda en términos de su capacidad de contribuir al desarrollo de redes económicas para los mismos habitantes, en cuanto a su autoproducción.

**AQ:** La construcción por parte del sector privado no aprovecha el potencial que puede tener la vivienda, y el enfoque –basado en una visión puramente económica de la situación de la vivienda– nunca ha resuelto el problema de los pobres.

**MCE:** A ese tipo de vivienda que se está construyendo lo he clasificado como “viviendista”, lo que quiere decir que ni los barrios que se ofrecen ni las tipologías de diseño arquitectónico y urbanístico permiten una generación de procesos económicos a favor de la misma población.

**AQ:** Claro, porque estas viviendas están muy alejadas de los centros de las ciudades, mal equipadas, y las personas que logran vivir en estas viviendas no tienen oportunidades económicas que les permitan mejorar su situación.

**MCE:** Lo que uno ve con esas nuevas políticas de la vivienda, orientadas eminentemente a la activación de la economía, es que no tienen intenciones que garanticen, por ejemplo, la redistribución del ingreso ni la calidad de vida, ni mucho menos la generación de hábitats sustentables ambiental y socialmente. Hemos caído en unas ofertas desproporcionadas de vivienda a las que llamo “vivienda sin hábitat”. Quiero decir que esas viviendas no permiten que la gente desarrolle sus tramas complejas de vida y que, al contrario, se desarticulan sus redes de sobrevivencia, de socialidad y de realización. Hay ofertas de proyectos inmensos de viviendas, acumulando grandes extensiones “viviendistas” que, a mediano plazo, harán crisis en nuestras ciudades.

Una parte de la oferta de los diseños arquitectónicos y del urbanismo que se está haciendo con esa manera de orientar el subsidio, ha llevado a que el sector privado haga casas chiquititas sin posibilidad de desenvolvimiento futuro. Al respecto, y de otra parte, no solo nos debe interesar lo que ocurre frente a los grupos de menores ingresos, pues la falta de control de la calidad habitacional también se proyecta sobre los sectores de

ingresos medio bajos y medios y, por su parte, las tipologías y morfologías son igualmente restrictivas y cerradas, incluso en muchas de las ofertas para grupos de ingresos más altos.

**AQ:** Pero no solo esas soluciones no son sustentables ni adaptables a las necesidades de las familias, sino que ayudan a reproducir siempre el mismo esquema de problemas.

**MCE:** Porque generan los mismos residuos que siempre hemos generado con ese “viviendismo”.

### **Mecanismos frente a las nuevas condiciones urbanas**

*Considerando que existe una asociación entre el acceso a vivienda adecuada y la presencia del mercado informal, incluidos sus costos (pobreza y segregación) o, lo que es igual, al acceso antes de la regularización, ¿cómo describirían el estado de la tenencia física y administrativa; es decir, el estado de los derechos y deberes sobre la propiedad, titulación y dotación de servicios en América Latina?*

**AQ:** Ya hemos empezado a hablar sobre estos aspectos anteriormente. Podría agregar que, pese a que se han mitigado los fenómenos de explosión urbana, no se ha resuelto el problema de la vivienda de los pobres y la obtención informal de tierras, por lo menos en el Ecuador y especialmente en Quito, no ha dejado de crecer. Todavía existen mecanismos de tráfico de tierra para los pobres que no tienen posibilidades de acceso de otro modo y que carecen de los mismos problemas de infraestructura y derechos de la propiedad.

Siempre he trabajado a nivel de políticas institucionales. En el programa de mejoramiento de barrios se enfrentaba este problema de los barrios no regularizados. Lo cierto es que las políticas públicas se centran, principalmente, en la población marginal pero regularizada. En Quito, existe un dispositivo de regularización de la propiedad en los barrios periféricos, pero este programa avanza mucho más despacio que el proceso de colonización informal de tierras en las afueras de la capital.

**MCE:** La falta de acceso legal a la vivienda adecuada tiene como correlato el desenvolvimiento de los mecanismos de acceso por vía informal o ilegal; eso está claro. El déficit acumulado y la represión en la oferta de opciones que sean asequibles para los grupos humanos obligan a que los habitantes desarrollen estrategias y técnicas, configurando otro *know how*, otras “tecnologías sociales” como respuesta ante las necesidades fisiológicas, emocionales, económicas, sociales y de identidad a las que da respuesta la vivienda. Vivir desde la informalidad en este mundo nuestro que tiende cada vez más a su “normatización”, regularización y homogenización, que es la propuesta del modelo social de ese mundo “civilizado”, que tiene costos personales, económicos y sociales muy altos para algunos grupos de la población, lo cual se agrava aún más cuando se tiene que vivir en la ilegalidad o en la informalidad (las que no siempre son iguales).

Todos tenemos que ubicar nuestro cuerpo en algún espacio, y el estar en algún espacio de la ciudad, para muchos, representa una afrenta al régimen, tanto al régimen de propiedad privada como al régimen de propiedad pública. Entonces uno piensa que ahí hay una acepción delicada: el mercado informal no está por fuera de muchos de esos mecanismos de aprovechamiento de la urgencia o gravedad de las circunstancias de su demanda insatisfecha, que son aprovechadas, donde los habitantes son más propensos a ser víctimas de engaño y explotación. Esos son costos sociales bastante altos. Pero, a pesar de ello, éste termina siendo realmente el único mercado que sí acepta a estos grupos que no son cubiertos por el esquema de coordinado entre Estado-inmobiliario-propietarios, sobre el que se centran hoy las políticas de vivienda en la mayoría de nuestros países (en el cual las comunidades, en sus condición de actores, y los habitantes, en su condición de sujetos, quedan por fuera tanto de las decisiones como de los beneficios de las acciones).

**AQ:** Respecto a estos temas, para el caso de Quito, el mismo Municipio no tiene una idea

clara sobre el tema de la informalidad e ilegalidad, el cual me parece que está por encima del 50%, pero no existen fuentes de información claras sobre esto. Se debe, además, tener en cuenta que existen mecanismos políticos de vinculación entre la población de estos barrios informales con sectores políticos que no facilitan su diagnóstico y proceso de regularización.

Esta falta de conocimiento del tema es un elemento a tomar en cuenta. El hecho de no conocer claramente las características del problema de la vivienda no impide que las organizaciones internacionales y los actores públicos pongan en práctica un esquema bien establecido de intervención sobre la vivienda. Este es mal adaptado al problema porque las políticas no toman en cuenta –y a veces ignoran voluntariamente– las características específicas y complejas del problema en un espacio determinado, siendo el objetivo implementar soluciones globales aplicadas en todos los países de la región.

**MCE:** Retomando lo planteado respecto a los derechos y deberes de propiedad, titulación y dotación de servicios, me gustaría señalar algunos temas:

Considero que es muy importante *diferenciar la tenencia de la propiedad*. Por lo general, la tenencia de alguien sobre su vivienda implica la violación de la propiedad de otro, sea éste el Estado o un propietario privado. Y muchas de las campañas por el derecho a la vivienda –que implican luchar por su reconocimiento en los órdenes legislativos y políticos, por su realización en el orden fáctico y desde lo institucional, por su no violación y por la sanción en dichos casos– buscan lograr la seguridad de la tenencia más que apuntar a la propiedad privada. Ello, porque el esquema de propiedad privada, que es el que está presente en la mayoría de nuestras sociedades, no garantiza que se esté dando una resolución a las necesidades de vivienda para la mayoría de la población de bajos ingresos. Además, muchas veces va de la mano de quienes controlan la propiedad (vía monopolio, especulación, engorde, valorización, entre otros).

En nuestro país, y en otros países, una discusión que está pendiente es la siguiente: ¿es la propiedad privada el elemento estructural que resolverá las necesidades de vivienda? Porque muchas de las reformas urbanas que se han intentado hacer, y que se fundan en la propiedad privada y en la función social del suelo, con instrumentos como la recuperación de plusvalía, no han dado esos resultados. Precisamente en Colombia, el actual Gobierno plantea como meta, o lema, ser un país de propietarios. Entonces hay que preguntar, ante la evidencia de exclusión social en los esquemas hasta ahora planteados, ¿de cuáles propietarios se habla en un país con tan alta concentración de la propiedad sobre unos pocos, signado por las luchas territoriales rurales, el destierro y la exclusión urbana?

**AQ:** El tema de la propiedad privada es central al formar parte del origen del problema de la vivienda. Para resolverlo, siempre se ha buscado imponer tipos de propiedad colectiva como cooperativas y otras. Entonces, me parece que la idea no es mala sino la manera en que se ha venido aplicando. Es decir, las personas que tienen acceso a la propiedad privada por mecanismos privados de mercado se benefician de todas las garantías del derecho de la propiedad, que es la base del sistema capitalista; pero cuando se trata de los pobres, como no pueden acceder a la propiedad privada por mecanismos “normales”, se les otorga un acceso colectivo que representa una alteración del principio de propiedad privada: esta tiene que ser compartida entre varios miembros de una “comunidad” (a través de la noción de usufructo, por ejemplo).

**MCE:** Justamente sobre esto un colega decía: “No puede ser que la propuesta sea el capitalismo para los ricos y el socialismo para los pobres”, donde los ricos tienen derecho a la propiedad y los pobres, no. La pregunta es si todo se orienta a que la gente solo resuelva su vivienda por la vía de la propiedad privada o si se reconoce que hay muchas modali-

dades desde las que la gente se ha resuelto la vivienda y, para eso, es preciso que se les dé seguridad en su tenencia.

En muchos países, la vivienda de alquiler es una modalidad adecuada y, de alguna manera, ajustada a posibilidades dignas de vida, tema que aquí no se trabaja. Se trata de encontrar y reconocer que hay una diversidad de soluciones y de formas de producción de la vivienda, alrededor de las cuales el Estado debería buscar dar estabilidad y seguridad para la gente que habita desde distintas situaciones, sin llevarlas a que sean amenazadas por el desalojo ni a otras presiones sociales o políticas. Faltaría un elemento más complejo, más completo y diversificado en materia de políticas de vivienda y evitar que ello solo se oriente por la propiedad privada. Precisamente, muchas familias que entran en una deuda para adquirir la propiedad quedan sin recursos y luego pierden la propiedad y sus ahorros porque no fueron capaces de pagar simultáneamente los altos costos de localización (impuestos, servicios, transporte, entre otros), sumados al pago de cuotas no adaptables a los ritmos de sus economías familiares, quedando peor que al comienzo.

Es frecuente que la legalización, titulación, dotación de servicios y mejora de equipamiento, que acercan los asentamientos a lo formal y legal, tienen como paradoja que el aumento en los costos de localización y administración encarece el sitio, el valor del suelo y las presiones por las ventas de propietarios, por lo que terminan expulsando a los habitantes más pobres.

**AQ:** Claro, las personas pobres tienen que buscar tierras aún más lejos y obtenerlas de forma ilegal, con lo cual el problema se reproduce sin fin. Si no hay mecanismos de gestión del suelo para afrontar la especulación, la concentración de la propiedad y la valoración del suelo en general, esa lógica y esos procesos no se pueden contrarrestar. Encontrar una solución es tan complejo como la naturaleza del problema porque cada intervención tiene potencialmente efectos perversos importantes. Por ejemplo, el

Municipio de Quito, a través de su empresa de desarrollo urbano Quitovivienda, intenta proporcionar suelo barato a constructores privados para que construyan vivienda social bajo su supervisión. Pero este suelo barato se consigue usando los mismos mecanismos que el sector privado, que son la producción artificial de plusvalía y la especulación que genera una valoración rápida del suelo, empeorando el problema de acceso de las clases con pocos recursos al suelo y a la vivienda.

**MCE:** Y ahí aparece el asunto de la gestión que estaba presente en la pregunta. En este nuevo esquema, donde la comunidad no aparece como aparecía, por ejemplo, en la década de los años ochenta, la administración privada de los procesos territoriales ocasiona que aquellos procesos de autogestión ya no se den, sino que se trasladen a un proceso de gestión centralizada, no tanto por el Estado sino por el sector inmobiliario. Entonces ahí hay un problema muy fuerte, en el cual se despoja a las comunidades de su derecho y de su obligación de gestionar su propio territorio, de construir sus propias normas de convivencia y de establecer sus propios sentidos éticos y estéticos. Que se despoje a los propios habitantes de su decisión territorial, para mí, significa negar la “democracia territorial”, y atentar contra la heterogeneidad en la ciudad. Tal traslado de administración hacia unos administradores y unos gestores privados del espacio precisamente debilita esto.

### Nuevos actores sociales

*Las nuevas políticas de vivienda en América Latina van acompañadas de nuevos actores en la gestión y acceso a suelo urbano de calidad y vivienda adecuada en la región. ¿Cómo se ubican y cómo reaccionan las empresas de construcción, los gobiernos locales y los actores sociales no mercantiles (las ONG, movimientos sociales, grupos barriales, entre otros) frente a la redistribución de las competencias en la materia?*

**AQ:** Relacionado con lo que planteabas anteriormente, este es un tema muy importante y donde se pueden señalar dos cosas: por un lado, sí, hay que profundizar la democracia participativa e involucrar a las personas en el desarrollo de sus modelos. Sin embargo, este tema es retomado por el discurso de las organizaciones internacionales que financian las políticas de vivienda, así como las ONG y movimientos sociales para promover la participación de los beneficiarios en los programas de vivienda, en el sentido más bien de abaratar los costos de realización y no realmente de participar en el nivel de la concepción de los programas. Esto profundiza la lógica de privatización, otorgando un mayor peso al sector privado en la resolución del problema.

Y esto, en el caso del Ecuador, no resuelve el problema sino que, por el contrario, hace que el problema continúe con mayor fuerza. Por ejemplo, cuando se trata de la provisión del servicio de agua potable en una zona marginal, los programas financiados por el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) siempre imponen una lógica “comunitaria”; es decir que no van a financiar la extensión de la red municipal hasta el barrio intervenido, sino que van a organizar a la población del barrio para que origine una microempresa encargada del servicio, que compre y redistribuya directamente el agua, sin pasar por las autoridades públicas. Esa opción puede ser eficiente y tiene la ventaja de crear algunos empleos en el barrio marginal, pero aniquila totalmente la noción de servicio público y de universalidad estrechamente vinculada a éste. La privatización de los servicios básicos y la recuperación de costos que esta visión implica, lleva a una fuerte diferenciación de la calidad de los servicios y generalmente de la calidad de vida de la población en función de sus recursos económicos, ampliando los fenómenos de injusticia socio-espacial existentes en las ciudades de la región. Además, impide la movilización de las comunidades para reivindicar colectivamente su derecho a la ciudad –que es mucho más amplio que el mero acceso a los servicios básicos–, que sería el verdadero significado

de la participación popular que profundiza el sistema democrático.

**MCE:** La aparición de esas fuerzas privadas tiene que ver con procesos amplios como las tendencias al debilitamiento del rol del Estado, la tendencia a la privatización, entre otras que generan las malas políticas de vivienda.

Invertiendo el orden de las ideas, enunciáramos que la aparición de estos nuevos (o viejos) actores locales y nacionales hoy confluye con fuerzas y actores internacionales que propenden cambiar los sentidos de la ciudad y del territorio, de cara a la globalización económica, por lograr mayores niveles de competitividad adecuados para la reorganización de la producción y el mercado a partir de los centros hegemónicos mundiales que se están distribuyendo por los territorios, y eso va acompañado de las políticas de vivienda. En medio de esto, las políticas de vivienda no son inconexas sino que responden a grandes fuerzas de carácter macroeconómico.

En nuestras ciudades, esa oferta de servicios y de equipamientos, con buenas oportunidades para el comercio internacional y para el turismo, es una oferta de movilidad adecuada para que entren nuevas zonas productivas, y ya no tiene que ver con la vivienda. Es decir que la vivienda ya no está en el núcleo central de la preocupación de la ciudad, sino que son aquellas esferas de lo que se llama “lo colectivo” y que dejan en segundo término la vivienda. Así, es estructural el debilitamiento del proyecto de vivienda.

**AQ:** En el caso del Ecuador, he constatado que la participación de las ONG en la política de subsidios a la demanda se substituye a la intervención del sector privado que no está interesado en construir viviendas para los pobres por un precio inferior a \$ 8 mil, que es demasiado bajo. Entonces, son las ONG las que se han encargado de este tema, lo que ha permitido al programa seguir viviendo cuando no funcionaba y estaba en muy mala postura. Esta substitución de los papeles

ha permitido el mantenimiento y la profundización de la lógica de privatización de la acción pública a pesar de su ineficiencia.

**MCE:** Este es un punto muy interesante para indagar si sería aplicable de manera genérica. A principios de la década de los años noventa, decíamos que las ONG se habían fortalecido y que ello iría en reemplazo de las funciones del Estado (aludiendo no a las ONG ocupadas del desarrollo alternativo sino a las tradicionales). En relación con lo que dices, ahora el reemplazo de esas funciones que el Estado esperaba que cumpliera el sector privado y que tampoco cumple, implicaría, por lo tanto, que las ONG ya no suplan al Estado sino que suplan al sector privado en lo que éste no puede y no le interesa hacer.

**AQ:** Se mantiene esta idea acerca de los beneficiarios de la acción pública: que no es el Estado el que tiene que resolver tus problemas sino las ONG o el sector privado, por lo que ya no tienen que pedir soluciones al Estado.

**MCE:** Aquí hay un asunto que tiene que ver con estas nuevas formas de gestión del suelo urbano. Al proyecto modernista, competitivo y global, le conviene que surjan nuevas alianzas entre los actores para profundizar su proyecto de transformar las ciudades, para a su vez lograr atraer y posicionar las ciudades. Por ello, se buscan transformaciones urbanas de gran tamaño y gran envergadura en nuestras ciudades, desde las que se alteran las prácticas más tradicionales. Entonces, toma fuerza la renovación urbana, que sigue los casos de ciudades europeas, por ejemplo Barcelona, y sirven como guía para activar el movimiento del suelo urbano por encima de la vivienda, lo cual genera desplazamientos de población de las zonas que se valorizan más. Ahí hay un tema muy delicado para investigar y seguir con rigor.

Pero, por otra parte, la emergencia de estas nuevas alianzas con sus consecuentes proyectos –para el caso nuestro movilidad, proyectos culturales y educativos, proyectos

de espacio público y de equipamientos urbanos de gran escala-, frente a la vivienda y al hábitat producen efectos que podríamos definir como paradójicos, pues mientras de hecho éstos podrían traer efectos muy positivos para una buena parte de los habitantes (del sector influenciado como de la ciudad en general), igualmente pueden traer efectos muy negativos para los grupos de menores recursos económicos, educativos y políticos.

Así, por ejemplo, se alteran los costos de la propiedad generando impactos sobre inquilinos y presiones por la ocupación del suelo con otros usos (en lo cual, ante la pobreza de algunos y la ignorancia comercial, pueden ser asaltados por propuestas económicas que terminen despojándolos de una propiedad con alta probabilidad de valorizarse), pueden derivar en procesos de reasentamiento de poblaciones pequeñas y significativas (y de hecho en nuestro caso se ha dado), pueden derivar en procesos graduales de expulsión de población ante la elevación de los costos de localización y, por ende, generar una transición social de los sectores y un nuevo proceso de segregación para los que salen de allí, entre otros.

En cuanto a la pregunta sobre “cómo reaccionan las empresas de construcción, los gobiernos locales y los actores sociales no mercantiles (las ONG, los movimientos sociales, grupos barriales, entre otros) frente a la redistribución de las competencias en la materia”, en el caso colombiano, en particular, encontraríamos una situación diversa. Por un lado, hay algunas empresas de construcción e inmobiliarias que han entrado, con cierto grado de organización, a actuar dentro de las nuevas formas de gestión urbana; mientras que, por otro, el gremio en ciertos momentos pretendió la supresión del mecanismo de planes parciales como nueva forma de gestión del suelo, por considerarla altamente compleja, pero más que compleja, lo que se lee entre líneas sería que tal mecanismo impone una serie de decisiones, supuestamente de carácter público –en tanto colectivo– interrumpiendo las prácticas aisladas de gestión del suelo desde sus propios

intereses particulares. Sin embargo, aunque los planes parciales plantean la gestión asociada del suelo entre quienes forman parte de determinado sector urbano, en realidad, la capacidad de actuación de algunos supera con creces la posibilidad de acción de muchos de los pequeños propietarios o habitantes aislados o minorías que quedan supeditadas a aquellos actores que cuentan con los recursos materiales, profesionales e institucionales suficientes para definir el destino de tales espacios (salvo cuando hay comunidades bien organizadas que logran constituir una fuerza significativa de defensa de un sentido de beneficio colectivo).

Mientras por un lado ha habido algunos pocos casos interesantes de movilización, de otro lado ha habido una capacidad de decisión y de injerencia del gobierno local para definir el sentido de proyectos locales, barriales, de sectores y zonas, logrando los impactos paradójicos que mencionamos.

Particularmente en vivienda, varios proyectos de gestión urbana integral y de conectividad regional y metropolitana, dentro de tal paradoja, a su vez han ocasionado reasentamientos de población, aumentando con ello el déficit habitacional y moviendo a los habitantes de zonas estratégicamente situadas y activas en materia de oportunidades de sobrevivencia, a zonas muy periféricas con localizaciones y conformaciones urbanísticas con bajas capacidades para generar sistemas de vida complejos como corresponde al habitante urbano.

### Centralidades

*¿Consideran que mantener la plurifuncionalidad de los centros urbanos o generar nuevas centralidades a partir de nuevos programas habitacionales permite concretar “el derecho a la vivienda para todos”, tan difundido a escala mundial?*

**AQ:** Tengo una respuesta muy clara al respecto. En el caso de la política de subsidios a la demanda, en el Ecuador y en el caso de Quito particularmente, la respuesta es clara-

mente no, porque justamente los programas de vivienda y proyectos inmobiliarios se han construido a la periferia. Al contrario de concretar el derecho a la vivienda de los pobres, los programas habitacionales que están muy lejos del centro encarecen el valor del suelo en las zonas pobladas donde se ubican, y en los espacios vacíos existentes entre el centro y esas zonas de implantación, y por efectos de centralidades, en el centro mismo de la ciudad. Además, esas zonas van a transformarse con los años en centros secundarios a la periferia de la ciudad, y se volverán más excluyentes para los pobres todavía.

**MCE:** Pero no solamente puede verse que la oferta está centrada sobre las periferias, sino que, en nuestro caso, hay proyectos que se están desarrollando en zonas de tensión entre el centro en expansión y la periferia en expansión. Hay una cantidad de programas de renovación y rehabilitación que van generando una exclusión de los pobres del centro. Estos proyectos hasta ahora no han logrado mantener a los sectores más populares viviendo en el centro. Frente a esa pregunta, creo que no ha habido acciones al respecto. Por el contrario, creo que cada acción de recuperación del patrimonio, de rehabilitación o de mejorar un deterioro, lo que está generando es una expulsión de los pobladores del centro, para lo cual hay varios ejemplos que se podrían nombrar.

Considero que del sentido plurifuncional del centro de la ciudad y de la configuración de sistemas urbanos policentrales no depende en sí misma la concreción, o no, del derecho a la vivienda para todos. De lo que sí dependería sería del modelo, o del concepto que oriente aquello de un centro mixto (el cual no debería ser únicamente mixto en sus funciones sino en sus usos y en la diversidad de habitantes que albergue y de moradores que convoque) y del modelo o concepto que tengamos sobre una ciudad configurada desde múltiples centralidades, las cuales tampoco deben reducirse a unas centralidades operativas y de oferta de bienes y servicios sino a unas centralidades igualmente mixtas que

logren la articulación del territorio, la activación de los flujos sociales y la pertenencia de sus habitantes a la ciudad.

En tal sentido, lo que es a todas luces inconveniente es suponer que lo mixto de dichos centros (incluyendo en centro de la ciudad) radica en la superposición de ofertas por fuera de la oferta habitacional. Por el contrario, y es un tema central en el debilitamiento y deterioro de los centros urbanos, debemos comprender qué es lo que viene ocurriendo con las lógicas habitacionales de dichos centros y diseñar propósitos y proyectos de activación del sentido habitacional de tales centros, desde una perspectiva que desde estos centros se dé el soporte y se dinamicen las relaciones que sustentan la vida y la sobrevivencia de los muy diversos y desiguales habitantes de la ciudad. Aquí nos acercamos al derecho a la vivienda indisolublemente asociado al derecho al hábitat y el derecho a la ciudad (consignados, de hecho, en la *Constitución política del Ecuador*).

*¿Cómo facilitar el acceso a la vivienda a favor de los sectores populares sin profundizar la segregación residencial en los centros urbanos y fomentando una heterogeneidad social en esos sitios?*

**AQ:** La solución no es fácil, pero hay cosas que se pueden hacer. En el caso de Quito, la empresa municipal de vivienda, por tener una capacidad de gestión del suelo más importante que en el pasado, podría estar haciendo algo que hasta ahora no hace, lo cual sería: imponer a los constructores privados la construcción de programas inmobiliarios que tengan un porcentaje definido de viviendas para sectores sociales muy bajos, para así lograr una mayor heterogeneidad, lo que correspondería a una forma de subsidios cruzados financiados por los constructores privados.

**MCE:** Debemos partir del reconocimiento de que los centros urbanos han estado fuertemente habitados por grupos de menores ingresos y, más bien, quienes se han retirado

de los centros, tanto funcional como simbólicamente, son los grupos de más altos ingresos. Hay excepciones, pero en general existe una importante cantidad de población de bajos ingresos habitando los centros a los que llaman “centros en deterioro”.

La pregunta sobre cómo facilitar el acceso a la vivienda es ciertamente difícil, pues, de un lado, lleva a pensar en la importancia de ingeniar políticas que conduzcan no solamente a mantener la condición actual de residencia de los grupos de menores ingresos en dichos centros (la cual, por lo general, es significativamente deteriorada), sino a propender por un acceso legal y por una estabilidad en la tenencia con la que no cuentan. Ello implicaría dotarse de unos criterios claros frente al propósito detrás de la idea de vivienda a favor de sectores populares, y dotarse de un conjunto de estrategias e instrumentos de identificación de las formas actuales de ocupación y uso de los centros, de gestión del suelo, organización social y relaciones sociales, comunicación, proyección espacial, identificación de procesos y redes económicas locales.

El problema, en nuestra ciudad, ha sido que en la apenas inicial recuperación de zonas y edificios del centro se han desplazado sus moradores y habitantes más pobres. Entonces, los primeros retos consistirían en mantener la condición actual de residencia y de moradores para los grupos más vulnerables y, a la par, aumentar o mejorar las posibilidades habitacionales de quienes viven en condiciones muy deterioradas, sin que se genere un efecto social contrario que conlleve a un cambio en el estrato social que habita esos lugares (como en la gentrificación). Otro asunto radicaría en aumentar la oferta de vivienda para grupos de ingresos medios, porque lo plurifuncional no debe remitir solo a la mezcla de usos y operaciones, sino que debe reforzar el carácter del centro urbano como expresión plural social, simbólica y cultural de la ciudad. Ello exige ingeniar estrategias para que la oferta de revitalización del centro logre mantener esa característica de lugar diverso, e implica dotarse de ins-

trumentos para una nueva gestión del suelo, una reorganización social de los habitantes y la activación de procesos de comunicación y proyección espacial, entre otros.

### Centros históricos

*¿Consideran adecuada la premisa de que en los centros históricos de las ciudades latinoamericanas, las limitaciones de oferta y demanda de vivienda adecuada se deben, por un lado, a la falta de generación por parte de los gobiernos locales, de mecanismos de acceso e instrumentos de gestión; y por otro lado, a la escasa evaluación que estos mismos gobiernos elaboran sobre los mecanismos existentes, especialmente sobre los vinculados con la conformación de ciudades y revitalización de los centros?*

**MCE:** Aclarando que en Medellín no hay un centro histórico en sí, porque éste fue desmembrado en buena medida por obras viales y por la destrucción patrimonial (aunque persistan algunos sectores y obras dignas de protección), haré apenas una reflexión conceptual.

Las limitaciones en la oferta de vivienda (nueva o rehabilitada) propuestas en los centros urbanos, en parte pueden asociarse a la ausencia de políticas y planes para los centros, pero no se debe únicamente a ello. Si consideramos la ciudad como un territorio en tensión en el cual actúan no solamente el Estado sino fuerzas económicas tanto como sociales y políticas de distinta escala (global, regional, nacional, local y microterritoriales), dicha falta de oferta (y de demanda) tiene que ver, a su vez, con cómo se mueven los intereses de los sectores inmobiliarios y de oferta del suelo urbano, lo cual se ubica en una responsabilidad privada en buena medida. Claro que al Estado, como orientador de los destinos públicos (si se comprende ello en torno a procesos e intereses colectivos) sí le cabe una gran responsabilidad en cuanto a la convocatoria, orientación y gestión de esos propósitos y no puede dejar un vacío en tal sentido.

Esa parte ha sido grave, no solo por falta de evaluación sino por falta de investigación y conocimiento sobre los procesos sociales, culturales y económicos que se despliegan al habitar la ciudad y, en particular, sobre los referidos a las muy diversas resoluciones de vivienda (hostales, hoteles, alquileres, viviendas compartidas, familias expandidas, tejidos de confianza y culturales, redes de solidaridad y redes económicas precarias, entre otros) y a las tramas de existencia de nuestros habitantes en el desenvolvimiento de su vida urbana en los centros de nuestras ciudades. Siendo así, cómo podemos pretender, entonces, que se logre una política acertada, si se desconocen tales dinámicas, y cómo hacer un seguimiento si no se trazan previas políticas e indicadores.

En el caso de Quito, ha habido mucha reflexión sobre su centro histórico, pero en Colombia hay un desconocimiento de cuáles son los procesos sociales, culturales y económicos que se despliegan cuando se está habitando la ciudad y los centros históricos; en particular, hay mucho desconocimiento sobre cómo se solucionan los problemas de la vivienda, con vivienda de alquiler, compartida, entre otras. Además de la evaluación, tendríamos que construir un conocimiento, unos indicadores y una evolución sobre lo que está pasando.

**AQ:** En el caso del centro histórico de Quito –que está intervenido desde hace alrededor de 20 años– el desconocimiento no es ningún problema: las características socioeconómicas y arquitectónicas de la zona han sido estudiadas y los problemas diagnosticados por el Municipio y varios actores (tal como el Pacto Arim y la Junta de Andalucía), sobre todo a partir de principios de los años noventa. El tema no es una falta de instrumentos de gestión sino una falta de voluntad política de intervenir para favorecer que la gente pobre se quede. La idea, desarrollada bajo financiamiento del BID, es favorecer la inversión privada en la zona y atraer personas de clase más alta que vayan a vivir a dicha zona. La voluntad de recuperación de las

capas antiguas y deterioradas manteniendo a la gente pobre en estos espacios ya no existe realmente. Hubo esa voluntad en los años noventa, pero desde el año 2000 ya no hay la voluntad política de que la gente pobre se quede ahí. La empresa municipal encargada del centro histórico –y creada con el financiamiento del BID en 1994– ha construido y comercializado en la zona antigua, en los comienzos de la década del año 2000, exclusivamente programas inmobiliarios de alta calidad con un precio de venta del nivel de los barrios del norte de la ciudad, que corresponde a una población de clase media alta.

*Desde hace casi tres décadas, en varias ciudades de América Latina se iniciaron procesos de intervención en los centros históricos que han producido diferentes efectos sobre la situación de la vivienda y los habitantes de estas zonas. A grandes rasgos, estas políticas tuvieron por objetivo afrontar problemas como los altos niveles de turgencia, de pobreza y uso del espacio público. Sin embargo, en diferentes lugares se viene definiendo un proceso de desdoblamiento de los centros históricos. Frente a esto, ¿cuáles son sus diagnósticos al respecto? ¿En qué medida consideran que nos encontramos frente a procesos incipientes de gentrificación?*

**AQ:** Sí, existe un proceso de desdoblamiento del centro histórico de Quito desde hace 20 años. La expulsión de los pobres hacia una periferia cada vez más alejada deja espacio para intentar atraer una población de clase mucho más alta. El proceso de gentrificación todavía no es tan evidente porque esa población adinerada viene de manera muy progresiva, pero está en marcha.

Este proceso está acompañado, ya lo dije, por la acción pública. En esta línea se pueden ubicar los subsidios otorgados por el Municipio de Quito para que los propietarios reabiliten sus casas deterioradas: la única condición para obtener ayuda municipal es que el edificio intervenido sea usado como vivienda y no por una actividad comercial o de otro uso. En ese programa no hay ningún criterio

social, por lo que no importa que sean propietarios de clases altas, lo cual demuestra la falta de voluntad de impedir el proceso de gentrificación. Vemos que el objetivo fundamental es preservar el patrimonio arquitectónico, lo que es muy importante y favorece el turismo, la inversión privada y la venida de personas de clases altas, pero también la expulsión de los pobres de las zonas central.

**MCE:** Una cuestión es la preocupación que teníamos por los centros históricos a nivel de América Latina, frente a la cual podemos recordar a Hardoy, en su búsqueda por la recuperación del sentido de los centros históricos del continente. Y ha habido redes anti-quisimas en ese sentido.

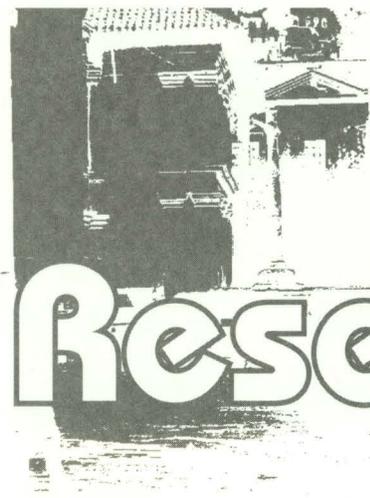
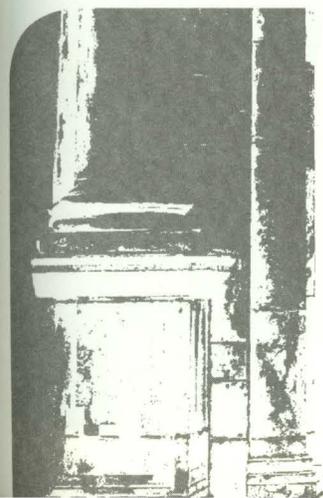
Pero hoy, esos esfuerzos por resignificar el sentido de los centros históricos se mueven en medio del encuentro de las fuerzas de la globalización, las que están marcando de una manera muy fuerte una nueva determinación del espacio en las ciudades, sobre todo, con la inserción de grandes complejos y cadenas comerciales que le otorgan nuevos valores a los espacios.

Actualmente, en conexión con la vivienda, no se pueden avizorar procesos de gentrificación en materia residencial. Pero sí es acaso más probable en los impactos urbanos de ciertas transformaciones, de ciertas obras urbanas de gran envergadura que logran atraer habitantes de más altos ingresos a ciertas partes del centro, o del centro expandido (pues éste en Medellín fue ampliado por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Varios ejemplos: 1) intervención en un mismo sector de encuentro entre el centro urbano en expansión y la periferia del norte de la ciudad; expansión encuentro que comprende la línea del metro y metropólus (sistema de transporte articulado); el mejoramiento del Jardín Botánico; la construcción del Parque Explora (macroproyecto de ciencia y tecnología y espacio público); el mejoramiento del Parque Norte (parque recreativo muy popular), y del Parque de los Deseos ligado al Planetario. 2) Intervención del centro de la ciudad en la zona administrativa de la misma con el Parque

de los Pies Descalzos, el Centro de Convenciones Plaza Mayor (sede de la Asamblea del BID), la Biblioteca de Empresas Públicas de Medellín (EPM) y el complejo de la Plaza de la Libertad; en ello, más que vivienda hay una tendencia a una mixtura y a veces una ocupación por uso recreativo de grupos de más altos ingresos que habían abandonado el centro de la ciudad.

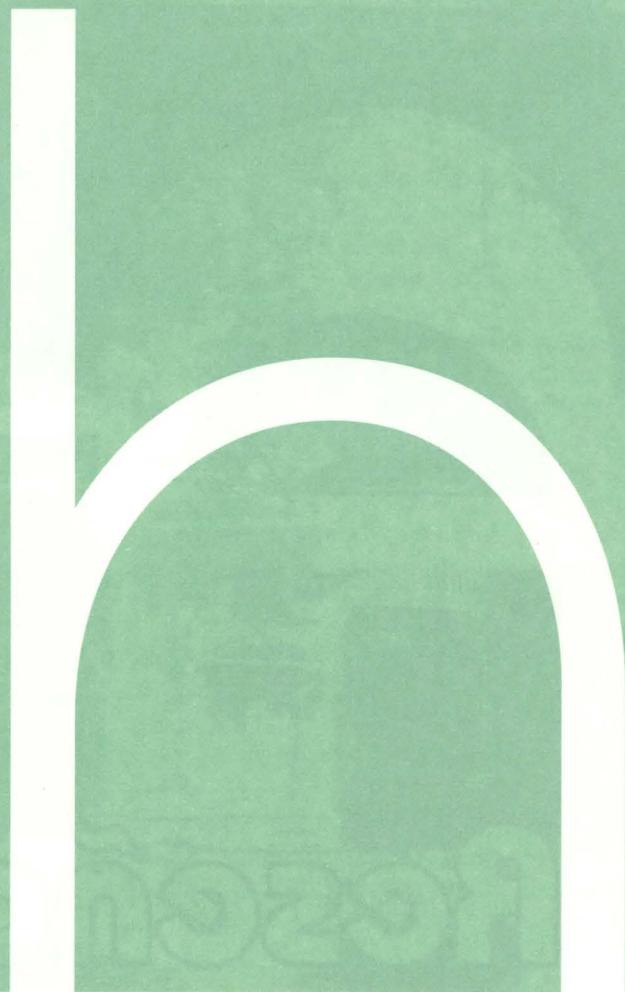
A futuro, diría que se puede avizorar que en esas zonas alejadas a dichas intervenciones –que están cerca de sectores urbanos muy populares– se generará una transformación en sus usos en el valor y el sentido del suelo urbano, y podría haber cambios en los habitantes que las rodean. No al grado de un cambio social de escala muy significativa, pero sí hacia unas escalas económicas más altas, con los consecuentes resultados paradójicos que ya mencionamos, derivados de las ventajas y desventajas de la valorización social y económica de las viviendas allí localizadas. **h**





# Reseñas

# Reseñas



## Marion Segaud (2008). **Anthropologie de l'espace.**

París: Armand Colin



Le Corbusier pensaba las casas como “máquinas de vivir” y la arquitectura como una disciplina racional. En *Anthropologie de l'espace* (Antropología del espacio), Marion Segaud parte de una crítica de la arquitectura moderna para demostrar que el espacio es, ante todo, vivido y representado y no solamente geométrico, homogéneo y abstracto. La autora estudia la arquitectura como un fenómeno social y cultural con el fin de plantear la posibilidad de hacer una antropología del espacio. Aunque reconoce que no se trata todavía de una “escuela o movimiento”, pone de relieve un “conjunto conceptual que posee tanta coherencia que tiene una fuerza operacional innegable” (Segaud, 2008: 40).<sup>1</sup>

La manera en que cada pueblo construye su relación con el espacio es fuente de diversidad. Esa diversidad ya ha sido explorada, pero se ha interpretado de forma determinista. Ahora bien, la globalización obliga a repensar la experiencia del espacio porque ha relativizado el espacio, desterritorializado las relaciones sociales y acelerado los cambios, homogeneizando los estilos de vida. Allí es donde aparece el principal aporte del libro: responder a una problemática actual recurriendo a la antropología, única disciplina que integra “tanto lo general, lo que viven todos los seres humanos, como lo particular, lo que les singulariza en función de los contextos” (Segaud, 2008: 12).

El ensayo de M. Segaud es el resultado de treinta años de colaboración entre arquitectos y profesionales de ciencias humanas. Tiene

un doble interés teórico y práctico: alimenta la reflexión sobre las relaciones del hombre con el espacio y sus variaciones culturales, históricas, sociales y económicas; además, propone herramientas diversas de análisis e invita a los profesionales a repensar sus prácticas.

Los seis capítulos del documento se organizan en dos momentos: los dos primeros constituyen una reflexión epistemológica sobre la antropología del espacio y los cuatro siguientes esbozan un cuadro de análisis de las relaciones entre el hombre y su espacio.

### ¿Qué es la antropología del espacio?

La antropología del espacio nace en 1970. Se caracteriza porque su origen critica la arquitectura moderna puesto que ignora al ser humano, el contexto y el paisaje. Por otro lado, mantiene la voluntad de recontextualizar la arquitectura, lo que se concreta en el acercamiento entre las ciencias sociales y la arquitectura. Además, prioriza la dimensión espacial en cada sociedad y su carácter eminentemente social.

### Análisis de la diversidad de las relaciones entre el hombre y su espacio

A partir de una rica ilustración de las representaciones del espacio en distintas sociedades (magrebí, mongola, asiática, amazónica, europea), M. Segaud profundiza el estudio teórico del espacio: sobrepasa la opo-

<sup>1</sup> Las citas bibliográficas han sido traducidas por el autor de la reseña.

sición entre el paradigma relativista y culturalista para proponer un método de análisis de la diversidad cultural. Aunque cada sociedad inventa su espacio, se pueden distinguir operaciones universales que el autor presenta en los cuatro últimos capítulos: habitar, fundar, distribuir, transformar y figurarse el espacio [en francés: *se représenter*].

Comienza por el habitar que define como un acto “esencial” que necesita una “arquitectura esencial”. Demuestra que el espacio “informa” sobre las relaciones entre grupos sociales o las mentalidades y “modela” los grupos humanos, contribuyendo al orden social.

Fundar es otra manera de organizar la sociedad; constituye un acto voluntario de asentamiento que remite al orden simbólico y es, también, el primer acto urbanístico (ejemplos: el plano ortogonal en Europa o los mandalas en la India que organizan las ciudades y determinan los sitios civiles y religiosos).

El hecho de separar, dividir el espacio e instaurar límites se define como la distribución (a escala doméstica) o el ordenamiento (a escala territorial). En el libro se estudian varias formas de distribución: de las habitaciones en una casa; de las personas en función del sexo o del estatus social; de los individuos en la ciudad.

El último capítulo “Transformar y reformular” merece atención especial porque señala áreas de investigación relacionadas con el desafío planteado por la globalización. La urbanización generalizada y la aceleración de los cambios sociales complican el análisis de la relación del hombre con el espacio. Aparecen nuevas espacialidades y procesos de recomposición a partir de “conexiones entre mundos culturales”. Según el autor, estos únicamente pueden ser analizados por una antropología moderna que contemple las tensiones entre uniformidad y heterogeneidad, y que explore lo intercultural.

Por eso, M. Segaud considera el espacio de la vivienda como “el campo de batalla del cambio” (Segaud, 2008: 157). Es una preocupación de numerosas sociedades, un espacio que condensa varias dimensiones de la vida humana (sociales, económicas, políticas, temporales) y valoriza las competencias de los habitantes. La obser-

vación de las transformaciones de la vivienda es apasionante y puede hacerse en varios niveles: acciones llevadas desde arriba (por el Estado) o en la manera que tiene cada pueblo o habitante de “recibir” la arquitectura y adaptarla.

### ***Anthropologie de l'espace: entre manifeste y manual***

Al criticar la arquitectura moderna y la percepción occidental de un espacio geométrico y neutral, Marion Segaud ofrece un manifiesto a favor de la diversidad humana. Frente al discurso recurrente sobre la uniformidad que acompaña la globalización, recalca el poder de resistencia de la diversidad cultural. La creación de nuevas espacialidades que resultan de intercambios entre distintas visiones del espacio demuestra que cada sociedad puede crear su modernidad y que la espacialidad occidental no es el único referencial.

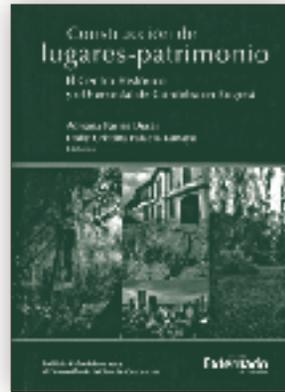
Documento comprometido, *Anthropologie de l'espace* es también de gran utilidad para profesionales del espacio, investigadores, arquitectos y estudiantes. Al observar las miradas que tiene el hombre sobre el espacio y los usos que se hacen, la autora recuerda que las formas nacen de los contextos económicos y sociales, y no solamente de la historia del arte. Así se comprende que las ciencias humanas pueden enriquecer las prácticas de los profesionales de la construcción y del ordenamiento: por una parte, porque les invita a tomar en cuenta las necesidades de los habitantes y a asociarlas a la concepción; y por otra parte, porque estimula la creatividad y la imaginación.

Marie Lemay\*

\* Máster en Desarrollo Local por el Instituto de Estudios sobre Desarrollo Económico y Social (IÉDES), París 1.

Adriana Párias Durán y  
Dolly Palacio Tamayo (eds.)  
(2006). **Construcción  
de lugares-patrimonio:  
el centro histórico y el  
humedal de Córdoba en  
Bogotá.**

Bogotá: Universidad del  
Externado



“**A**rticular históricamente lo pasado no significa conocerlo tal y como verdaderamente ha sido. Significa adueñarse de un recuerdo tal como relumbra en el instante de un peligro”; así, Walter Benjamin sintetiza el continuo devenir del debate en torno al patrimonio cultural. La inminente amenaza de la dinámica socioeconómica sobre la “herencia cultural” de un pueblo y “su identidad” son temas que, en este libro, buscan un espacio para ser repensados con otras voces y otras miradas. Se incorporan al debate nociones de cultura y naturaleza en una visión integradora, en la cual el simbolismo se construye al pulso de los habitantes y usuarios directos de estos sitios patrimoniales en Bogotá.

Son muchas las inquietudes y desafíos que provoca su lectura. Este libro es una experiencia investigativa que utiliza nuevos métodos para acceder a lugares no explorados de la sociedad y de su relación con el entorno: captura e interpreta imágenes del pasado que resurgen transformadas por sensaciones del presente, inagotables y diversas; sumerge al lector en el debate continuo y evolutivo del hecho patrimonial en las políticas públicas.

El análisis que las editoras proponen –a través de nueve estudios entrelazados por un proceso continuo de construcción del

patrimonio– tiene una mirada dinámica de los temas generales de la ciudad (política, economía, cultura, legislación), para luego adentrarse en lo particular, lo individual, las relaciones, las tensiones y percepciones que definen el patrimonio de los bogotanos y que cuestionan las lógicas institucionales de “patrimonialización”. Dos momentos claros definen estas investigaciones: el primero aborda, en cinco artículos, temas relacionados con la ciudad y los procesos que dejan huella en el espacio y sus habitantes; en ellos se presentan análisis estadísticos, gráficos y etnográficos que brindan oportunidades de reflexión para visibilizar los efectos que la condición patrimonial de La Candelaria y el humedal de Córdoba tienen para el territorio y sus habitantes. En un intento por destacar aspectos relevantes de estos artículos, recojo los siguientes elementos:

(i) Adriana Párias, a través de un proceso exhaustivo de recolección e interpretación de datos, analiza las conexiones que existen entre el carácter patrimonial y simbólico del centro histórico de Bogotá, tácitamente asimilado por la sociedad, y los precios del suelo y del espacio construido. Sintetiza el proceso dinámico por el cual pasa de *lugar de élites* a *lugar de pobres* y, posteriormente, a *lugar selecto*; esto, en tres períodos específicos de la ciudad: 1930-1940, 1950-1970 y 1980-2005. Reflexiona, además, sobre el

papel que cumplen los empresarios privados en la emergencia de convenciones urbanas: redireccionan la tendencia de la demanda al introducir “innovaciones que no están codificadas en las convenciones del pasado” y que, a través de recursos mediáticos, son legitimadas por la sociedad.

(ii) Thierry Lulle se acerca a los criterios de valoración social de lo patrimonial desde una mirada diacrónica de la memoria gráfica de la ciudad. Con herramientas originales como las guías de turismo y los retratos de la ciudad, y con los aportes teóricos de Armando Silva y Françoise Choay, entre otros, analiza las representaciones sobre las que se construye la imagen de Bogotá vista por bogotanos.

(iii) María Clara Van Der Hammen, basada en entrevistas abiertas a los residentes de sitios patrimoniales, recoge testimonios de las formas disímiles de concebir, pensar e interactuar con el patrimonio; así también, de la necesidad de su construcción colectiva. La autora visibiliza otras lecturas posibles del patrimonio, donde se lo puede palpar como algo renovado, como un lugar donde fluye la vida. Los entrevistados de La Candelaria y el humedal de Córdoba incorporan estos lugares a la ciudad a través de un recorrido por el pasado reinterpretado con elementos del presente. En el artículo también se expone la reciente incorporación del patrimonio natural a los temas de planeamiento urbano, partiendo del concepto de estructura ecológica. Se aviva, de otra parte, el debate por la necesidad de incorporar la categoría patrimonial a la sociedad, desde políticas integrales que dejen insubsistentes los enfoques institucionales independientes y especializados. Las diversas entrevistas evidencian la característica “caprichosa” de la institución de “patrimonialización”, que excluye al sujeto para insertarse en la lógica del Estado Nación, en la construcción de la identidad nacional. De igual forma, se destaca el papel que la comunidad ha jugado en la supervivencia del humedal frente a las presiones inmobiliarias.

(iv) Jeffer Chaparro, a través del análisis de cartografía histórica y fotografía aérea, reconstruye registros del espacio-tiempo del territorio. Este análisis da cuenta de un

palimpsesto donde se encierran múltiples intereses. Se apoya en los trabajos teóricos de Horacio Capel sobre morfología urbana y en los trabajos de Milton Santos sobre mediación técnica y sistema de objetos, para extrapolar conclusiones al campo de lo patrimonial. Es un ejercicio interesante que proyecta al territorio en su integralidad como un contenedor de patrimonios y deja una propuesta metodológica abierta que, a decir del autor, debe ser considerada como un punto de partida y no de llegada.

(v) Para entender la dimensión de los referentes patrimoniales en el ámbito de las políticas públicas, Leonardo Garavito se adentra en el análisis desde la *Constitución política* colombiana. La *Constitución* de 1991 es considerada el punto de inflexión para las leyes relacionadas con el patrimonio cultural. Sin desconocer las convenciones internacionales, esta normativa incorpora la problemática nacional colombiana con una dimensión de diversidad; asimismo, evidencia la tensión entre el patrimonio cultural y el patrimonio natural, reposicionando el debate sobre cultura y naturaleza. En el ámbito de la gestión del patrimonio, se destaca que la legislación deja abierta una puerta para incorporar la participación comunitaria tanto en la definición como en su manejo; de igual forma, se plantea la duda sobre la real existencia de una política pública en relación con el patrimonio cultural y natural en Colombia.

El segundo grupo de artículos está compuesto por los trabajos de María Clara Van Der Hammen, Dolly Palacio, Leonardo Garavito y Claudia Rodríguez. Tiene un abordaje a partir del sujeto, desde su vivencia, valoración y uso del patrimonio, e incorpora a las reflexiones el concepto de “capital cultural” propuesto por Pierre Bourdieu. Esto permite entender al patrimonio como un proceso social y simbólico que es susceptible de ser incrementado, reconvertido, productivo y también de ser apropiado de forma diferencial por los distintos actores. En este análisis, es importante la incorporación de la dimensión de género tanto del sujeto como del espacio, desde una perspectiva de la geografía humana, lo que

permite entender y valorar los usos posibles del patrimonio como un producto social.

El enfoque de las percepciones del entorno y de elementos considerados patrimoniales “posibilita un mejor conocimiento de las comunidades y aporta en la configuración de su lugar en el mundo”; permite aproximarse a la forma como los individuos se identifican entre ellos o se diferencian. En este sentido, la investigación determina patrones de valoración de los bogotanos respecto a sus patrimonios: los cerros orientales, el humedal de Córdoba, el centro histórico y el festival de la chicha, que no responden, necesariamente, a la valoración institucional.

La subjetividad implícita en la gestión participativa del humedal de Córdoba plantea una serie de dilemas en cuanto a los límites y posibilidades de la participación y del ejercicio de la ciudadanía frente a las tensiones del poder. Los intereses alrededor del humedal ponen sobre el tablero debates como los derechos de la naturaleza, los derechos del hombre y ciertos modelos de desarrollo.

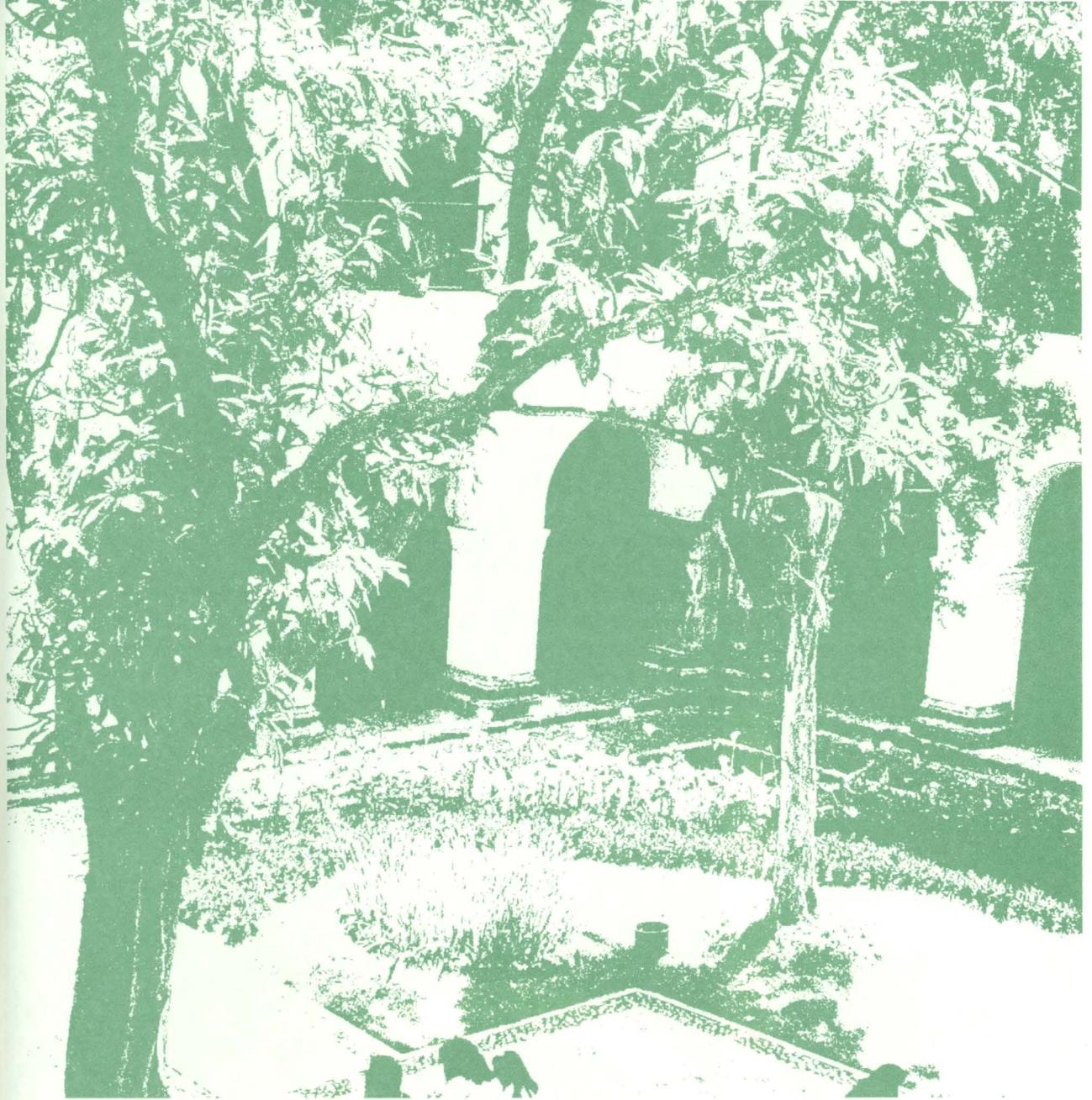
Las reflexiones a las que convoca *Construcción de lugares-patrimonio*, en el campo teórico y de la gestión del patrimonio cultural y natural, animan a explorar nuevos caminos en los cuales el patrimonio se materialice en lo cotidiano, sobre un territorio y con una sociedad activa donde los matices temporales emerjan, se fusionen, se transformen. Este trabajo interdisciplinario acerca a las dimensiones políticas, económicas, sociales y culturales implícitas en los debates sobre patrimonio y que hoy, además, deben incorporar la interrelación de identidades diversas y la incertidumbre frente a procesos mundiales.

Ximena Ron Pareja\*

---

\* Estudiante de la Maestría en Estudios de la Ciudad, FLACSO, sede Ecuador.



A close-up photograph of the fountain structure, showing the square tiers and the central spout. The text "Resumen Summary" is overlaid on the image in a large, bold, outlined font.

# Resumen Summary

# Resumen Summary



**Producción masiva de vivienda en Ciudad de México: dos políticas en debate:**

15-26

Catherine Paquette Vassalli

Mabel Yescas Sánchez

**Resumen**

Desde el año 2000, dos políticas públicas han contribuido a generar importantes cambios urbanos en la zona metropolitana de Ciudad de México: la política federal de financiamiento de vivienda de interés social nueva terminada, que dio lugar a la producción de grandes fraccionamientos habitacionales ubicados en las periferias, y la política local de redensificación del área central de la metrópoli implementada por el gobierno del Distrito Federal, que ocasionó la construcción de una gran cantidad de edificios habitacionales. Aunque no parezca, estas dos respuestas institucionales tienen muchos puntos en común, siendo el más relevante el hecho de apostar por una producción masiva de vivienda por parte de desarrolladores privados para resolver la problemática habitacional y urbana. El análisis conjunto de estas dos políticas, en particular de sus impactos en términos urbanos, ambientales y sociales, así como de sus limitaciones en cuanto al logro de sus objetivos, nos lleva a cuestionar la pertinencia de este tipo de acción pública, incluso más allá del caso de Ciudad de México. Asimismo, nos invita a formular interrogaciones de fondo acerca del papel que juegan, y que deberían jugar hoy en día, las autoridades y el sector inmobiliario en el desarrollo urbano.

**Palabras clave:** política habitacional, vivienda social, política de vivienda en el centro, sector inmobiliario, política de redensificación, Ciudad de México.

**Derecho a la ciudad y autogestión cooperativa en Buenos Aires: 27-36**

María Carla Rodríguez

**Resumen**

El artículo analiza el papel de la dimensión cultural en modelos de acceso y gestión del suelo urbano con sectores de bajos ingresos. Presenta la experiencia cooperativa de autogestión, propiedad colectiva y ayuda mutua del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos de la Central de los Trabajadores de la Argentina (CTA), en áreas centrales de la ciudad de Buenos Aires afectadas por procesos de renovación urbana (Barracas, San Telmo). La tarea de resignificación cultural, enraizada en la reorganización de la vida cotidiana característica de los procesos cooperativos –a través de la movilización de afectividades y la generación de nuevas competencias reflexivas– emerge como sostén estratégico de proyectos y políticas. La reconfiguración de la significación cultural del espacio vivido, forjada mediante la experiencia sociopolítica de transformación de sus usos en distintas escalas (proyectual o grupal, microbarrial, urbana), se plantea como columna clave de la “construcción del derecho a la ciudad” y la autogestión como una vía privilegiada para el desarrollo habitacional en América Latina.

**Palabras clave:** derecho a la ciudad, espacio vivido, autogestión.

**Problemática habitacional del Paraguay: necesidad de cambio en el cambio:**

37-46

Ana Raquel Flores López Moreira

**Resumen**

La problemática habitacional urbana vinculada con los desplazamientos humanos, los procesos de expropiación y segregación física y social, la vulnerabilidad y los riesgos de desastres, los procesos de gentrificación y su solución según las declaraciones de Río 1992 y Estambul 1996, no se resuelve solo con la construcción de viviendas. En tiempos de crisis y cambios, el Gobierno central y el local deben conducir los procesos para mitigar el impacto de cada situación, coordinando políticas, roles y actores. La prevención debería ser la modalidad de acción generalizada, plasmada en el planeamiento urbano que contemple los factores que influyen en el incremento del calentamiento global, la preservación ambiental, el concepto de recurso escaso aplicado al suelo y, fundamentalmente, la inclusión física pero también social de los sectores poblacionales de baja renta, estimulando la formación de capital social con el fin de lograr la sostenibilidad del desarrollo urbano.

**Palabras clave:** prevención, planeamiento, coordinación, recurso escaso, inclusión, sostenibilidad.

**Títulos de propiedad, mercados y políticas urbanas: 47-62**

Julio Calderón Cockburn

**Resumen**

Este trabajo analiza el impacto social y económico de la Política Nacional de Formalización desarrollada por el Gobierno peruano entre 1996-2008. Evalúa el impacto de la titulación en la política urbana en que está inserta, los vínculos del Gobierno con la organización social y el "sistema de comunidad". En relación con la mejora de las condiciones sociales y económicas en las familias, aborda la seguridad de tenencia, el acceso al crédito y los mercados inmobiliarios. Por último, define algunos puntos de la agenda pendiente de la titulación.

**Palabras clave:** formalización de la propiedad, evaluación de impacto, mercados inmobiliarios informales.

## Instrumentos de integración social en la nueva Política Habitacional y Urbana de Chile: 63-75

Paola Siclari Bravo

### Resumen

El artículo indaga sobre la coherencia y eficacia de los nuevos mecanismos de integración social de la Política Habitacional y Urbana vigente en Chile para población en situación de pobreza, a saber: promoción de adquisición de vivienda usada a través del Programa Fondo Solidario de Vivienda, Planes de Habilitación Social, Proyectos de Integración Social, Subsidio a la Localización y el proyecto de ley en trámite en el Congreso: Ley de Suelo e Integración Social. A partir de un somero análisis de la segregación urbana residencial nacional antes de haberse implementado estos mecanismos (situación de base), se evidencia que de segregación se sabe muy poco, y desde esa falencia, las soluciones son, en parte, incoherentes. Asimismo, las deficiencias funcionales relativas a un oportuno monitoreo de los procesos y mejoramientos en curso (inexistentes) hacen que lo propuesto sea, también, ineficaz. Finalmente se explicitan aspectos de la segregación urbana a indagar, mecanismos de integración urbana alternativos con sus respectivas formas de operacionalización.

**Palabras clave:** segregación urbana residencial, integración urbana, Política Habitacional y Urbana en Chile, indicadores de integración social, indicadores de segregación.

## Reduccionismo cultural y territorial del patrimonio urbano: 79-90

René Coulomb

### Resumen

El papel cada vez más hegemónico de los *mass media* y de las nuevas tecnologías de la información, así como los procesos de globalización económico-financieros, son factores que impulsan una mundialización creciente de la cultura, la cual impacta cada vez más la dinámica socioeconómica, política y cultural de los centros históricos. Dentro de este contexto, el artículo se centra en analizar cómo dos procesos fuertemente vinculados entre sí –la internacionalización del patrimonio cultural y el desarrollo exponencial del “turismo cultural”– se acompañan de un reduccionismo cultural que tiende a homogeneizar las prácticas y los imaginarios culturales locales. Un análisis de los procesos recientes de las intervenciones públicas y privadas en el centro histórico de Ciudad de México parece arrojar un proceso concomitante de reduccionismo territorial del área patrimonial, derivado de la prioridad dada a estos espacios y usos del suelo que ofrecen una mayor rentabilidad a las inversiones.

**Palabras clave:** patrimonio cultural, internacionalización, turismo cultural, UNESCO, centro histórico, Ciudad de México.

### Globalización y transformaciones de la centralidad histórica en Buenos Aires: 91-101

Pablo Ciccolella  
Iliana Mignaqui

#### Resumen

La evolución de la centralidad en Buenos Aires ha estado signada por diversas etapas del desarrollo urbano y fases de modernización. A partir de la década de los años noventa, la centralidad histórica ha experimentado un nuevo período de transformación que se expresa en su expansión territorial, modernización, “verticalización” y densificación. Este proceso estuvo vinculado a la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo económico neoliberal y a la profundización de la internacionalización de la economía argentina. Los efectos socioeconómicos, arquitectónicos y urbanísticos de la globalización, si bien no modificaron la característica mono-centralidad de la ciudad, definieron la formación de una red incipiente de “subcentralidades” metropolitanas. Este artículo analiza sumariamente la evolución de la centralidad histórica, sus especificidades, cambios y permanencias, enfatizando en las transformaciones recientes.

**Palabras clave:** centralidad histórica, globalización, modernización, transformaciones urbanas, distritos empresariales, Buenos Aires.

## Massive housing production in Mexico City: debating two policies: 15-26

Catherine Paquette Vassalli  
Mabel Yescas Sánchez

### Abstract

From this decade on, two policies have generated important urban changes in Mexico City's metropolitan area: a federal policy that finances new social housing, which involved the construction of large and fragmented settlements located on the peripheries; and a policy implemented by the Government of the Federal District that sought the re-densification of the metropolitan central area and generated the construction of numerous residential buildings. Although it may not seem apparent, these two institutional answers to housing and urban problems have many elements in common, the main one being that they rely upon massive privately-led housing developments. The analysis of these two policies, particularly in terms of their urban, environmental and social impacts and the limitations they faced in accomplishing their objectives, leads us to question the relevance of this type of public actions, even beyond the case of Mexico City. It also formulates basic interrogations regarding the roles that public authorities and the real estate sector play, and should play, in the urban development field.

**Keywords:** housing policy, social housing, downtown housing policy, real estate sector, re-densification policy, Mexico City.

## Right to the city and cooperative self-management in Buenos Aires: 27-36

María Carla Rodríguez

### Abstract

This paper analyses the cultural dimension of access and urban soil management models in low-income sectors. It presents a cooperative experience of self-funding, collective ownership and mutual aid carried out by the CTA's *Movimiento de Ocupantes e Inquilinos* in central areas of the City of Buenos Aires, affected by urban renovation processes (Barracas, San Telmo). The task that cultural re-signification entails, rooted in the reorganisation of everyday life that characterizes cooperative processes –through the mobilisation of emotional bonds and the generation of new reflexive abilities– emerges as a strategic support for projects and policies. The reconfiguration of cultural meanings assigned to lived spaces, forged through the socio-political experience of transforming their uses at different scales (project or group, micro community, urban), is presented as a key element in “constructing the right to the city” and self-funding strategies that constitute a privileged way to promote regional urban development in Latin America.

**Keywords:** right to the city, lived space, self-management.

**Paraguay's urban housing problem: a need for change within change: 37-46****Ana Raquel Flores López Moreira****Abstract**

The urban housing issue linked to human displacements, expropriation processes, physical and social segregation, the vulnerability and risks provoked by natural disasters, gentrification processes and their solution according to the Río 1992 and Istanbul 1996 declarations, cannot be resolved with the sole construction of houses. In a context marked by crisis and changes, state and local governments must lead the way in order to mitigate their impacts, and coordinate policy initiatives, roles and actors. Prevention must be the generalized course of action, and it must shape an urban planning strategy that contemplates the factors that influence global warming, environmental preservation, the concept of limited resource availability applied to soil management, and the physical but also social inclusion of low-income populations. Such a strategy should stimulate social capital formation in order to achieve the sustainability of urban development.

**Keywords:** prevention, planning, coordination, limited resources, inclusion, sustainability.

**Property titles, markets and urban policies: 47-62****Julio Calderón Cockburn****Abstract**

This paper analyses the social and economic impacts of the Política Nacional de Formalización (National Legalization Strategy) developed by the Peruvian government between 1996 and 2008. It evaluates the impact of the land titling process within the urban policy in which it was inserted, the links between government authorities and social organizations and the "community system". Regarding the betterment of families' social and economic conditions, it discusses property possession security, access to credit and real estate markets. Finally, it highlights some points that need to be addressed in the land titling agenda.

**Keywords:** property legalization, impact assesment, informal real estate markets.

### Social integration mechanisms in Chile's new Housing and Urban Policy: 63-75

Paola Siclari Bravo

#### Abstract

This article discusses the coherence and efficiency of new social integration mechanisms deployed by Chile's current Housing and Urban Policy for low-income sectors, that is: promotion of house purchases through the Programa Fondo Solidario de Vivienda, social housing plans, social integration projects, subsidies and the bill on land use and social integration currently being discussed by the parliament. From a brief analysis of urban residential segregation at the national level before these mechanisms were implemented, it becomes evident that little is known about segregation and the solutions proposed for this problem are in many ways incoherent due to this deficiency. At the same time, the functional deficiencies regarding opportune monitoring mechanisms of processes and improvements in course (today non-existent) also turn current proposals inefficient.

Finally we specify aspects of urban segregation that need further research, and alternative urban integration mechanisms with their particular operational strategies.

**Keywords:** urban residential segregation, urban integration, Chile's housing and urban policy, integration indicators, segregation indicators.

### Cultural and territorial reductionism regarding urban heritage: 79-90

René Coulomb

#### Abstract

The increasingly hegemonic role of mass media and new information and communication technologies, as well as the process of economic-financial globalization, are certainly factors that generate a growing universalization of culture. Such a process is having a greater impact on the socio-economic, political and cultural dynamics of historical urban centers. In this context, the article analyzes two processes strongly interdependent, the internationalization of cultural heritages and the exponential development of "cultural tourism", and how they are accompanied by a cultural reductionism that tends to homogenize social practices and local cultural imaginaries. An analysis of recent public and private sector interventions in Mexico City's historical center seems to reveal a concomitant process of territorial reductionism of the patrimonial area, derived from the priority given to spaces and land use which offer a greater profitability to investors.

**Keywords:** cultural heritage, internationalization, cultural tourism, UNESCO, historical urban center, Mexico City.

**Globalization and transformations of Buenos Aires' historic centrality: 91-101**

Pablo Ciccolella  
Iliana Mignaqui

**Abstract**

The evolution of centrality in the City of Buenos Aires has been marked by different urban development and modernization stages. Since the 90s, the historic downtown area has experimented a new transformation phase, reflected in its territorial expansion, modernization and densification. This process was associated with the launch of a neoliberal economic development strategy and a more profound internationalization of the Argentine economy. Although the mono-centrality that characterizes the City of Buenos Aires was not affected by the socioeconomic, architectonic and urban impacts of globalization, it defined the configuration of a new metropolitan network integrated by sub-centralities. This article analyzes the evolution of the historic urban centre, its specificities, changes and continuities, focusing on recent transformations.

**Keywords:** historic centrality, globalization, modernization, urban transformations, commerce districts, Buenos Aires.

## Política editorial

*Centro-h* es una revista arbitrada y de publicación cuatrimestral. Los artículos propuestos para su publicación deben ser textos originales y no publicados o propuestos para tal fin en otra revista. Además, deben ajustarse a los contenidos y a la política editorial de *Centro-h*.

La Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos – OLACCHI invita a profesionales, estudiantes, gestores públicos y miembros de la comunidad académica a participar en la revista *Centro-h*. Esta revista busca ser un espacio de debate, actualización, investigación y consulta para académicos, formuladores de políticas y opinión pública sobre las ciudades latinoamericanas.

Todos los artículos propuestos para su publicación en *Centro-h* serán sometidos al siguiente proceso editorial. En el caso de las reseñas y los artículos para la sección renovación, el comité editorial tendrá la decisión final sobre su publicación. Para el resto de secciones, los artículos serán revisados por el equipo editorial, quienes podrán decidir aceptar o rechazar los artículos de acuerdo con la política editorial de *Centro-h* y el cumplimiento de las normas editoriales. En caso de que el artículo cumpla con todos los requisitos, el equipo editorial enviará el texto a dos árbitros del comité externo o académicos reconocidos en la temática abordada en cada uno, quienes podrán determinar lo siguiente: 1) publicar el artículo sin modificaciones; 2) publicar el artículo sólo cuando se hayan incluido las recomendaciones realizadas por los evaluadores; 3) rechazar la publicación del artículo. En caso de discrepancia en los resultados, se enviará el artículo a un tercer evaluador. Todo el proceso se realizará de forma anónima, bajo el sistema de doble ciego (*peer review*). En todos los casos, las decisiones serán inapelables.

Los contenidos de la revista se organizan de la siguiente manera:

- **Editorial**
- **Tema central:** para cada número, el consejo editorial definirá una problemática específica, para lo cual se invitará a expertos de distintos países.
- **Artículos:** recoge análisis, ensayos y resultados de investigaciones sobre diversos temas urbanos, sin que tengan que ver con el tema central de la revista. Convocamos a enviar artículos, de acuerdo con la política editorial de *Centro-h*.
- **Diálogo:** consiste en un diálogo (entrevista) con un personaje representativo del urbanismo, la investigación urbana o de la ciudadanía, sobre un tema de interés.
- **Renovación:** descripción metodológica y de resultados de intervenciones en centralidades de las ciudades de los países de la Organización.
- **Reseñas:** es la sección de crítica bibliográfica que incluye tanto comentarios a obras de urbanismo académicas o de intervenciones en centralidades o centros históricos. Invitamos a enviar publicaciones –que formarán parte de la Biblioteca de OLACCHI– y comentarios de las mismas para ser consideradas por el comité editorial.

Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de los autores y no reflejan la línea de pensamiento de OLACCHI.

## Normas de publicación de la revista *Centro-h*

La revista *Centro-h* recibe artículos de forma permanente para todas sus secciones. Para el caso de la sección central, el comité editorial definirá la temática a abordar, para lo cual se invitará a especialistas de diversos países de la región, así como se comunicará, por medio de convocatorias, a participar al público en general. La fecha de cierre de recepción de artículos para la sección central es la primera semana de los meses de enero, marzo y julio, respectivamente. Los artículos deben enviarse por correo electrónico en formato MS Word a la dirección: [centro-h@olacchi.org](mailto:centro-h@olacchi.org). En una hoja aparte, se deben incluir los datos generales del autor, autora o autores: nombre completo, afiliación institucional, dirección de trabajo o domicilio y dirección de correo electrónico. Los artículos considerados para su publicación darán derecho a su autor o autora a recibir una suscripción anual de la revista. Todos los artículos propuestos para su publicación deben respetar las siguientes normas:

1. Los artículos deben ser originales e inéditos en español.
2. El comité editorial se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los trabajos, así como el número y la sección en la que aparecerán.
3. Todos los artículos deben respetar el siguiente formato: letra Times New Roman, tamaño 12 e interlineado 1 (espacio simple).
4. Todos los artículos (con excepción de las reseñas) deben incluir un resumen en castellano e inglés, que no exceda las 150 palabras, y un listado de cinco (5) a siete (7) palabras clave en los dos idiomas.
5. El título del artículo no debe superar las 10 palabras.
6. La página inicial de cada artículo deberá contener: título, autor, autora o autores, grado académico, adscripción institucional, dirección postal, correo electrónico y teléfono.
7. La extensión de los artículos para cada una de las secciones es la siguiente:  
 Central: 25 mil a 35 mil caracteres con espacio (cce)  
 Artículos: 22 mil a 28 mil cce  
 Diálogo: 10 mil a 20 mil cce  
 Renovación: 15 mil a 20 mil cce  
 Reseñas: 6 mil a 8 mil cce
8. La primera vez que se emplee una sigla en el texto se especificará primero su equivalencia completa y después la sigla.
9. Las citas bibliográficas en el texto deben ir entre paréntesis, indicando el apellido del autor, la fecha de publicación y el número de página. Por ejemplo: (Quiolodrán, 2001: 33).
10. Los cuadros, gráficas e ilustraciones se presentarán en originales y en hoja aparte (también en diferente archivo electrónico); cada uno con su respectiva fuente al pie. Su colocación en el texto se deberá indicar con claridad (emplear expresiones del tipo: /Entra cuadro 1/).
11. La bibliografía se pondrá al final del texto en orden alfabético de los autores y deberá presentarse de la siguiente manera:

**Libro de un autor:**

Apellido, Nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar: Editorial.

Ejemplo: Lefebvre, Henri (1970). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.

**Libro de más de un autor:**

Apellido, Nombre y Nombre y Apellido (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar: Editorial.

Ejemplo: Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes (eds.) (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: SUR.

**Artículo en libro de editor(es), coordinador(es) o compilador(es):**

Apellido, Nombre (año de publicación). "Título del artículo entre comillas", en: Nombre, Apellido, palabra que corresponda editor(es), coordinador(es) o compilador(es), etc. *Título del libro en cursiva*. Lugar: Editorial.

Ejemplo: Hiernaux, Daniel (2006). "Los centros históricos: ¿espacios posmodernos? (de choques de imaginarios y otros conflictos)", en: Miguel Ángel Aguilar; Daniel Hiernaux y Alicia Lindón (coords.) (2006). *Lugares e imaginarios en la metrópolis*. Barcelona y México: Anthropos / Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.

**Artículo en revista:**

Apellido, Nombre (año de publicación). "Título del artículo entre comillas". *Nombre de la revista en cursiva*, número de la revista. Lugar, páginas que comprende.

Ejemplo: Gorelik, Adrián (2002). "Imaginarios urbanos e imaginación urbana. Para un recorrido por los lugares comunes de los estudios culturales urbanos". *EURE*, 83. Santiago de Chile: 125-136.

# centro-h

www.revistacentro-h.org

## Editorial

La centralidad histórica: entre el nacionalismo del pasado (monumento)  
y el sentido social de hoy (centro vivo)

Fernando Carrión M.

## Tema central Vivienda

Producción masiva de vivienda en Ciudad de México: dos políticas en debate

Catherine Paquette / Mariana Yescas

Derecho a la ciudad y autogestión cooperativa en Buenos Aires

María Carla Rodríguez

La problemática habitacional del Paraguay: necesidad de cambio en el cambio

Ana Raquel Flores

Títulos de propiedad, mercados y políticas urbanas

Julio Calderón Cockburn

Instrumentos de integración social en la nueva Política Habitacional y Urbana en Chile

Paola Siclari Bravo

## Artículos

Reduccionismo cultural y territorial del patrimonio urbano

René Coulomb

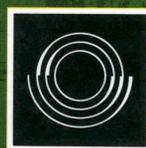
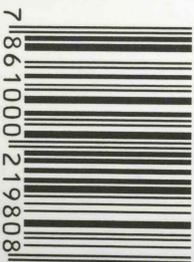
Globalización y transformaciones de la centralidad histórica en Buenos Aires

Pablo Ciccolella / Iliana Mignaqui

## Diálogo

Diálogo sobre vivienda y hábitat: de cara a las tendencias urbanas

María Clara Echevarría y Aurélie Quentin



**OLACCHI**  
Organización Latinoamericana  
y del Caribe de Centros Históricos