

# Pobreza urbana, vivienda y segregación residencial en América Latina



Daniela Soldano, Alicia Novick,  
María Cristina Cravino y Andrés Barsky  
(compiladores)

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento



POBREZA URBANA, VIVIENDA  
Y SEGREGACIÓN RESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA



Daniela Soldano, Alicia Novick,  
María Cristina Cravino y Andrés Barsky  
(compiladores)

# **Pobreza urbana, vivienda y segregación residencial en América Latina**

Daniela Soldano, Alicia Novick, María Cristina Cravino, Andrés Barsky, Ricardo Gómez Maturano, Eftychia Danai Bournazou Marcou, Andrés Barsky, Rodrigo Alejandro Hidalgo Dattwyler, Clara Eugenia Salazar Cruz, Gabriela Ponce Sernicharo, René Flores Arenales, Claudia Frisia Puebla Cadena, Jesús Ángel Enríquez Acosta, Alejandra Meza Noriega, Laura Paniagua Arguedas, Melba Rubiano Bríñez, María Angélica Rodríguez Herrera, Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso y Cristina Farías

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

Pobreza urbana, vivienda y segregación residencial en América Latina / Andrés Barsky ... [et al.] ; compilado por Daniela Soldano ... [et al.]. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2018.  
266 p. ; 21 x 15 cm. - (Cuestiones metropolitanas ; 27)

ISBN 978-987-630-376-7

1. Desigualdad Social. 2. Desigualdad Económica. I. Barsky, Andrés II. Soldano, Daniela, comp.

CDD 305.56



## EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2018

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

ediciones@ungs.edu.ar

www.ungs.edu.ar/ediciones

Diseño gráfico de colección: Andrés Espinosa

Diagramación: Eleonora Silva

Corrección: Miriam Andiañach

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados.

Impreso en DP Argentina S.A.

Tacuarí 123 (C1071AAC), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina,  
en el mes de octubre de 2018.

Tirada: 200 ejemplares.



Libro  
Universitario  
Argentino

# Índice

Presentación .....	9
Introducción. Segregación, cuestión social y nuevas territorialidades <i>Daniela Soldano, Alicia Novick, María Cristina Cravino y Andrés Barsky</i> ....	11
Segregación residencial en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México Tendencias 2000-2010 <i>Ricardo Gómez Maturano</i> .....	47
Polarización socioeconómica y cambios socioespaciales Visualizando la gentrificación en el caso de Ciudad de México <i>Eftychia Danai Bournazou Marcou</i> .....	65
La gestión del Estado en los bordes de la ciudad Análisis de las políticas públicas para el sostenimiento de las producciones agrícolas periurbanas en la Región Metropolitana de Buenos Aires (2000-2017) <i>Andrés Barsky</i> .....	85
La dispersión de la vivienda social en gran escala en la periferia metropolitana de Santiago de Chile. La precariópolis y el derecho a la ciudad <i>Rodrigo Alejandro Hidalgo Dattwyler</i> .....	111
Posibilidad de una nueva política habitacional La vivienda en renta en México <i>Clara Eugenia Salazar Cruz, Gabriela Ponce Sernicharo, René Flores Arenales y Claudia Frisia Puebla Cadena</i> .....	129
Vivienda de interés social en una ciudad del noroeste de México <i>Jesús Ángel Enríquez Acosta y Alejandra Meza Noriega</i> .....	153

¡Ciudades que cuiden! La habitabilidad sentida desde las mujeres de barrios populares <i>Laura Paniagua Arguedas</i> .....	175
Segregación residencial y política de vivienda en Colombia Ciudad Verde en Soacha <i>Melba Rubiano Bríñez</i> .....	199
El precio de la vivienda en Ciudad Juárez (2005-2013) <i>María Angélica Rodríguez Herrera</i> .....	221
Política y financiamiento habitacional ¿Tiempos de cambio en la Argentina? <i>Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso y Cristina Farías</i> .....	247



# Presentación

Entre los días 18 y 20 de mayo de 2015, en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México, se realizó el Segundo Congreso Nacional de Vivienda y de URBARED-Mundo Urbano “Habitabilidad y políticas de vivienda en México y América Latina”. El propósito de este encuentro fue reflexionar sobre el rumbo de las políticas de vivienda en América Latina así como sobre la cuestión social urbana en la región y promover un intercambio documentado e interdisciplinario de experiencias nacionales e internacionales encaminadas a mejorar las condiciones habitacionales de los sectores populares. El congreso fue organizado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México y por el Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes y el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, de la Argentina. También fue convocado por cincuenta y un dependencias de la UNAM, otras ocho instituciones académicas mexicanas, así como por asociaciones gremiales, sociales y civiles. Participaron académicos y alumnos de numerosos países – Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Venezuela, Austria, España, Francia y Reino Unido– y se presentaron trescientas ponencias distribuidas en nueve ejes temáticos: 1) la producción de vivienda y el desarrollo urbano sustentable; 2) el cambio climático y las ciudades sustentables; 3) la nueva morfología territorial y los macroproyectos urbanos; 4) la pobreza urbana, la desigualdad y la segregación residencial; 5) el espacio público y la seguridad ciudadana; 6) el patrimonio cultural y los centros históricos; 7) las necesidades habitacionales y las políticas de vivienda en América Latina; 8) la economía urbana y los sistemas de financiamiento para la vivienda; y 9) los gobiernos locales y las políticas de vivienda en América Latina.

Una selección de los trabajos presentados en este congreso dio origen a la publicación de varios libros. En este volumen se publican once contribuciones que reflexionan sobre distintos aspectos de los procesos de la pobreza urbana, la segregación residencial y la vivienda en nuestra región. Sus autores son: Ricardo Gómez Maturano, del Instituto Politécnico Nacional, México; Eftychia Bournazou Marcou, de la Universidad Nacional Autónoma de México; Andrés Barsky, de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina; Rodrigo Alejandro Hidalgo Dattwyler, de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Gabriela Ponce Sernicharo, René Flores Arenales, Claudia Puebla Cadena y Clara Salazar Cruz, del Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República de México, Universidad Nacional Autónoma de México y El Colegio de México; Jesús Ángel Enriquez Acosta y Alejandra Meza Noriega, de la Universidad de Sonora, México; Laura Paniagua Arguedas, de la Universidad de Costa Rica; Melba Rubiano Bríñez, de la Universidad Piloto de Colombia; María Angélica Rodríguez Herrera, de El Colegio de México; y Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso y Cristina Farías de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

# Introducción

## Segregación, cuestión social y nuevas territorialidades

*Daniela Soldano, Alicia Novick,  
María Cristina Cravino y Andrés Barsky*

Los estudios urbanos y las ciencias sociales han desarrollado, en el transcurso del siglo xx, una serie de nociones, conceptos y perspectivas de análisis tendientes a explicar el impacto de los procesos de reestructuración económica sobre la estructura social y territorial, que fueron constituyendo un dilatado campo interdisciplinario.

En ese marco, y junto con otras, la noción de “segregación” –aún con sus ambigüedades– se fue imponiendo por su capacidad para evidenciar una amplia gama de situaciones, inscribiéndose como tal en las agendas académicas y políticas. Desde su formulación inicial, opera al mismo tiempo como herramienta conceptual que permite mostrar los procesos y las prácticas de los grupos sociales en el medio urbano y en cuanto formulación crítica, pues no es de soslayar que “segregación” se contraponen semánticamente a “integración”. En esos términos, más que de una categoría, se trata de una noción que se fue reformulando con el tiempo y al calor de los debates de los diferentes campos disciplinarios.

Como lo muestran los trabajos que publicamos en este libro, los procesos de segregación se han asociado crecientemente a la territorialización de la cuestión social en las ciudades en relación con dos dinámicas concurrentes que se agudizaron en los últimos años. Por un lado, las complejas manifestaciones de la pobreza derivadas del funcionamiento de los mercados de trabajo, por el otro, el impacto de programas públicos que en combinación con empresas privadas

construyeron vivienda de mala calidad y en muchas ocasiones abandonadas por sus destinatarios, lo que generó la paradoja de “casas sin gente y gente sin casas”. Ambas dinámicas tienen por detrás una expansión metropolitana sin equipamientos ni servicios que han configurado nuevas periferias.

La relación entre estos procesos, la segregación socioterritorial de sectores de bajos ingresos, las políticas de vivienda y la generación de periferias que cuestionan las tradicionales ideas de ciudad y sustentabilidad configuran territorialidades metropolitanas con problemas multidimensionales, que interpelan los tradicionales instrumentos teóricos y metodológicos con las que solíamos abordar la comprensión de lo urbano.

En efecto, para comprender lo que está en juego, es necesario considerar las muy diversas escalas que signan la vida urbana contemporánea, incorporando, poniendo en crisis y haciendo dialogar las herramientas conceptuales y metodológicas, así como los resultados de las investigaciones empíricas de varias disciplinas. Las interpretaciones del urbanismo, la antropología, la sociología, la geografía son algunos de los campos disciplinarios que en su interacción contribuyen a enriquecer la comprensión de la ciudad construida, del fenómeno del periurbano y de las maneras de percibir y habitar.

En este capítulo, intentamos reconstruir algunas de sus marcas, mediante una serie de notas preliminares, más impresionistas que sistemáticas, que tratan de proponer un panorama general donde se inscriben los aportes efectuados por los trabajos y debates del Seminario de México y se organizan en torno de los cuatro ejes que a nuestro modo de ver intersectan los textos que componen este volumen.

En “Itinerarios”, examinamos las alternativas de los contextos históricos y epistemológicos de las políticas de vivienda en América Latina desde la óptica del urbanismo y la planificación.

En “La vivienda desde una mirada antropológica”, examinamos las percepciones y la subjetividad que se juega en torno de la vivienda social, la casa y la ciudad.

En “Cuestión social, desigualdad y segregación”, abordamos el análisis de las condiciones de vida y las sociabilidades urbanas desde los alcances de la desigualdad.

En “Periferias como territorios inciertos”, revisamos las alternativas de los bordes metropolitanos desde la perspectiva geográfica.

Finalmente, sobre esa base efectuamos una presentación de los trabajos de este volumen.

## Itinerarios

Muy diferentes de los grandes conjuntos habitacionales de la segunda posguerra, de las lógicas de la urbanización popular y de los procesos de suburbanización de los sectores de altos ingresos que estuvieron por detrás de la expansión metropolitana de mediados del siglo xx, los procesos de segregación recientes en las ciudades de América Latina suelen asociarse al emplazamiento de conjuntos de vivienda de muy mala calidad promovidos por programas públicos que suscitan un crecimiento de la urbanización sobre el territorio de características inéditas.

A los efectos de poner en perspectiva muchas de las transformaciones recientes es ilustrativo visitar los itinerarios de debates a la luz de los contextos históricos y epistemológicos desde mediados del siglo xx.

La noción de segregación fue gestada como tal en la ciudad de Chicago durante los años veinte convertida en un laboratorio de cambios urbanos y sociales, que trataba de demostrar las transformaciones de la ciudad y la sociedad moderna. En los años veinte, la tesis de Louis Wirth sobre el *ghetto* condensaba muchos de los debates de esos años, pues ponía de manifiesto la doble dinámica de la segregación residencial, étnica y social, en relación con las estrategias de las comunidades que, al tiempo que eran rechazadas por sus diferencias, recurrían a la protección que resulta de la homogeneidad en proximidad. En esa línea, la tensión “integración-segregación” se presentó como un interrogante de investigación y como un objeto de acción para la transformación de la realidad urbana a lo largo del siglo xx (Leal, 2002). La integración remite al horizonte de sentido de una ciudad entendida como espacio de contacto social, como espacio democrático y mixto socialmente. En esos términos, los trabajos y las discusiones sobre procesos de segregación en América Latina fueron analizados por una amplia gama de autores. En particular, es ilustrativo el análisis de Kaminker (2015) que retoma la revisión del texto clásico de Massey y Denton (1988) por Sabatini (2003), Sabatini y Sierralta (2006), y las críticas posteriores formuladas por Ruiz-Tagle y López (2014).

Los problemas de segregación, visualizados desde las dificultades que resultan de la integración de los migrantes que llegaban a las grandes ciudades latinoamericanas, parecían poder resolverse desde el planeamiento, mediante los planes urbanísticos y los programas de vivienda social entre 1930 y 1960. Fundados en la ecuación modernización-industrialización-urbanización, encontraban inspiración directa en la planificación y en los grandes conjuntos habitacionales de la segunda posguerra europea, localizados en las periferias de las ciudades, años después en torno de las ciudades nuevas, cuyo objetivo

era asegurar la vivienda, reorganizando social y espacialmente la totalidad del territorio. Se intentaba, según criterios de racionalidad, evitar la suburbanización extendida y desordenada mediante la planificación del uso del suelo, la construcción de infraestructuras, equipamientos y viviendas y de un sistema de centros capaz de estructurar el espacio metropolitano (Sambricio, 2012). En América Latina el pensamiento del desarrollo –promovido por organismos regionales y traducido en recomendaciones para los gobiernos– coincidía en la implementación de soluciones para los problemas del subdesarrollo (Almandoz, 2013; Gorelik, 2005; Rivera, 2008). Sin embargo, más allá de los fragmentos planificados de esa primera generación de políticas de vivienda la ciudad latinoamericana de esos años creció sobre la base de las barriadas, villas miserias, pueblos nuevos, en ese formato “ciudad informal” que se opone a la “formal”, tal como se caracterizó durante la década de 1970 (Fernández Wagner, 2007).

Años después, el rol del Estado en el planeamiento fue profundamente cuestionado por las corrientes críticas al funcionalismo. Como recuerda Kaminker (2015) la visión ecológica de la Escuela de Chicago –aun en sus transformaciones– fue un referente hasta la década de 1970, cuando el foco se desplazó a las consideraciones acerca de los factores estructurales que signan los procesos de urbanización. La teoría de la dependencia, la sociología urbana marxista y la geografía crítica proponían “desnaturalizar” la comprensión de las dinámicas de localización, ubicándolas dentro de los procesos más amplios de la urbanización capitalista con nuevas categorías. Desde esa perspectiva, se planteaba que la estructura interna de las ciudades de América Latina, tanto en la configuración de los centros como en la expansión de la periferia, respondían a los procesos de una urbanización dependiente, como ponían de manifiesto, por ejemplo, los trabajos de Schteingart y Torres (1972) y el paradigmático texto de Castells (1973).

Precisamente, Manuel Castells al igual que Henri Lefebvre fueron importantes referentes internacionales en el debate crítico. *El Derecho a la ciudad*, de Lefebvre (1968), se inscribe en los debates franceses de los años sesenta, cuando juntamente con la emergencia del campo de la sociología urbana se construyen las perspectivas críticas respecto del planeamiento, del rol de la tecnocracia y del Estado. De algún modo, se apuntaba, por un lado, a reivindicar la apropiación y al acceso al centro de las ciudades –en cuanto centros de poder– vinculado a la sensibilidad de la experiencia cotidiana de aquellos habitantes relegados a los grandes conjuntos habitacionales y a las ciudades de las nuevas periferias construidas por el Estado. Se ponderaba, además, como en la introducción al texto de sus discípulos Haumont y Raymond, el rol de los habitantes y los

procesos de apropiación en las casas individuales frente a los grandes conjuntos habitacionales, puntapié inicial de una serie de ideas referidas a la producción del espacio (Lefebvre, 1970, 1974). Por otro lado, estaba en juego la acción urbana y el estatuto del espacio como acción política. En una discusión explícita, el muy joven Manuel Castells, en el segundo capítulo de *La cuestión urbana* (1972), cuestionaba a los autores y las posiciones que consideraban los alcances del espacio en la construcción de las sociedades contemporáneas atacando a Lefebvre en su carácter de filósofo del espacio y cuestionando la entidad de la ciudad como un objeto de estudio e investigación. Pero, mas allá de las controversias entre Castells y Lefebvre (Hiernaux, 2004), es importante recordar que las interpretaciones de Castells sientan las bases de un modo de analizar los procesos urbanos de la ciudad capitalista, mientras que las de Lefebvre, que resonaron en los debates entre John Turner y Emilio Pradilla, fueron reformuladas a partir de los años ochenta por la geografía crítica y, sobre todo, fue adoptado como bandera de lucha de los movimientos sociales desde los alcances de un “derecho a la ciudad” que trasciende largamente el “derecho a la vivienda” (Harvey, 2013).

Esos debates estuvieron por detrás de una “segunda generación de políticas habitacionales” en América Latina que apuntaron a “radicar” o urbanizar los asentamientos informales y a poner en marcha una serie de obras de mejoramiento y de intervención por fragmentos que se inscriben dentro del nuevo ciclo de la ciudad postindustrial, cuando el freno del crecimiento, las transformaciones productivas y las nuevas ideas sobre el ambiente sumadas a una multiplicidad de factores estuvieron por detrás de las formas participativas y descentralizadas de toma de decisiones (mientras los estados se hacían más pequeños) y se iniciaban operaciones en los “centros tradicionales” de las ciudades, soslayando el suburbio como área de intervención social. La densidad y la tipología de los grandes conjuntos habitacionales fueron, en ese marco, objeto de fuertes cuestionamientos, no obstante, lo que estaba en juego no eran solamente las formas urbanas o los modos de apropiación sino un proyecto de desarrollo e integración que encontraba sus límites.

En torno de los años noventa, de acuerdo con la idea de “ciudad global”, los centros urbanos de jerarquía debían competir con sus pares, con los cuales se articulaban simultáneamente en “redes” acorde con los lineamientos de planes estratégicos de última generación impulsados mediante las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales de crédito que entraban en resonancia con el nuevo “referencial” dominante del mercado, según el cual la ciudad es factor de competitividad como sede de inversiones. Se trataba de

aflorar el corsé de las reglamentaciones, los trámites y el control público que, se suponía, obstaculizaban la posibilidad de llevar a cabo intervenciones de carácter transformador. El foco se colocaba así en los espacios públicos de la ciudad consolidada en tanto los temas como la vivienda y los programas sociales desaparecían de las agendas. Las operaciones inmobiliarias de magnitud se desplegaban sobre el circuito de las “oportunidades” de la ciudad compacta, sin reparar en la progresiva disolución de la ciudad sobre el territorio. En ese tiempo, una red de nuevas centralidades –núcleos de servicios y de compras– vinculados a las nuevas modalidades de suburbanización de las elites fueron visualizados como manifestaciones muy diferentes de las pretéritas. Las nociones de fragmentación y segregación se reformularon en relación con esos procesos de la “ciudad dual” (Arriagada y Rodríguez Vagnoli, 2003; Capron y González, 2006; Ciccolella, 1999, De Mattos, 2002).

En esa orientación se fue gestando un léxico profuso que intentó caracterizar las nuevas territorialidades resultantes de una expansión de las ciudades metropolitanas, signadas por la heterogeneidad y la discontinuidad, si bien sus configuraciones difieren en el norte y en el sur. En el norte, una multiplicidad de términos (tecnoburbio, tecnópolis, ciudad difusa) intentó caracterizar el nuevo paisaje territorial de concentración de empleos, industrias y otras actividades que asumen una cierta autonomía en su desarrollo respecto de las ciudades centrales. Soja propone la noción “exópolis” (la ciudad de afuera) para referirse irónicamente a su cualidad urbana de “no ciudad”:

... una reestructuración radical de la forma urbana y del lenguaje convencional que sirve para describir las ciudades [...] la forma urbana o la organización espacial de la ciudad posmoderna se distingue de manera significativa de la ciudad del período moderno, típicamente centralizado por líneas concéntricas y sectores especializados [...] Ella se distingue también de la ciudad del fin del período moderno, de esa metrópolis más heterogénea repartida alrededor de un sector de negocios dominante, con barrios de pobres, de obreros, y barrios dormitorio habitados por las clases medias, que se extienden hasta la “exurbia” (Soja, 1996: 111).

Acorde con esa orientación, las “entre ciudades” (Sieverts, 2012) del sur ofrecen un panorama heterogéneo, que Davis caracterizó como el “peor de los mundos posibles”, en relación con la desmesurada expansión de la urbanización de los pobres en los países del tercer mundo.

En el inicio del siglo XXI se abrió una instancia de reformulación de las políticas públicas en América Latina, con la implementación de planes y pro-



gramas de empleo, hábitat y mejoramiento ambiental que parecían inaugurar un nuevo ciclo, pues si en las últimas décadas del siglo xx el énfasis estuvo puesto en la recuperación de los centros urbanos, lo que parecía estar en juego era comprender las lógicas subyacentes en la expansión de periferias cada vez más extendidas y desestructuradas. En un renovado contexto de planeamiento, se suponía posible pensar en la reincorporación del “territorio en la agenda”. La palabra “reincorporación” recuerda que los problemas del hábitat, de la extensión incontrolada y la falta de equipamientos habían sido objeto de los planes regionales luego de la segunda posguerra, que proponían zonificaciones, usos del suelo o trazados de infraestructuras para controlar el crecimiento y reequilibrar las modalidades de ocupación. Pero las diferencias de escenario y metodologías no fueron pocas. En las primeras décadas del siglo, los sociólogos de Chicago intentaban comprender las diferencias sociales y espaciales desde el horizonte de la integración. La planificación desarrollista de las décadas de 1950 y 1960 era un proyecto a la vez político y técnico, fundado en certezas ilusorias sobre el devenir impresas sobre el auspicioso telón de fondo del desarrollo económico y el pleno empleo de esos años, mientras el “neodesarrollismo” del siglo xxi tomaba forma en un contexto muy diferente, signado por las crisis estructurales. De un modo similar, el suburbio desestructurado era visto en los años sesenta como una anomalía con relación a la ciudad compacta. En esta instancia, la mayor parte de la humanidad vive en suburbios desestructurados, sin equipamientos, dentro de muy cambiantes relaciones campo-ciudad (Novick, 2011).

En esos desplazamientos, asistimos a una mutación importante de la ocupación del espacio derivada de la movilidad en un territorio cada vez más extendido, las operaciones inmobiliarias y las intervenciones público-privadas implicadas en las políticas habitacionales de nueva generación que van ocupando lotes no aptos, construyendo casas inhabitables, con créditos que confiscan los salarios de los trabajadores y con graves consecuencias urbanísticas y ambientales. Una amplia gama de sectores sociales carece de las mínimas condiciones de posibilidad para acceder al mercado formal, en tanto que las administraciones tampoco proporcionan las respuestas adecuadas. Los instrumentos legales y los programas que se ponen en marcha para regular el avance de la urbanización, resguardar los espacios productivos o las condiciones ambientales no siempre son eficaces para controlar un mercado inmobiliario que diversifica sus maneras de operar. En ese ámbito, los temas del hábitat y la ciudad son objeto de múltiples representaciones en conflicto.

Finalmente, desde esa perspectiva, es evidente que las nuevas realidades ponen en jaque a las estrategias de investigación social y urbana, reclamando la

necesidad de poner el foco en fenómenos relativamente poco estudiados tales como los intersticios que resultan de las expansiones organizadas por el hábitat “alternativo”, ilegal, marginal, periférico –según las diferentes definiciones– donde vive la mayor parte de la población del mundo. En efecto, el estudio de estas nuevas configuraciones territoriales, esas “entre ciudades” tal como lo propone Sieverts, exige recalibrar viejas categorías tales como “urbanidad”, “centralidad” y “mixidad social” y antiguas ecuaciones polares (legal-ilegal, formal-informal, intervención pública-urbanización popular) propias de una ciudad consolidada, generando nuevos modos de nombrar y pensar estas otras formas de habitar.

## **La vivienda desde una mirada antropológica**

Es sabido que la definición de vivienda social responde a momentos históricos y contextuales de cada país. En efecto, si bien en la vida cotidiana el “techo” es incorporado y naturalizado por los actores como una disposición del habitar no siempre problematizada, lo cierto es que en torno a la “vivienda” se articulan un conjunto de relaciones sociales de gran criticidad para comprender el fenómeno urbano. En efecto, mientras que para las unidades domésticas el techo es un bien cargado de significaciones donde se entrecruzan afectos, proyectos familiares e inversiones –no solo monetarias sino también de trabajo y tiempo–; para la industria de la construcción la casa, es un producto intercambiable en el mercado como cualquier otra mercancía, y en la agenda pública es tratada como una demanda problematizada de modo variable conforme a la gestión de la tensión existente entre renta-capital-trabajo. Así, se pone de manifiesto que el acceso al suelo y a la vivienda no es una decisión que depende de un individuo aislado; por el contrario, se trata de un problema colectivo en el proceso más amplio de producción de la ciudad y la reproducción social de condiciones de existencia. La vivienda es probablemente el “objeto” urbano en el cual esta tensión se evidencia más claramente (Cravino *et al.*, 2012).

En América Latina la casa propia es altamente valorada no solo como el espacio de la privacidad y la intimidad sino como un elemento que brinda seguridad a las familias de los sectores populares. Esto significa no depender de las fluctuantes condiciones laborales para mantener un alquiler o las sensibles situaciones familiares en caso de viviendas prestadas. De esta forma la vivienda propia aporta tranquilidad a muchas familias vulnerables frente a los desalojos, a quedar en la calle o a vivir hacinadas. También valorada como patrimonio, otorga la posibilidad de dejar una herencia.

Por lo anterior, las decisiones habitacionales tales como compartir el techo o el lote con un familiar, alquilar una pieza, ocupar la tierra, autoconstruir la casa, registrar la demanda de una vivienda social, alquilar o comprar un inmueble residencial y su localización en tal o cual barrio de la ciudad se encuentran influenciadas, por un lado, por el horizonte de posibilidades prácticas de los habitantes y, por otro, por la política de vivienda entendida en un sentido amplio. Según Bourdieu (2001), mientras que las primeras dependen de las preferencias de los agentes y los recursos que estos pueden movilizar o poner a su servicio, la segunda dimensión, fuertemente asociada al estado de la oferta, es el resultado de conjunto de condiciones económicas y sociales entre las que se destacan: la regulación en materia urbano-habitacional, los mecanismos crediticios, los subsidios a la oferta y demanda de vivienda, los incentivos a la industria de la construcción, la construcción directa de viviendas por parte del Estado, la regulación de los alquileres, entre otras.

Pero el pasaje de la dimensión individual a la social de la vivienda termina de quedar en evidencia al considerar la inserción de la vivienda en el espacio urbano. La metáfora “puertas adentro o puertas afuera” permite recrear, por un lado, un ámbito doméstico fuertemente asociado al espacio íntimo, privado, de la vida en familia y al proyecto de formar un hogar y, por otro lado, un ámbito colectivo vinculado al barrio, a la coexistencia con otros en un lugar compartido, al encuentro con los vecinos y los desconocidos, o también, a proyectos organizados entorno a demandas localizadas.

Del mismo modo que la unidad vivienda permite trazar un límite que juega un papel fundamental en las representaciones sociales del hábitat y la ciudad, en torno al barrio se configura otro límite imaginario clave para entender la estructura de sentido de estas representaciones. El lugar es fuente de identidad y en la frontera difusa entre vivienda, barrio y ciudad se construyen no solo edificios, sino también sentidos de pertenencia. Las percepciones de los habitantes se configuran así en un contexto siempre “en obra” y, a su vez, dependen de la posición socioeconómica de estos, las trayectorias habitacionales previas, la “calidad” de la política habitacional y las miradas de los otros: los no destinatarios de la vivienda social. Todo ello se entrecruza desde la perspectiva de los actores en sus representaciones.

La vivienda, como espacio residencial doméstico, se define también en función de los “espacios jurídicamente públicos” (Duhau y Giglia, 2009) que actúan como un elemento organizador de la ciudad y de la experiencia urbana. Según estos autores, en el último tiempo este espacio ha perdido protagonismo como tejido conectivo y omnipresente de la ciudad. Sin embargo, en términos

de la producción de la ciudad como “valor de uso complejo” (Topalov, 1979), el papel del espacio público sigue siendo clave. Es el Estado el que juega un rol estratégico, legitimando determinadas formas de reproducción diferenciada del espacio urbano y brindándole o no ciertas cualidades al espacio, como el acceso al transporte público.

Al construir viviendas, proveer equipamientos sociales o redes de infraestructura, el Estado incide de modo directo en la dinámica urbana, genera sobre ganancias localizadas para los propietarios del suelo y oportunidades diferenciales de reproducción social para los residentes de la ciudad de uno u otro lugar. Efectivamente, la vivienda en su calidad de inmueble se encuentra vinculada al suelo, una parte importante de sus atributos depende de las características del espacio construido y la distribución de efectos de centralidad urbana. Debido a la inercia del capital fijo, el mercado del suelo tiene una particularidad: la irreproductibilidad del suelo urbano. Es decir, las características de ubicación o posición relativa tienen duración de largo plazo y transformarlas requieren de un gran esfuerzo colectivo (Cravino *et al.*, 2012).

Es innegable que los servicios habitacionales puertas afuera que brinda la vivienda, dependen de su posición en una “configuración espacial urbana determinada” (Yujnovsky, 1984). La calidad de los servicios habitacionales depende de su relación con el conjunto de las viviendas y actividades urbanas. Los mapas de accesibilidad relativa son estratégicos en función de los mercados de trabajo, los centros de consumo, la recreación y demás equipamientos urbanos, siendo clave el servicio de transporte que liga el sistema urbano.

Investigaciones recientes sobre la relación entre política habitacional y su dimensión espacial (Rodríguez y Sugranyes, 2005; Hidalgo Dattwyler, 2007; Girola, 2007; Boils Morales, 2008; Rolnik, Klintowitz, Reis y Bischof, 2009) destacan desde distintas ópticas cómo se configuran en torno a los barrios de vivienda social determinados “efectos de lugar” que definen condiciones al acceso a la ciudad.

Un estudio realizado en Buenos Aires a los habitantes de los barrios de vivienda de interés social unifamiliar en la periferia (Cravino *et al.*, 2012) mostró la creciente valorización de la acción pública “puertas adentro” y la valorización decreciente con relación al entorno o la zona donde este se encuentra ubicado el barrio. De allí que la constitución de nuevas demandas está orientada a un conjunto de elementos que convergen en lo que podría denominarse la necesidad de “construir ciudad”. La distancia en la ciudad es percibida por los actores urbanos de forma distinta de acuerdo con su localización en la misma y los trayectos cotidianos de desplazamiento y los medios que se utilizan para

estos. Pero también hay una distancia simbólica respecto de las valorizaciones diferenciales de la ciudad, donde cada uno de los sectores cuenta con representaciones que lo ubican en una jerarquía urbana. La distancia es también objeto de transformación, se aprende a controlarla, a reducirla, pero también a aumentarla y a producirla. Es medular en el análisis social cómo se organiza el espacio, teniendo en cuenta proximidad, alejamiento y las posiciones relativas de los sujetos. A su vez, esta perspectiva teórica obliga a tener en cuenta las múltiples escalas en las que se producen las acciones sociales (Cravino, 2008).

Adicionalmente, un aspecto central del problema de la vivienda en la región nos conduce a los paradigmas con los cuales son diseñadas y que suponen una división social del espacio entre establecimientos “para producir” y la vivienda como lugar reproductivo. Sin embargo, en los sectores populares a los que se dirigen dichas políticas, producción y habitación muchas veces confluyen particularmente en los momentos de crisis económica. Por lo que la prohibición de desarrollo de actividades económicas, como talleres o comercios, o la ausencia de espacios adecuados para su desarrollo complica aún más las condiciones de reproducción ampliada de la vida (Cravino *et al.*, 2012). La situación se agrava cuando se trata de barrios alejados de las centralidades, en los que, además, en muchos casos no se emplazan escuelas, centros de salud, centros comunitarios, culturales, deportivos y medios de transporte accesibles conforme se van asentando las familias. La ausencia o escasez de estos elementos y recursos, como también se propuso en el apartado anterior para la ciudad relegada en general, se exacerba en la vida cotidiana de los habitantes de estos conjuntos de vivienda social en particular.

En efecto, y parafraseando a Bourdieu, se produce una suerte de “efecto de lugar” cuando la localización afecta a la valorización simbólica de la vivienda y genera efectos de aislamiento o integración urbana, de acuerdo con las condiciones en las que se desarrolla. Por esta razón, es necesario indagar si se generan vínculos entre los barrios nuevos y los preexistentes a fin de generar espacios de conocimiento y, por lo tanto, confianza. Reconocer que en el espacio urbano se activan determinados atributos constitutivos de la sociabilidad urbana demuestra la existencia de un “capital locacional” (Abramo, 2003), un recurso diferenciado para cada unidad doméstica que brinda oportunidades económicas, sociales y culturales de reproducción social.

La participación de los usuarios en las múltiples etapas en la que se diseña e implementa un barrio nuevo no solamente tiende a achicar el divorcio entre la política urbana y la política habitacional, sino que cambia radicalmente los resultados recién planteados. Las experiencias que han incorporado a los actores

sociales generan barrios donde los habitantes se sienten arraigados. No obstante, dichas iniciativas han sido y son escasas o no incluyen –como desarrolla Paniagua en este volumen– la localización de los barrios, su organización interna y los elementos centrales para la vida cotidiana.

Finalmente, los barrios de interés social son frecuentemente marcados por categorías estigmatizantes (de peligrosidad y marginalidad) de las que solo unos pocos y con el tiempo lograrán revertir. Estas marcas identitarias negativas remiten a cuestiones estéticas, de localización (barrios periféricos y desconectados nunca pueden ser valorados), de calidad constructiva y también al abandono del Estado una vez que el barrio es habitado (Cravino *et al.*, 2012).

## **Cuestión social, desigualdad y segregación**

Como decíamos en el inicio de este capítulo, un abordaje posible al problema de la segregación pone el foco en la cuestión social, es decir, en las tensiones que genera la convivencia de modos de vida fuertemente desiguales en la ciudad y cuyos resultados nos hablan del grado de firmeza (o de debilidad) del tejido social. En efecto, los procesos descritos en los apartados precedentes componen una imagen de conjunto de la vida en las ciudades en el que las condiciones estructurales y las sociabilidades se encuentran notablemente modeladas por la desigualdad.

Vista desde esta perspectiva “social”, el análisis de la segregación parece involucrar al menos dos registros o niveles: uno relacional o preocupado por las “sociabilidades” y otro estrictamente “geográfico”. En términos de Rodríguez Vignoli (2001): la que implica ausencia de interacciones entre distintos grupos sociales y la que alude a una distribución desigual y distante de estos grupos sociales en el espacio físico. Si bien ambos tipos de segregación suelen estar relacionados empíricamente, no necesariamente esto es así. En una sociedad de castas, por ejemplo, señala este autor, existe segregación social pero no necesariamente residencial o geográfica. Una distinción similar propone Sabatini, cuyo artículo integra este volumen y será comentado más adelante.

Otros enfoques como el de Wacquant (2001 y 2007) permiten explicar de manera compleja el proceso de segregación de ciertos territorios de pobreza en clave de “relegación urbana” e instalación de la desigualdad. Con el concepto de “nuevo régimen de marginalidad urbana” se iluminan aspectos clave del proceso: la retirada o “abandono” estatal de estas zonas; las restricciones ligadas al funcionamiento de mercados de trabajo cada vez menos integradores, des-

proletarizantes y crecientemente informalizados; los procesos de encogimiento de las redes sociales y la desertificación organizativa, y la despacificación de la vida cotidiana. Verdaderamente, desde esta perspectiva, en la producción de territorios segregados el Estado es el principal actor, ya que este no solo da forma a los mercados de vivienda y del trabajo y define el valor de las credenciales educativas otorgadas, sino que también define la distribución y calidad de la provisión de bienes y servicios al tiempo que “abandona” a amplios y heterogéneos conjuntos sociales. No obstante, las propiedades del régimen de marginalidad se especifican de modos distintos en cada caso nacional y regional conforme a los contextos urbanos, la historia y el estilo de las políticas públicas. Así, si en Estados Unidos la discusión sobre segregación se centró en los aspectos étnicos o raciales que constituían a los guetos, en América Latina la explicación debe centrarse en el análisis de las desigualdades socioeconómicas y su expresión espacial.

En efecto, desde esta perspectiva, las investigaciones sobre el crecimiento urbano en las ciudades reflexionan acerca de su expansión a partir de la idea de fabricación de una especie de “territorios diferenciados”, de forma “archipiélago”, con modos de vida antitéticos y de conexiones complejas: la segregación autoinducida de sectores de altos ingresos (la de las urbanizaciones cerradas) y la segregación estructural de los sectores pobres (favelas, poblaciones, asentamientos y villas miseria) (Svampa, 2001; Merklen, 2005, Auyero, 2001). En el medio, se localizaría la consolidación de zonas intermedias entre ricos y pobres, caracterizadas por estilos de “atomización privatizadora” que desestructuran la tradicional vida cotidiana en la ciudad. No obstante, para ambos sectores sociales, habrían mutado en las últimas décadas los espacios públicos y privados de interacción que caracterizaron históricamente a sus modos de vida (Prévôt-Schapira, 2001 y 2002), constituyéndose en los casos más extremos una “ciudad de muros” (Caldeira, 2007).

En esta línea, investigaciones recientes muestran cómo el proceso de creciente aislamiento de los pobres urbanos contribuyó a la erosión de capital social y vació las redes de circulación de recursos y ayudas, cuyo funcionamiento depende de contactos estratégicos con el “afuera” en el que se asentó históricamente buena parte de su reproducción (Suárez, 2004). De este modo, en los enclaves de pobreza se reproducen biografías de riesgo al perpetuarse los mecanismos que acumulan desventajas, retroalimentan el aislamiento y, por ende, la vulnerabilidad de los hogares (Sassen, 1999; Correa do Lago, 2000; De Queiroz Ribeiro, 2005; De Queiroz Ribeiro *et al.*, 2010; Preteceille, 1994; Bayón y Saravi, 2007; Cordera, Ramírez Kuri y Ziccardi, 2008).

Mediante los conceptos de segmentación social y segregación territorial un conjunto de autores intenta explicar a partir de investigaciones empíricas cómo se desencadenan mecanismos que bloquean el acceso efectivo de ciertos grupos a la estructura de oportunidades provistas por el Estado, el mercado y por la sociedad civil y sus efectos en la reproducción de las desigualdades sociales. Entre estos, Kaztman (2001) propone que el aislamiento de los pobres se vincula con la escasa posibilidad de integración al mercado laboral y de acumulación de recursos, a la desaparición de los espacios de sociabilidad entre clases y a la segmentación de la calidad de los servicios públicos, en particular, al deterioro de la educación y la salud en los territorios que habitan. En situación de retroalimentación perversa, dichos procesos operan reforzando el caso paradigmático de la exclusión social: la pobreza extrema aislada. Se alimenta el aislamiento cuando: se reducen los ámbitos de sociabilidad, se encoge el dominio de los problemas comunes y baja la calidad de los servicios públicos, por el abandono de la clase media.

Efectivamente, la relegación social y territorial condiciona severamente las experiencias de las familias en el acceso a los servicios sociales de salud y educación, quienes participan en espacios de baja calidad y muchas veces desabastecidos y deteriorados. Así a trayectorias de integración laboral altamente precarias e inestables se les suma “condiciones de educabilidad” y de acceso a la salud desiguales, según los territorios que se habitan (Lahire, 2006). En efecto, en las áreas metropolitanas de nuestra región estas condiciones presentan importantes complejidades y contrastes. Según De Queiroz *et al.* (2010), las grandes ciudades generan un “efecto metrópoli”, es decir, un régimen de condiciones desfavorables a la adquisición de conocimiento que supone el efecto agregado de las siguiente dinámicas: vinculaciones inestables al mercado de trabajo; condiciones de la vivienda y del hábitat urbano con servicios deficientes o inexistentes; un clima creciente de violencia; una política educacional cuyos objetivos tutelares desplazan a los pedagógicos, y a partir de los cuales la escuela termina transformándose en un aparato de gestión de la asistencia.

Otro tanto ocurre con el acceso a la salud. Chiara (2012) estudia el acceso a los servicios de salud de la población residente en la Región Metropolitana de Buenos Aires analizando las barreras económicas, geográficas, temporales, organizacionales, administrativas y culturales que suelen obstaculizarlo. Aunque con variaciones en los distintos municipios de este aglomerado, las autoras describen en profundidad cómo los servicios de salud de proximidad se constituyen en los espacios institucionales privilegiados donde se expresa sin rodeos la sensación de abandono, ausencia, escasez y deterioros que marcan



las condiciones de vida de los habitantes sumidos en trayectorias de vulnerabilidad. Cuando las familias no cuentan con obra social o seguro de salud, ni pueden comprar la atención de la salud en el mercado, la demanda se instala con fuerza en el primer nivel de atención. Se trata, además, de hogares cuyas condiciones de vida se encuentran fuertemente territorializadas, es decir, no suelen salir del barrio porque carecen de los medios económicos y de las metas para hacerlo. Los problemas se agravan cuando las necesidades no son básicas sino complejas y sistemáticas. Es decir, al presentarse enfermedades crónicas, la provisión recurrente de un medicamento o frente a una situación de urgencia se requiere la derivación al hospital; en estas circunstancias, los vecinos se sienten desatendidos y ven exacerbada la sensación de abandono y deriva dando cuerpo a las experiencias sociales del bienestar y la desigualdad social en los bordes urbanos (Soldano, 2016).

En una línea similar, pero enfatizando los aspectos del aislamiento en las periferias, conceptos como el de “insularización” (Cravino *et al.*, 2001; Soldano, 2008) ponen en primer plano la relación entre la expoliación urbano-ambiental, la vulnerabilidad social y laboral y las experiencias de las distancias y conexiones a la ciudad como idea de totalidad y pertenencia. En efecto, un elemento dinamizador de la discusión en torno a la segregación surge de incorporar al análisis las prácticas y dinámicas de la movilidad. Desde esta perspectiva, segregación no es inmovilidad, sino un tipo de movilidad particular –al trabajo, a los servicios, al ocio– en el que producen intercambios interclases en ámbitos urbanos que reclaman nuevas formas de comprensión (Soldano, 2017).

Un estudio del PNUD (2009) para el caso argentino, por ejemplo, permite ver cómo las desigualdades sociales se plasman en el espacio urbano mediante la relegación de los grupos más pobres a barrios con menores coberturas de servicios (por el bajo costo del suelo) mientras que los grupos de nivel socioeconómico alto se desplazan a sectores privilegiados en términos de cobertura. Ahora bien, si en el pasado la homogeneidad de los barrios obreros fue productiva para la generación de una identidad social y política, en el presente –puesta severamente en cuestión la sociedad salarial– la homogeneidad lesiona los mecanismos de integración social. Así, al cosificar modelos de socialización e interacción uniforme, la segregación profundiza la naturalización de las diferencias y desigualdades de acceso contribuyendo a aumentar la vulnerabilidad de los pobres en desventaja estructural. La segregación amenaza la cohesión social ya que reduce los ámbitos donde se aprende la convivencia y ejercitan los razonamientos críticos en torno a esas desigualdades y a esos estigmas que marcan la vida de ciertos grupos (Soldano, 2010).

## Las periferias como territorios inciertos

En las últimas décadas, la expansión incontrolada de las ciudades sobre sus periferias constituye un problema de carácter mundial. En dos trabajos recientes coordinados por Shlomo Angel (2011; Angel, Sheppard y Civco, 2005), especialistas del Banco Mundial y del Instituto Lincoln estudiaron durante cinco años los patrones de crecimiento de ciento veinte ciudades del mundo, tanto de países desarrollados como en vías de desarrollo. El resultado fue coincidente: desde la década del ochenta en adelante y, muy particularmente desde la del noventa, se ha registrado una expansión urbana fragmentaria y de baja densidad demográfica de inédita magnitud. Es decir, una desmesurada ampliación de la periferia con elevado consumo de suelo rural. Otro estudio, el documento europeo “*Urban sprawl in Europe: The ignored challenge*” (2006), ha advertido que la urbanización dispersa (*urban sprawl*) constituye un serio peligro para la planificación urbana en general.

En este sentido, la crisis que se desencadenó en Estados Unidos y Europa Occidental a partir del año 2008, más allá de su componente financiero, también se relaciona con el agotamiento de un modelo de expansión de la ciudad (Arellano Ramos, 2011). Todos estos procesos están modificando drásticamente la relación preexistente entre la ciudad y su entorno regional. Ello ha puesto en cuestionamiento el rol del mercado como vector de la organización de este tipo de espacios de borde (Briano y Fritzsche, 2007; Aguilar, 2011).

En Latinoamérica, el continente que se urbaniza a mayor velocidad en el mundo, la urbanización espontánea, protagonizada –bajo distintas modalidades y grados de sofisticación– tanto por las clases pudientes como por los sectores más desfavorecidos, constituye un problema de difícil tratamiento para la gestión pública en sus distintos niveles, pues el aparato estatal debe intervenir sobre “hechos consumados” y realizar importantes erogaciones económicas para completarla con las infraestructuras necesarias. Ese problema se agrava aún más si el crecimiento de la aglomeración adquiere un carácter difuso y en amplias extensiones. Por otra parte, cuando se está urbanizando el suelo con un patrón disperso, el precio de la tierra pasa a ser elevado, por lo que se dificulta el acceso al suelo para los sectores populares, los cuales a su vez están siendo segregados desde la ciudad central hacia espacios marginales y escasamente equipados.

Los espacios que se localizan en los bordes de los centros urbanos se caracterizan por tener una débil institucionalidad y una marcada fragmentación social y espacial. En la década del cuarenta, cuando estos fenómenos comenzaban a ser evidentes en las ciudades norteamericanas, Wehrwein (citado por Carter,

1972: 432) denominó “desierto institucional” a la franja urbano-rural perimetral, “debido a la incontrolada localización en ella de [...] mataderos, vertederos, depósitos de chatarra y parques de almacenamiento de productos petrolíferos, así como instalaciones de servicios públicos tales como estaciones depuradoras de aguas y cementerios”. Por lo tanto, el periurbano es un territorio donde –entre otras cosas– se externaliza una serie de “desajustes”, es decir, deseconomías de aglomeración o congestionamientos de la ciudad central que expulsan distintas actividades económicas hacia la periferia. En síntesis, el sostenimiento de su orden interno “desordena” una serie de sistemas que están en las “afueras”. En definitiva, el borde periurbano es un territorio que está sometido a potentes tendencias reconfiguracionales de distinto orden y magnitud y su retroceso causa un severo desajuste en la interacción social y ecosistémica campo-ciudad (Sempere y Tulla Pujol, 2008).

Bernard Kayser (1960) y Jean Bernard Racine (1967) utilizaban el concepto “periurbano” en los años sesenta para destacar un fenómeno que comenzaba a ser típico en Francia y en Gran Bretaña como formas dominante de organización del espacio (Ávila Sánchez, 2010:5). En la actualidad el término se utiliza para categorizar un territorio productivo, residencial y de servicios que se emplaza en el espacio fronterizo de las ciudades y que se desarrolla cuando las mismas adquieren determinadas dimensiones, es decir, cuando conforman mercados de alcance regional que requieren ser abastecidos desde “las cercanías” (Azevedo da Silva, 2009). En efecto, una de las manifestaciones paisajísticas y sociales más características del periurbano es el tipo particular de agricultura que en este se practica: el complejo de explotaciones primario-intensivas que conforma el denominado *cinturón verde*. El mismo se localiza en cuñas, intersticios, áreas vacantes características de estos espacios de interfase urbano-rural. Frente a otros sistemas agrarios extensivos que operan a mayor escala y manejan significativos volúmenes de producción, su persistencia se explica por el particular entramado social y productivo que se conforma en la proximidad de las aglomeraciones (Barsky, 2010).

En ese escenario, el cinturón primario-intensivo donde se practica la agricultura “de proximidad” o agricultura periurbana presenta un carácter altamente vulnerable, en la medida en que va siendo alcanzado por un potencial de urbanización. Por lo tanto,

... la función de la actividad rural en áreas periurbanas no es solo la de producir alimentos para la ciudad, sino también la de actuar como regulador de la oferta de suelos para el resto de las actividades. Un modo de urba-

nización socialmente inclusiva no requiere del retroceso de la agricultura periurbana sino, por el contrario, demanda su afianzamiento (Gutman, Gutman y Dascal, 1987: 19).

El continente europeo permite apreciar un conjunto de políticas e instrumentos de gestión pública específicos para los territorios periurbanos. En Francia, por ejemplo, se ha generado una suerte de “una conciencia nacional” sobre el papel de las áreas periurbanas, específicamente en el ámbito de las aglomeraciones metropolitanas. Asociaciones como las Terres Villes y Chartes Agricoles se dedican a la promoción de iniciativas orientadas al ordenamiento territorial. Asimismo, en el caso francés se destaca la presencia de un dispositivo de participación intermunicipal que permite la coordinación e integración de intervenciones interjurisdiccionales e instrumentos para el uso del suelo, para los parques naturales regionales y para las áreas periurbanas (Gómez Arciniegas, 2008: 1).

Asimismo, la Ley de Suelos española, en vigencia desde 2008, constituye un documento de avanzada en la materia ya que plantea, entre otros aspectos, que la ordenación territorial y urbanística son funciones públicas que deben orientarse de acuerdo con el interés general. En esta se sostiene que el suelo no es solo un recurso económico sino que es un recurso natural escaso y no renovable, por lo que se le otorga una especial relevancia al “principio del desarrollo territorial y urbano sostenible”. La función social de la propiedad que se esgrime entiende que la comunidad tiene derecho a participar de las plusvalías generadas por la obra pública en el suelo, es decir que el propietario no es el único agente relevante. Además, y conforme a los lineamientos de la Unión Europea, propugna por una “ciudad compacta” y la densificación de los existente en contraposición a la urbanización dispersa y desordenada y protegiendo al suelo rústico periurbano.

Mientras tanto, en el contexto latinoamericano se destaca la experiencia brasileña que en 2001 y como consecuencia del accionar del movimiento por la Reforma Urbana, impulsó la sanción de la Ley Federal 10257, denominada “Estatuto de la Ciudad”, una pieza pionera del derecho urbanístico en la región que incluye a las zonas de borde (Fernandes, 2003).

En lo atinente al caso mexicano, los activos procesos de periurbanización que se han registrado en distintas ciudades del país se han encontrado con la complejidad del régimen de tenencia de la tierra, emergente de la Revolución de 1910-1917. En los últimos años, la privatización de tierras en áreas ejidales parceladas, permitidas tras la reforma constitucional de 1992 supuso la incorporación masiva de propiedad social al mercado inmobiliario urbano. No obstante, la heterogeneidad de los dispositivos institucionales estatales ha morigerado

tales tendencias. En 1993, se puso en marcha el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), cuyos procedimientos administrativos resultaron de tal complejidad que ello incidió en que el Estado pueda seguir manteniendo el control sobre los ejidos. Por otra parte, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) desconcentró la dirección del registro agrario nacional creándose el Registro Agrario Nacional (RAN), los Tribunales Agrarios (TA) y la Procuraduría Agraria (PA), con el fin de hacer más eficiente su funcionamiento. En lo referido a la gestión urbana, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) se transformó en Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y por medio del “Programa 100 Ciudades” (P-100) se retoma la idea de constituir reservas territoriales para el desarrollo urbano. Con base en los lineamientos de la Ley Agraria, la Ley General de Asentamientos Humanos y el PROCEDE, se avanza en el proceso de certificación de la tenencia de la tierra ejidal y comunal hasta 1996, cuando se crea un programa nacional denominado “Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano” (PISO)”, que posee distintos procedimientos para que el suelo ejidal se incorpore a la ciudad (Olivera Lozano, 2005). En los últimos años, se han dado dinámicas institucionales de importancia que articulan lo urbano y lo rural, como la incorporación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

Con antecedentes importantes en la generación de legislación de avanzada para la región, Colombia ha sancionado en 2011 una nueva Ley de Suelo Urbanizable en conjunto con la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Dicho marco legal promueve la oferta de suelo urbanizable, macroproyectos de vivienda popular, la dotación de infraestructura vial y redes de servicios públicos que permitan la urbanización y edificación del suelo, así como habilita instrumentos de gestión para la captación de las plusvalías y reparto de cargas y beneficios (Maldonado, 2010).

Chile es otro caso interesante en el tema de regulación del uso del suelo en los bordes de la ciudad. El Decreto Ley 3516, que tiene varias décadas de vigencia, permite la subdivisión de predios rústicos periurbanos, siempre y cuando el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) del Ministerio de Agricultura lo autorice. Asimismo, las solicitudes de cambio de uso del suelo se realizan a la Comisión Interministerial conformada por los Ministerios de Vivienda y Urbanismo y de Agricultura (Naranjo Ramírez, 2007: 231). Más allá de que los agentes del sector privado pueden vulnerar el entramado regulatorio aprovechando las debilidades institucionales características del periurbano (Hidalgo Dattwyler, 2007), se subraya el rol que ha sido asignado al Ministerio de Agricultura en

materia de preservación del suelo productivo periurbano y cómo se ha pensado en una ingeniería combinada entre ambas carteras.

Finalmente, en la Argentina, las tendencias del crecimiento de las aglomeraciones argentinas en los últimos veinte años fueron analizadas por el Programa Argentina Urbana (PAU), correspondiente al Plan Estratégico Territorial (PET) del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Argentina, cuyos informes fueron publicados en 2009 y 2011. A través de estos estudios se ha llegado a la conclusión de que las ciudades más grandes del país muestran un marcado descenso de la densidad media. Entre las modalidades que motorizan la expansión, se han identificado entre otros fenómenos: loteos formales e informales, villas, asentamientos, conjuntos de vivienda social y urbanizaciones cerradas. Tales patrones de urbanización, similares a los de otras realidades latinoamericanas, consolidan tejidos estructuralmente deficitarios con elevados costos económicos, ambientales y sociales. Es decir que la expansión urbana se caracteriza por “la baja densidad, la dispersión y la discontinuidad con respecto al tejido urbano más consolidado, dejando amplios vacíos sujetos a especulación inmobiliaria” (Blanco, 2013: 14-15).

La complejidad de los temas aquí tratados excede el breve resumen. De acuerdo con los ejemplos relevados, en América Latina se dispone de un conjunto de instrumentos públicos de intervención para preservar espacios de alto valor productivo y ambiental en el periurbano, producto de las experiencias institucionales en cada uno de los países. Sin embargo, discutir el devenir del periurbano en su relación con las políticas de vivienda y las dinámicas sociales y espaciales de la segregación residencial forma parte del ejercicio complejo de proyectar la evolución futura de las ciudades latinoamericanas y la calidad de la ciudadanía.

## **Los artículos de este libro: una presentación**

Los trabajos que publicamos en este volumen dan cuenta de algunos de los dilemas constitutivos de los estudios urbanos y de los rasgos de los procesos de nueva generación. Con respecto a la política de vivienda, se mantienen vigentes los interrogantes clásicos: ¿localización céntrica o periférica? ¿Aislada o integrada? ¿Renta o alquiler? ¿Vivienda nueva o mejoramiento del parque habitacional existente? ¿Financiamiento público, privado, mixto, cooperativo? Pero, al mismo tiempo, están atravesados por dilemas nuevos, pues no se trata de los “conjuntos habitacionales” europeos de alta densidad que se construyen

sobre el fin de la segunda guerra mundial, objeto de las políticas desarrollistas y que en nuestra región fueran cuestionados junto con el rol del Estado desde fines de los años setenta. No se trata tampoco del “hábitat” autoconstruido por los sectores populares que estuvo por detrás del crecimiento suburbano de las ciudades en América Latina. Estos programas públicos de baja densidad, que contribuyen al crecimiento de una urbanización extendida y sin calidad, presentan como correlato a habitantes que abandonan sus viviendas por problemas de movilidad, falta de equipamientos y de arraigo comunitario que carece de antecedentes. El formato de “urbanización” que resulta, tanto en lo territorial como en lo social, así como las complejidades que instala en la agenda académica el fenómeno de los periurbanos, nos enfrentan desafíos de investigación y, sobre todo, de intervención. Por un lado, desde lo teórico-conceptual no se trata de considerar esos territorios en oposición a la ciudad tradicional, sino de formular enfoques sensibles y operativos frente a estas nuevas realidades. Por el otro, desde lo metodológico, la complejidad de los problemas requiere de perspectivas integrales, pues no alcanza con oponer estudios de caso a estudios generales, análisis de lógicas estructurales a estrategias de actores, aproximaciones cuantitativas a cualitativas, foco en las perspectivas que priorizan el análisis social o económicas versus análisis espacial, sino de un abordaje que tenga en cuenta simultáneamente una multiplicidad de escalas y enfoques críticos.

Un *primer grupo de trabajos* se aboca a analizar los cambios socioespaciales ocurridos en las ciudades latinoamericanas de las últimas décadas, prestando especial atención a los fenómenos de segregación socioespacial, relegación y movilidad urbana, gentrificación y periurbanización para los casos de Ciudad de México y ciudad de Buenos Aires.

“Segregación residencial en la Zona Metropolitana del Valle de México, tendencias 2000-2010 y efectos vinculados con su escala geográfica”, de Ricardo Gómez Maturano, procura explicar la transformación del patrón de segregación de la ciudad latinoamericana partiendo de su comparación con las tendencias en otras ciudades y geografías. Desde el punto de vista metodológico el trabajo es muy valioso, ya que con base en estadísticas censales no solamente previene de generalizaciones poco fundadas, sino que invita a analizar diferentes escalas de las dos dimensiones de la segregación: la concentración de los grupos sociales y la homogeneidad social de las áreas internas de la ciudad. En efecto, los autores analizan la Zona Metropolitana del Valle de México a diferentes escalas, en distintos períodos y en diferentes anillos, aplicando índices de segregación con implicaciones para futuros estudios y para las políticas públicas. El patrón de segregación de la ciudad latinoamericana está conformado por la materialización

contrastada de dos formas o dimensiones de la segregación. La segregación residencial de las elites es fuerte en la primera dimensión de la segregación, la concentración espacial, pero mucho menos en la segunda, el aislamiento. Si bien, en el extremo, todos los hogares de esa condición social se localizan en el cono de alta renta, esta es un área con una significativa heterogeneidad social. Por contraste, los grupos populares viven relativamente dispersos por la periferia e, incluso, tugurios centrales. Están menos concentrados espacialmente que las elites, pero viven en áreas socialmente muy homogéneas en contraste con los barrios del cono, que son más diversos e incesantemente penetrados por grupos de menor condición social relativa, incluso con el concurso de la industria inmobiliaria.

“Polarización socioeconómica y cambios socioespaciales. Visualizando la gentrificación en el caso de Ciudad de México”, de Eftychia Danai Bournazou Marcou, propone aportar a la reflexión sobre la desigualdad a partir de una investigación que complejiza el trabajo sobre sus aspectos netamente socioeconómicos invitando a indagar sus efectos sobre el espacio urbano. La autora sostiene que, aunque los aspectos sociales no se relacionan en forma de causalidad simple con los rasgos espaciales, la fuerte desigualdad social debería conformar el marco de referencia para estudiar asimetrías de otra índole como las socioespaciales (segregación espacial y gentrificación). No obstante, mientras que para la segregación espacial existe una vasta literatura tanto teórico conceptual como metodológica, los estudios sobre la cuantificación de la gentrificación son escasos. El trabajo aporta una investigación empírica que mide la gentrificación de Ciudad de México sobre la base de datos de los Censos Generales de Población y a la construcción de un índice de transformación espacial (ITSE). El mapa social resultante ofrece al lector un primer panorama integral de los cambios experimentados en la ciudad tanto en cuanto a la recalificación de los espacios (gentrificación) como hacia el proceso contrario, la declinación, y proponen una plataforma que invita al desarrollo de trabajos posteriores de tipo cualitativo que retroalimenten este estudio.

“La gestión del Estado en los bordes de la ciudad. Análisis de las políticas públicas para el sostenimiento de las producciones agrícolas periurbanas en la Región Metropolitana de Buenos Aires (2000-2015)”, de Andrés Barsky, analiza cómo, en el mismo contexto de crisis y postcrisis del neoliberalismo en la Argentina, la discusión acerca de proteger los cinturones productivos periurbanos ante el avance de la urbanización comienza a ganar espacio en la agenda nacional y, particularmente, en los ámbitos institucionales con incidencia en el territorio metropolitano de la aglomeración Gran Buenos Aires. En este punto,



el trabajo rescata cómo en el contexto de la crisis de 2001 distintos municipios de la periferia bonaerense se propusieron gestionar sus espacios alimentarios periurbanos en una situación de indigencia nutricional profunda. El documento analiza pormenorizadamente y pone en valor una serie de programas que tuvieron a las producciones periurbanas como destinatarias de sus políticas, pero que se tuvieron que gestionar ante las complejidades institucionales que supone gestionar “lo metropolitano”, sumado al periurbano como territorio periférico de baja institucionalidad. Asimismo, destaca cómo las agendas territoriales generalmente quedan absorbidas por las agendas sectoriales nacionales en el marco de una gran heterogeneidad del aparato estatal. En el mismo sentido que el trabajo anterior, el autor destaca que, más allá de la fragmentación estatal descripta en lo referido a roles y competencias vinculadas con la agricultura periurbana, lo que sigue faltando es una política urbana de suelo que promueva una urbanización sostenible y que procure avanzar en una coordinación interjurisdiccional en el nivel metropolitano.

Un segundo conjunto de trabajos examina las consecuencias sociales y territoriales que resultan de la implementación de políticas de vivienda social desarrolladas durante las últimas décadas en Chile, México, Costa Rica, Colombia y Argentina. En estos puede apreciarse cómo dichas intervenciones –centradas en la producción de vivienda– no toman en cuenta sus efectos sobre la construcción de la ciudad dejando huellas de magnitud que serán muy difíciles de revertir en un futuro próximo.

“La dispersión de la vivienda social en gran escala en la periferia metropolitana de Santiago de Chile: la precariópolis y el derecho a la ciudad”, de Rodrigo Alejandro Hidalgo Dattwyler, muestra que junto con la reducción del déficit habitacional la implementación de estos conjuntos tiene como consecuencia una nueva forma de segregación social y espacial. Efectivamente, localizadas en los “confines de la aglomeración”, donde prevalecen población de bajos recursos, sin equipamientos ni servicios, estas intervenciones configuran una suerte de “precariópolis estatal”, esto es: una forma de urbanización que omite los principios básicos de la ciudad y de la vida urbana. En ese punto, el autor vuelve sobre los alcances del “derecho a la ciudad” que proponía Henri Lefebvre en 1968 para analizar y contraponer esta propuesta del acceso de los “pobres a las oportunidades que brinda la ciudad para el ejercicio de los derechos ciudadanos y para el goce de la centralidad”, vis a vis los efectos generados por los planes de vivienda en la región. La “precariópolis” es un fenómeno nuevo que “escapa a la tendencia histórica” y que requiere de acciones que pongan el foco

en contrarrestar la desigualdad y la segregación urbana en vistas de un derecho a la vivienda que se articule con el derecho a la ciudad.

“Posibilidad de una nueva política habitacional: la vivienda en renta en México”, de Gabriela Ponce Sernicharo, René Flores Arenales, Claudia Puebla Cadena y Clara Salazar Cruz, ese fenómeno en versión mexicana –donde los programas tuvieron alcances y magnitud similares a las de Chile– es analizado por el trabajo, pero con una lógica propositiva. Desde ahí, presenta una caracterización de esos programas que construyeron más de 600.000 unidades de vivienda anuales, de muy baja calidad, medidas exiguas y localizados lejos de los centros urbanos para luego proponer la vivienda en alquiler como una de las posibles respuestas. Desde esa perspectiva, el artículo analiza datos censales que le permiten describir el perfil de quienes alquilan, las lógicas de los diferentes estratos sociales y sus posibilidades de pago, concluyendo que el mercado de renta abre un espacio de oportunidades para las acciones actuales y futuras, con vistas a recuperar los espacios vacantes de las ciudades consolidadas y revertir el formato de ciudad extendida sin servicios y sin calidad.

“Vivienda de interés social en una ciudad del Noroeste de México”, de Jesús Ángel Enríquez Acosta y Alejandra Meza Noriega, quienes con relación a esos programas fáusticos revisitan las consecuencias de la expansión de la urbanización mediante un estudio de caso en cinco colonias de Hermosilla en el estado de Sonora. Luego de una caracterización de los programas, que ponen de manifiesto que la expansión de la urbanización es de mucha mayor escala que el crecimiento demográfico, analizan las percepciones de los habitantes sobre su hábitat. Así, se examina el perfil de los habitantes, sus grados de confianza y los niveles de cohesión social respecto de la comunidad barrial con el objeto relacionar estos temas con la situación de deterioro físico y las carencias estructurales que signan las condiciones de vida y tornan frágil el tejido social de esas comunidades.

“¡Ciudades que cuiden! La habitabilidad sentida desde las mujeres de barrios populares”, de Laura Paniagua Arguedas, analiza el caso de un proyecto llevado a cabo por un grupo de personas migrantes en Costa Rica, preguntándose por las condiciones necesarias y los elementos que se requieren para asegurar la habitabilidad de las ciudades y especialmente por los factores que condicionan el acceso de las mujeres a sus derechos en los espacios de casa, la comunidad y la ciudad. Las experiencias estudiadas permiten advertir un contexto de desmantelamiento de los programas de bienestar social de carácter universal y la aplicación de políticas de vivienda neoliberales basadas en mecanismos de financiamiento. Desde el punto de vista metodológico, la investigación realiza

un análisis de las experiencias de las mujeres migrantes nicaragüenses que protagonizaron la lucha por la vivienda y toma documentos de archivo, tanto escritos como fotografías. El concepto de “producción social del hábitat” en articulación con la mirada sobre patriarcado y capitalismo atraviesa conceptualmente el análisis del material empírico permitiendo iluminar la conformación de una configuración urbana desigual, donde se materializa y reproduce el enfrentamiento entre la capacidad autoprodutora del espacio –propia de los sectores de menores ingresos y sus organizaciones– y la capacidad productora de las fuerzas globales del capital con consecuencias diferenciales en término de género. La autora encuentra que en muchos de los asentamientos las mujeres dejan una huella en el espacio urbano con pequeñas intervenciones paisajísticas que embellecen el espacio público y le dan otros sentidos.

“Segregación residencial y política de vivienda en Colombia: Ciudad Verde en Soacha”, de Melba Rubiano Bríñez, analiza un macroproyecto dentro de la política de vivienda en Colombia que se encuentra ubicado en una localidad del área metropolitana de Bogotá, prestando atención a sus posibles implicaciones sobre el bienestar de la población en términos de mejoramiento de las condiciones de vida. Según la autora, para entender la dinámica urbana y las crecientes necesidades habitacionales en este país se debe tener en cuenta el fenómeno de los desplazados, es decir, el hecho de que las personas se ven obligadas a dejar sus localidades, en particular rurales, para migrar de las zonas en conflicto lo que agrava aún más el déficit de vivienda y la presión por el suelo en ciertos sectores. La expansión estructural de la ciudad se enfrenta con un mercado de trabajo signado por el desempleo y las escasas oportunidades laborales para sus residentes y, adicionalmente, incide en el complejización y aumento de la pobreza y la violencia. La conclusión de Rubiano Bríñez es que los pobres se enfrentan también al mercado del suelo como un factor de segregación, debido a que ante la falta de recursos para adquirir una mejor localización y ante la falta de oportunidades que brinda el núcleo central de Bogotá; todo lo cual reproduce sus condiciones de vulnerabilidad social y habitacional.

En tercer lugar, dos trabajos examinan los alcances del problema del financiamiento de la vivienda y de la política habitacional en su conjunto.

“El precio de la vivienda en Ciudad Juárez (2005-2013)”, de María Angélica Rodríguez Herrera, reconstruye las aproximaciones clásicas al precio de la vivienda así como las particularidades del contexto de producción de información para los países latinoamericanos advirtiendo la creciente importancia que del análisis espacial para incorporar el tema de la localización y los modelos de dependencia espacial y de heterogeneidad espacial. La autora desarrolla un

modelo de precios hedónicos para Ciudad Juárez, el cual permita observar la manera en que el precio de la vivienda es influenciado por las características de los vecindarios o, en otras palabras, que en la selección de una vivienda lo que importa la localización.

“Política y financiamiento habitacional: ¿tiempos de cambio en la Argentina?”, de Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso y Cristina Farías, se pregunta cómo han sido las políticas gubernamentales en la Argentina que han procurado abordar, desde la crisis de 2001-2002, la cuestión habitacional. Los autores identifican una etapa que transcurre previa a dicha crisis, entre 1976 y 2001 y que se analiza en términos de un “modelo conservador y de mercado de corte neoliberal”, en la que se realizan las profundas reformas en el sistema tales como la privatización del Banco Hipotecario Nacional (BHN) y la descentralización del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) hacia las administraciones provinciales. Y una etapa posterior a dicha crisis, que se inicia con los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, que los autores definen como un “proyecto progresista y de empleo”, con eje en la expansión de la demanda interna estimulada a través de varios lineamientos de política macroeconómica. Señalan que no obstante los avances concretos en el período (ocho programas federales de vivienda que alcanzaron a cuatro millones y medio de personas, un 10% de la población argentina) se produjeron varias consecuencias negativas de la aplicación de tales políticas: parálisis de la construcción de vivienda por el aumento de la inflación, aumento del valor de la tierra urbana en zonas periféricas demandadas para la construcción, asentamiento de beneficiarios en áreas degradadas y alejadas, falta de articulación de la política de vivienda con otras políticas sociales y urbanas. En síntesis, se señala que los programas no han podido revertir las grandes asimetrías sociohabitacionales que se registran en la ciudad porque no se han creado mecanismos de regulación del precio del suelo urbano, afirmando que, en definitiva, “la política de financiamiento habitacional fue diseñada y aplicada separadamente de la política urbana”.

## Bibliografía

Abramo, Pedro (org.) (2003). *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Río de Janeiro: Sette Letras / FAPERJ.

- Aguilar, Marta (2011). “De los planes de embellecimiento a los lineamientos estratégicos metropolitanos: ¿qué hay de nuevo?”. Los Polvorines: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2 de junio.
- Almandoz, Arturo (2013). *Modernización urbana en América Latina. De las grandes aldeas a las metrópolis masificadas*. Santiago de Chile: Estudios Urbanos UC.
- Angel, Shlomo (2011). *Making Room for a Planet of Cities*. Cambridge: Lincoln Land Institute. Disponible en: [http://www.lincolninst.edu/pubs/1880\\_Making-Room-for-a-Planet-of-Cities-urban-expansion](http://www.lincolninst.edu/pubs/1880_Making-Room-for-a-Planet-of-Cities-urban-expansion).
- Angel, Shlomo; Sheppard, Stephen y Civco, Daniel (2005). *The Dynamics of Global Urban Expansion*. Washington: Banco Mundial. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/0,,contentMDK:20970341~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:337178,00.html>.
- Arellano Ramos, Blanca E. (2011). “El *urban sprawl*: un modelo de urbanización insostenible”. Tesis doctoral. Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña. Disponible en: [http://www-cpsv.upc.es/tesis/PT11\\_arellano.pdf](http://www-cpsv.upc.es/tesis/PT11_arellano.pdf).
- Arriagada, Camilo y Rodríguez Vignoli, Jorge (2003). “Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política”. Serie Población y Desarrollo, 47. Santiago: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.
- Auyero, Javier (2001). *La política de los pobres*. Buenos Aires: Manantial.
- Ávila Sánchez, Héctor (2010). “Difusión urbano-rural en las grandes metrópolis. El caso de la región central de México”. XII Encuentro Internacional Humboldt. Disponible en <http://www.elistas.net/lista/encuentrohumboldt/archivo/indice/2937/msg/3033/>.
- Azevedo da Silva, Clecio (2009). “La configuración de los circuitos de proximidad en el sistema alimentario. Tendencias evolutivas”. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, vol. 54, n° 1, pp. 11-32. Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/DocumentsAnalisi/article/download/139967/191146>.
- Barsky, Andrés (2010). “La agricultura de ‘cercanías’ a la ciudad y los ciclos del territorio periurbano. Reflexiones sobre el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires”. En Vetlitz de Nemirovsky, Ada (coord.), *Agricultura periurbana en Argentina y globalización. Escenarios, recorridos y problemas*,

- pp. 15-30. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Disponible en: [http://www.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Noticias/agriculturaperiurbana.pdf](http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Noticias/agriculturaperiurbana.pdf).
- Blanco, Jorge (2013). "Sistema urbano y dinámica de urbanización en Argentina: tendencias y perspectivas en el marco del Plan Estratégico Territorial". IX Jornada de Extensión en Geografía de la Universidad Nacional de Luján. San Miguel: Centro Regional San Miguel, 12 de agosto.
- Bayón, María Cristina y Saraví, Gonzalo (2007). "De la acumulación de desventajas a la fractura social. Nueva pobreza estructural en Buenos Aires". En Saraví, Gonzalo (ed.), *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. México: Prometeo / CIESAS.
- Bourdieu, Pierre (1999). *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.
- Boils Morales, Guillermo (2008). "Segregación y modelo habitacional en grandes conjuntos de vivienda en México". En Cordera, Rolando *et al.*, *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. México: Siglo XXI.
- Briano Luis y Fritzche, Federico (2007). "Transformaciones industriales en el borde metropolitano de Buenos Aires. Pilar como distrito representativo". *Scripta Nova*, vol. XI, n° 245 (45). Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24545.htm>.
- Capron, Guénola y González Arellano, Salomón (2006). "Las escalas de la segregación y de la fragmentación urbana". *Trace*, n° 49, pp. 65-75.
- Caldeira, Teresa (2007). *Ciudad de muros*. Gedisa: Buenos Aires.
- Carter, Harold (1972). *El estudio de la geografía urbana*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Castells, Manuel (1972). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (1973). "La urbanización dependiente en América Latina". En Scheingart, Martha (comp.), *Urbanización y dependencia en América Latina*. Buenos Aires: Siap.
- Chiara, Magdalena (comp.) (2012). *Salud Política y Territorio en el Gran Buenos Aires*. Los Polvorines: UNGS.

- Ciccolella, Pablo (1999). “Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Grandes inversiones y reestructuración socio-territorial en los años noventa”. *EURE*, vol. 25, n° 76.
- Cordera, Rolando; Ramírez Kuri, Patricia y Ziccardi, Alicia (comps.) (2008). *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. México: UNAM.
- Correa do Lago, Luciana (2000). *Desigualdades e segregação na metropole: O Rio de Janeiro em tempo de crise*. Río de Janeiro: Revan.
- Cravino, María Cristina (2008). *Vivir en la villa. Trayectorias y estrategias habitacionales*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- \_\_\_\_\_. (2014). “Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales en el espacio barrial de las villas (favelas) de la Ciudad de Buenos Aires”. En Basini Rodríguez, José Exequiel, *Os estudos socioespaciais: cidades, fronteiras e mobilidade humana*. Manaos: Universidad Federal del Amazonas.
- Cravino, María Cristina; Del Río, Juan pablo; Graham, María y Varela, Omar David (2012). “Casas nuevas, barrios en construcción”. En Cravino, María Cristina (org.), *Construyendo barrios. Transformaciones socio-territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el área metropolitana de buenos aires (2004-2009)*. Buenos Aires: Ciccus-UNGS.
- Cravino, María Cristina; Fournier, Marisa; Neufeld, María Rosa y Soldano, Daniela (2001). “Sociabilidad y micropolítica en un barrio ‘bajo planes’”. En Andrenacci, Luciano (org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos*. Los Polvorines: UNGS-Al Margen.
- Cuenya, Beatriz (1994). “Problemas y desafíos en la evaluación de proyectos de hábitat popular”. En Cuenya, Beatriz y Natalicchio, Marcela (coord.), *Evaluación de proyectos. Hábitat popular y desarrollo social*. Buenos Aires: Centro de Editor de América Latina, CEUR, CADIS.
- De Queiroz Ribeiro, Luiz César (2005). “Segregación residencial y segmentación social: el ‘efecto vecindario’ en la reproducción de la pobreza en las metrópolis brasileñas”. En Álvarez Leguizamón, Sonia (comp.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO-CROP.

- De Queiroz Ribeiro, Luiz César; Kolinski, Mariane; Alves, Fátima y Lasmar, Cristiane (orgs.) (2010). *Desigualdades urbanas, desigualdades escolares*. Río de Janeiro: Letra Capital, Observatorio das Metrôpolis, IPPUR/UFRJ.
- De Mattos, Carlos (2002). "Mercado metropolitano de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago ¿una ciudad dual?". *EURE*, vol. 28, n° 85.
- Duhau, Emilio (2013). "La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis". *Nueva Sociedad*, n° 243.
- Duhau, Emilio y Giglio, Ángela (2009). *Las reglas del resorden: habitar la metrópoli*. México: UAM Azcapotzalco-Siglo XXI.
- European Commission (2006). *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*. Copenhagen: European Environment Agency. Disponible en: [http://www.eea.europa.eu/publications/eea\\_report\\_2006\\_10](http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_10).
- FAO (2002). "Seguridad alimentaria urbana". *Enfoques*, Departamento de Agricultura y Protección del Consumidor. Disponible en: <http://www.fao.org/ag/esp/revista/0206sp2.htm>.
- Fernandes, Edésio (2003). "Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: Algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil". *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 29, n° 87, pp. 63-76. Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612003008700005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612003008700005&script=sci_arttext).
- Fernández Wagner, Raúl (2007). "La perspectiva de derechos en las políticas sociales y habitacionales en América Latina". V Jornada Internacional de Vivienda Social. "El derecho a la ciudad y a la vivienda: propuestas y desafíos en la realidad actual", 10 al 13 de octubre, Valparaíso, Chile.
- Girola, María Florencia (2007). "Procesos de apropiación del espacio y sociabilidad vecinal en el gran conjunto urbano situado en la ciudad de Buenos Aires". *Antropológica*, a. xxv, n° 36.
- Gorelik, Adrián (2005). "A produção da 'cidade latinoamericana'". *Tempo Social. Revista de sociologia da USP*, vol. 17, n° 1, pp. 111-133.
- Gómez Arciniegas, Carlos Humberto (2008). "Agricultura periurbana: Una visión del nuevo papel de la agricultura para la planificación de las periferias urbanas". Barranquilla: mimeo. Disponible en: <http://www.articuloz.com/medio-ambiente-articulos/agricultura-periurbana-una-vision-del>



nuevo-papel-de-la-agricultura-para-la-planificacion-de-las-periferias-urbanas-658328.html.

- Gutman, Pablo; Gutman, Graciela y Dascal, Guillermo (1987). *El campo en la ciudad. La producción agrícola en el Gran Buenos Aires*, Informes de Investigación, n° 6. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales.
- Harvey, David (2013). *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. Londres: Verso.
- Hidalgo Dattwyler, Rodrigo (2007). “¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile”. *EURE*, vol. 33, n° 98.
- Hiernaux-Nicolas, Daniel (2004). “Henri Lefebvre: del espacio absoluto al espacio diferencial”. *Veredas: revista del pensamiento sociológico*, vol. 5, n° 8, pp. 11-25.
- INDEC (2009). “Evolución de la distribución del ingreso”. *Encuesta Permanente de Hogares*. Tercer trimestre de 2003 a segundo trimestre de 2009.
- Kaminker, Sergio (2015). “Descentrar el estudio de la segregación residencial. Cargas, legados y reflexiones para su estudio en ciudades intermedias”. *Bifurcaciones*, n° 19. Disponible en: <http://www.bifurcaciones.cl/2015/06/kaminker/>.
- Katzman, Rubén (2001). “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”. *Revista de la CEPAL*, n° 75.
- Kaysers, Bernard (1960). “Economie et mobilité de la population dans les villages péri-urbains de la Côte d’Azur”. *Revue Économique*, vol. 11, n° 3, pp. 380-394.
- Lahire, Bernard (2006). *El espíritu sociológico*. Buenos Aires: Manantial.
- Leal, Jesús (2002). “Segregación social y mercados de vivienda en las grandes ciudades”. *RES. Revista Española de Sociología*, n° 2, pp. 59-75.
- Lefebvre, Henri (1968). *Le Droit à la ville*. París: Anthropos.
- \_\_\_\_\_ (1970). *La révolution urbaine*. París: Gallimard.
- \_\_\_\_\_ (1974). *La production de l’espace*. París: Anthropos.
- Lomnitz, Larissa A. de (1975). *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI.

- Maldonado, Melinda Lis (2010). “Hacia una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial: reflexiones a partir de tres propuestas normativas”. *Café de las Ciudades*, a. 9, n° 96. Disponible en: [http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes\\_96\\_1.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_96_1.htm).
- Massey, Douglas y Denton, Nancy (1988). “The dimensions of residential segregation”. *Social Forces*, vol. 67, n° 2, pp. 281-315.
- Merklen, Denis (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- Naranjo Ramírez, Gloriaa (2007). “Expansión metropolitana en el periurbano de Santiago. Implicancias territoriales en la provincia de Chacabuco”. En De Mattos, Carlos e Hidalgo, Rodrigo (eds.), *Santiago de Chile: reconfiguración metropolitana y movilidad espacial*. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales e Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica.
- Novick, Alicia (2011). “Los proyectos territoriales en perspectiva”. En Charriere, Margarita (comp.), *Planes, proyectos e ideas para el AMBA*. Buenos Aires: CPAU.
- Olivera Lozano, Guillermo (2005). “La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México”. *Scripta Nova*, vol. IX, n° 194 (33). Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-33.htm>.
- Pérez Pérez, Elizabeth (2007). *La calidad habitacional del hogar arrendatario en Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Preteceille, Edmond (1994). “Cidades globais e segmentação social”. En Queiroz Ribero, Luiz César y Santos Junior, Orlando Alves (comps.), *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Prévôt-Schapira, Marie-France (2001). “Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades”. *Perfiles Latinoamericanos* (México), a. 9, n° 19.
- \_\_\_\_\_ (2002): “Buenos Aires en los ‘90: metropolización y desigualdades”. *EURE*, vol. 28, n° 85.
- PNUD (2009). *Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*, Informe de Desarrollo Humano.

- Racine, Jean-Bernard (1967). “Exurbanisation et métamorphisme périurbain: introduction à l’étude de la croissance urbaine au sud du Saint-Laurent”. *Revue de Géographie de Montreal*, vol. 21, n° 2, pp. 313-342.
- Reino de España (2008). “Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo”. *Boletín Oficial*, n° 154, Madrid. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2008/06/26/pdfs/A28482-28504.pdf>.
- Remy, Jean (1998). “Les sociabilites urbanies: effetc de milieu et trajectoires sociales”. En Grafmeyer, Yves y Danseau, Francine (comps.), *Trajectories familiales et espaces de vie en milieu urbain*. Lyon: Presses Universitaires de Lyon.
- Rivera, Jorge (2008). “Les axes de la Question Urbaine e Régionale dans les Congrès de la Société Interamericaine de Planification (SIAP), 1956-1988. Pour une approche transnationale de l’histoire urbaine dans les Amériques”. Ponencia presentada en la 9ª Conférence Internationale d’Histoire Urbaine, Lyon, 27 al 30 de agosto.
- Rodríguez, María Carla; Di Virgilio, María Mercedes; Procupez, Valeria; Vio, Marcela; Ostuni, Fernando; Mendoza, Mariana y Morales, Betsy (2007). *Políticas de hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el Área metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: AEU-UGC-FSOC-UBA.
- Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana (eds.) (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Sur.
- Rodríguez Vignoli, Jorge (2001). “Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?”. *Población y Desarrollo*, n° 16. Santiago: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.
- Rodríguez Vignoli, Jorge y Arriagada, Camilo (2004). “Segregación residencial en la ciudad latinoamericana”. *EURE*, vol. 30, n° 89.
- Rolnik, Raquel; Klintowitz, Danielle; Reis, Joyce y Bischof, Raphael (2009). “Como produzir moradia bem localizada como os recursos do programa minha casa minha vida”. Brasilia: Secretaria Nacional de Programas Urbanos, Ministerio das Cidades, Governo Federal de Brasil.
- Rosembum, James E.; Reynolds, Lisa y Deluca, Stefanie (2002). “How Do Places Matter? The Geography of Opportunity, Self-efcacy and a Look Inside the Black Box of Residential Mobility”. *Housing Studies*, vol. 17, n° 1.

- Ruiz-Tagle, Javier y López, Ernesto (2014). “El estudio de la segregación residencial en Santiago de Chile: revisión crítica de algunos problemas metodológicos y conceptuales”. *EURE*, vol. 40, n° 119.
- Sabatini, Francisco (1999). “Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile”. Ponencia presentada en el “Seminario Latin America: Democracy, markets, and equity at the threshold of new millenium”. Universidad de Upsala, Suecia.
- \_\_\_\_\_. (2003). “La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina”. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Programas Sociales.
- Sabatini, Francisco y Sierralta, Carlos (2006). “Medición de la segregación residencial: meandros teóricos y metodológicos, y especificidad latinoamericana”. *Documento de Trabajo N° 38*. Instituto de Estudios Urbanos Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en: [http://www.ieut.cl/media/archivos/sabatinisierralta\\_dt38.pdf](http://www.ieut.cl/media/archivos/sabatinisierralta_dt38.pdf).
- Sambricio, Carlos (ed.) (2012). *Ciudad y vivienda en América Latina. 1930-1960*. Madrid: Lampreave.
- Santos, Milton (2007). *O Espaço del cidadão*. San Pablo: Universidad de San Pablo.
- Sassen, Saskia (1999). *La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires: Eudeba.
- Schteingart, Martha y Torres, Horacio (1972). “Procesos Sociales y estructuración metropolitana en América Latina. Estudio de casos”. *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 12, n° 48.
- Sempere Roig, Jordi y Tulla i Pujol, Antoni F. (2008). “El debat teòric sobre el periurbà i la concreció d’un planejament urbanístic en un entorn complex: el cas de Barcelona i Tolosa”. *Documents d’anàlisi geogràfica*, n° 52, pp. 125-144.
- Sieverts, Thomas (2004). *Entre-ville, une lecture de la Zwischenstadt*. Marsella: Parenthèses.
- Soja, Edward W. (1996). *Thirdspace*. Oxford: Blackwell.
- Soldano, Daniela (2008). “Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el Área Metro-

- litana de Buenos Aires (1990-2005)". En Ziccardi, Alicia (comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá: Siglo del Hombre, Clacso-Crop.
- \_\_\_\_ (2010). "Territorio, asistencia y subjetividad en el Gran Buenos Aires (1990-2004)". En Kessler, Gabriel; Svampa, Maristella y González Bombal, María Inés *Reconfiguraciones del mundo popular. El conurbano en la post-convertibilidad*. Buenos Aires: Prometeo - UNGS.
- \_\_\_\_ (2016). "Las experiencias sociales del bienestar. Aportes para la construcción de un abordaje teórico-metodológico". Documento de trabajo n° 1. Área de Política Social y Condiciones de Vida. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral.
- \_\_\_\_ (2017). *Viajeros del conurbano bonaerense. Una investigación sobre las experiencias de movilidad en la periferia*. Los Polvorines: UNGS. Disponible en: [http://www.ungs.edu.ar/ms\\_publicaciones/wp-content/uploads/2017/06/9789876302692-completo.pdf](http://www.ungs.edu.ar/ms_publicaciones/wp-content/uploads/2017/06/9789876302692-completo.pdf).
- Suárez, Ana Lourdes (2004). "Impacto del capital social de los hogares del Gran Buenos Aires de la ayuda obtenida a través de los programas de asistencia social". Ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Políticas Sociales. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.
- Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (2007). "Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires". La Plata: Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Disponible en: <http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/urbanoter/ofmetro/mapasgeo.php>.
- Svampa, Maristella (2001). *Los que ganaron: la vida en los countries y barrios cerrados*. Buenos Aires: Biblos.
- Topalov, Christian (1979). *La urbanización capitalista*. México: Edicol.
- Wacquant, Loic (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.
- \_\_\_\_ (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferia y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Yujvonsky, Oscar (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.



# Segregación residencial en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

## Tendencias 2000-2010

*Ricardo Gómez Maturano*

Estudios en el sur del continente señalan una transformación del patrón de la segregación de la ciudad latinoamericana, por ejemplo, en el período intercensal 1992-2002 en Santiago de Chile se presentó un cambio en su patrón (Sabatini, 1997; Sabatini, Cáceres, y Cerda, 2001; Sabatini y Cáceres, 2004); en Bogotá después del censo de 1985, Dureau y Salas encontraron que se redujo la distancia espacial entre los grupos sociales en ciertos sectores de la ciudad (2010); otros trabajos muestran tendencias similares, por ejemplo, en la publicación que coordinan Roberts y Wilson hay estudios en las ciudades de Buenos Aires, Lima, Montevideo, San Pablo que muestran dinámicas similares (2009).

En el caso de México en los últimos años se presenta una reducción de la segregación residencial por condiciones de la vivienda en cuatro zonas metropolitanas: Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala (Sánchez, 2012) y en la Zona Metropolitana de Querétaro (Gómez, 2013). Por lo cual, sería fundamental determinar si este cambio en el patrón de segregación se está presentando en la Zona Metropolitana de Ciudad de México (ZMCM), una de las ciudades con más habitantes y con mayor superficie de Latinoamérica.

En este sentido, para poder determinar si se han presentado cambios en la segregación residencial en la ZMCM, primero, es fundamental determinar las tendencias que ha presentado la segregación residencial y, segundo, establecer características del último patrón de segregación que se identificó.

Los trabajos que han presentado estudios sobre segregación o división socioespacial de la ZMCM son diversos, responden a diferentes períodos, 1950 a 1970 (Rubalcaba y Schteingart, 1985) o 1990 a 2005 (Sánchez, 2012); de diferentes años 2000 (Aguilar y Mateos, 2011), 2005 (Pérez y Santos, 2011); también son estudios con diferentes escalas de medición, a nivel delegacional (Rubalcaba y Schteingart, 1985), áreas geoestadísticas básicas (AGEB) (Pérez y Santos, 2011; Sánchez, 2012) o multiescalares con manzanas y AGEB (Aguilar y Mateos, 2011); y con diferentes tipos de metodologías, análisis factorial (Rubalcaba y Schteingart, 1985); análisis factorial para construir *clusters* (Pérez y Santos, 2011), análisis factorial junto al *geomarketing* y *clusters* (Aguilar y Mateos, 2011) e índices de segregación (Aguilar y Mateos, 2011; Sánchez, 2012). A pesar de esta diversidad en conjuntos estos estudios nos permitirán identificar algunas tendencias históricas de la segregación residencial y sus características hasta el año 2005.

Uno de los primeros trabajos es la investigación de Rosa María Rubalcaba y Martha Schteingart (1985), que es un estudio de los fenómenos de diferenciación social desde 1950 a 1970. En este trabajo buscaban identificar la homogeneidad en las unidades de análisis de los estratos sociales, alto, medio-alto, medio, medio-bajo, bajo y muy bajo en los niveles delegacional y municipal. Con el estudio determinaron que las zonas más altas tienden a ser cada vez más heterogéneas y en cambio aumenta la homogeneidad de las zonas de menores ingresos o menos consolidadas. Esto lo establecieron al observar el comportamiento de los coeficientes de variabilidad del índice de consolidación para cada zona (1985: 506). Así identificaron que el crecimiento periférico ocurre con baja consolidación, más homogénea y segregadora, mientras que en las zonas centrales se ha producido como resultado una mayor mezcla social que se expresa en una consolidación alta, pero cada vez más heterogénea (1985: 506-510). Este tipo de crecimiento podría ser la tendencia de la segregación residencial hasta la década de los setenta.

Un estudio posterior con datos censales del año 2000 es el de Adrián Guillermo Aguilar y Pablo Mateos (2011), quienes identifican diferentes *clusters* que se conforman en la ciudad de México: la periferia urbano-rural marginal, los empleados de oficina en unidades habitacionales, el proletariado periférico, las élites urbanas, las zonas mezcladas, la clase media educada (2011: 19-22). Este trabajo muestra que el grupo socioeconómico más segregado son los más acomodados socioeconómicamente (élites urbanas) y también las clases medias. En particular sobre los cambios en la segregación residencial identifican una dispersión urbana y una fragmentación del espacio, por la difusión de los *clusters*



del “proletariado periférico” y la “periferia urbano-rural marginal” (Aguilar y Mateos, 2011: 26).

Otra investigación con datos del conteo de 2005 es la de Enrique Pérez y Clemencia Santos (2011), que enfocan su estudio hacia la distribución espacial de las poblaciones, buscando identificar la concentración espacial de los grupos de mayor bienestar (2011: 96). En este trabajo establecen que existe una concentración de áreas geoestadísticas básicas (AGEB) con las mejores condiciones en el sur, centro y norponiente generando una herradura que se forma del sur de la ciudad hasta Santa Fe al poniente, que presentan los niveles educativos más altos y de mayor consolidación de vivienda; y a su alrededor existe un anillo con una mezcla de niveles educativos, de condiciones de la vivienda y de seguridad social; y por último, la periferia lejana, principalmente al oriente de la ciudad, presenta los niveles más bajos en las tres variables estudiadas (Pérez y Santos, 2011: 102-103). Al final, concluyen estos autores que existen una homogeneidad en el interior de cada una de estas zonas y una heterogeneidad entre ellas (Pérez y Santos, 2011: 103).

El último estudio con datos comparativos del período de 1990 a 2005 de la ZMCM (y otras zonas metropolitanas) es el de Landy Lizbeth Sánchez (2012). Esta investigadora identifica algunos cambios en la segregación residencial, los datos de su estudio muestran la reducción de la segregación multigrupo por condiciones de vivienda; sin embargo, enfatiza que persiste la alta segregación del estrato con las mejores condiciones habitacionales. Aunque la autora señala que los residentes de las viviendas con las mejores condiciones redujeron su aislamiento y se vieron expuestos cada vez más a hogares de otras condiciones sociales (2012: 104-106).

Estos estudios permiten caracterizar las tendencias de la segregación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, la primera corresponde al período de 1950 a 1970. Esta se caracteriza por la importancia de la consolidación urbana para la distribución de los niveles socioeconómicos. La tendencia, en cambio, es que se da un aumento en la heterogeneidad interna de las zonas centrales de los niveles económicos altos y una homogeneidad creciente de las bajas en el crecimiento periférico (Rubalcaba y Scheingart, 1985).

El siguiente período, de 1990 al 2005, muestra la misma tendencia aparentemente, ya que los residentes de las viviendas con las mejores condiciones redujeron su aislamiento y se vieron expuestos cada vez más a hogares de otras condiciones sociales (Sánchez, 2012: 104-106). Esto posiblemente se deba a las tendencias de dispersión urbana y fragmentación del espacio que identifi-

can Aguilar y Mateos (2011: 26), generadas por la difusión de los *clusters* del proletariado periférico y periferia urbano-rural marginal.

Sin embargo, aun con estas tendencias, el grupo socioeconómico más segregado es el más acomodado socioeconómicamente (elites urbanas) y también las clases medias (Aguilar y Mateos, 2011: 26), es decir, persiste la alta segregación del estrato con las mejores condiciones habitacionales (Sánchez, 2012: 104-106). Esto permite caracterizar la ZMCM por una concentración de las áreas con mejores condiciones de niveles educativos, vivienda y seguridad social, en el sur, centro y norponiente; y a su alrededor un anillo con una mezcla de estas características; y, por último, la periferia lejana, principalmente al oriente de la ciudad, la presencia de los niveles más bajos (Pérez y Santos, 2011: 102-103). En este sentido, el siguiente análisis busca determinar si se han presentado cambios en las tendencias identificadas en la segregación residencial y si esto ha tenido un impacto en el patrón de segregación de esta ciudad.

### **El estudio del patrón de la segregación residencial**

El patrón de segregación de la ciudad latinoamericana está conformado por la materialización contrastada de dos formas o dimensiones de la segregación, como se ha señalado en otros estudios (Sabatini, *et al.*, 2008b). Ejemplo de esto es la segregación residencial de las elites, que es fuerte en la primera dimensión de la segregación (la concentración espacial) y menor en la segunda (el aislamiento). Es decir, si bien todos los hogares de mejor condición social se localizan concentrados en el cono de alta renta, esta es un área con una significativa heterogeneidad social. Por contraste, los grupos populares viven relativamente dispersos por la periferia, están menos concentrados espacialmente que las elites; pero viven en áreas socialmente muy homogéneas en contraste con los barrios del cono, que son más diversos e incesantemente penetrados por grupos de menor condición social relativa.

Esta distinción es fundamental para el estudio de la segregación, ya que no es igual el grado de concentración espacial de un grupo social, que el grado de homogeneidad social de un área interna o barrio. A las dos dimensiones se las llama segregación residencial, pero corresponden a dimensiones diferentes y, a veces, contrapuestas de la segregación. Existe una crítica en trabajos anteriores (Sabatini *et al.*, 2008b) de que en la literatura internacional se las suele tratar, como equivalentes, especialmente por cuestiones prácticas relativas a la mayor facilidad que existe para medir y estudiar la primera de las dos dimensiones mencionadas.

La presente investigación analizará dos indicadores que sirven para medir las dos dimensiones señaladas anteriormente, esto con el fin de determinar si hay un cambio en el patrón de segregación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Es decir, determinar si hay algún aumento o reducción de la concentración de los grupos socioeconómicos y si hay un aumento o reducción en la homogeneidad de las zonas que habitan los diferentes niveles socioeconómicos.

La primera dimensión a estudiar es la concentración o uniformidad, que busca medir la sobrerrepresentación o subrepresentación de un grupo en las unidades espaciales (Apparicio, 2000). A partir de esto, un grupo se encuentra segregado si está distribuido de manera desigual sobre las unidades de áreas (Blau, 1977; citado por Massey y Denton, 1988: 183). En otras palabras, este índice muestra el grado de concentración espacial de cada grupo social (Sabatini *et al.*, 2008a: 12).

Uno de los índices usados en Latinoamérica para la distribución espacial de los grupos sociales es el índice de segregación (IS), con el que se calcula la diferencia entre la proporción de individuos del grupo, del cual se analiza la segregación y la proporción del resto de la población para cada sección o unidad censal (Martori y Hoberg, 2003: 32). Así la fórmula para medir la concentración es la siguiente:

$$IS = \frac{1}{2} \sum \left| \frac{ai}{A} - \frac{bi}{B} \right|$$

Donde:

IS: es el índice de segregación;

$ai$ : es la cantidad de hogares de un grupo social  $a$  en el área  $i$  (AGEB);

$A$ : es la cantidad total de hogares en la ZMCM de ese grupo social;

$bi$ : es la cantidad de hogares no pertenecientes al grupo social  $a$  en el área  $i$  (AGEB);

$B$ : es el total de hogares no perteneciente al grupo social  $a$  en la ZMCM.

El índice de segregación varía entre 0 y 1, y tiende al segundo valor cuando el grupo aparece más fuertemente sobrerrepresentado en unas áreas y subrepresentado en otras. El valor del índice muestra la proporción de hogares del grupo social que tendría que mudar su residencia para eliminar la segregación (concentración). Un valor de 0,65 indicaría que el 65% de los miembros de ese grupo social debería migrar hacia otras áreas de la ciudad estudiada, así

se determina que niveles socioeconómicos en la ZMCM están concentrados o desconcentrados, y también si ha aumentado o disminuido su concentración.

La segunda dimensión que analizará es la homogeneidad o el grado de exposición (en los estudios anglosajones), para la cual utilizaremos el índice de exposición. Este índice se caracteriza por el hecho de poder ser interpretados como la probabilidad de que un miembro de un grupo comparta la misma unidad espacial con otro individuo de su mismo grupo (probabilidad intragrupos). Los indicadores de la dimensión de exposición tienen en cuenta la representatividad de los grupos en la población total y miden el grado de contacto potencial en el interior de las unidades espaciales entre miembros de un mismo grupo. Así, para Sabatini *et al.* (2008a), este índice muestra el grado de aislamiento de los hogares de una misma condición social, es decir, es un índice que muestra el grado de homogeneidad en el que viven los niveles socioeconómicos (2008a: 12).

$$IA = \sum(ai/A) * (ai/ti)$$

Donde:

IA: es el índice de aislamiento;

$ai$ : es la cantidad de hogares del grupo social  $a$  en el área  $i$  (AGEB);

$A$ : es la cantidad total de hogares de ese grupo social en la ZMCM;

$ti$ : es la cantidad total de hogares en el área  $i$  (AGEB).

Pero ¿cuál es la importancia de retomar estas dos dimensiones? Mientras los miembros de un grupo social pueden estar uniformemente distribuidos (desconcentrados) entre las áreas residenciales de una ciudad, al mismo tiempo pueden experimentar poca exposición (vivir en espacios homogéneos) a los demás grupos (Blau, 1977; citado por Massey y Denton, 1988: 287). Así, con el estudio de los índices de concentración y de aislamiento, se podrá identificar las tendencias de la segregación residencial y si se ha presentado un cambio en el patrón de segregación.

Los datos censales en México no hacen referencia directa a los niveles socioeconómicos de los hogares, como es necesario para construir estos indicadores, por lo cual para este estudio se realizó un ponderado a partir del jefe de familia. Este se elaboró utilizando los datos del Censo General de Población y Vivienda de 2000 y de 2010, y fue construido en el laboratorio de microdatos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el que se retomaron variables de servicios en la vivienda, equipamiento y educación del

jefe de hogar, para definir los niveles socioeconómicos al que pertenece cada uno de los jefes de familia. Estos datos fueron adquiridos durante una pasantía para profesor extranjero en el Centro de Desarrollo Urbano Sustentable de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en el proyecto de investigación gentrificación de barrios populares: amenaza de desplazamiento, potencial de integración e implicancias de política urbana en Santiago de Chile y Ciudad de México coordinado por el Dr. Francisco Sabatini y su equipo de investigación.

Es decir, a diferencias de los otros estudios realizados en esta ciudad que solo tenían la información agregada por manzana o AGEB, en este se logró acceder al micro dato por jefe de la familia. El hecho de que la información solo fuera proporcionada de manera agregada impedía determinar las características socioeconómicas de cada uno de los hogares, por lo cual en los anteriores estudios tenían que recurrir al análisis factorial para construir *clusters* por manzana, AGEB o municipio y realizar análisis segmentados por niveles educativos, condiciones de la vivienda y de seguridad social.

El primer paso, para construir el ponderado fue identificar las frecuencias de cada uno de los bienes o servicios que más determinan las características socioeconómicas de los jefes de familia (tabla 1), esto con el fin de calcular los grados de posesión de cada variable para los años de estudio.

**Tabla 1. Variables para calcular el índice de bienes y servicio por jefe de familia**

2000	2010
Automóvil propio	Automóvil propio
Teléfono	Teléfono
Televisión	Televisión
Refrigerador	Refrigerador
Computadora	Computadora
Lavadora	Lavadora
Radio	Internet
Piso de madera, mosaico u otro recubrimiento	Piso de madera, mosaico u otro recubrimiento
Agua entubada dentro de la vivienda	Agua entubada dentro de la vivienda

Fuente: elaboración propia basada en una selección de las variables comunes a los censos de población y vivienda de 2000 y 2010, y que además fueran representativas de los bienes que hay en una vivienda y los servicios.

El segundo paso fue la elaboración de una tabla en la que se indicaban la tenencia y la escasez. De cada uno de estos bienes y servicios se obtuvo su tasa de penetración para los años de estudio, posteriormente se generó un ponderador en relación con su grado de escasez con base 1.000. Lo anterior quiere decir que aquellos hogares que tengan toda la batería de bienes y servicios de la vivienda obtendrán el valor máximo, que es 1.000; mientras que aquellos hogares que no tengan ningún bien obtendrán el mínimo valor del índice en bienes y servicio, que es 0.

$$J = \frac{\sum Bi * Y}{\sum Bn}$$

Donde:

J: ponderador en base a bienes y servicios de la vivienda del jefe de familia;

$\sum Bi$ : es la escasez de un bien de la batería;

$\sum Bn$ : es la sumatoria de las tasas de escasez de todos los bienes;

Y: 1.000, que es el ponderador de grado de escasez.

En el tercer paso, para construir este indicador, se procedió a identificar las frecuencias de los niveles educativos alcanzados por los jefes de hogar. Esto con el fin de calcular los grados de penetración de cada uno de los niveles educativos alcanzados para los años de estudio. Para este caso, se trabajó con la escasez acumulada de los distintos niveles de instrucción del jefe de hogar, así los jefes de hogar sin educación obtienen un valor 0, mientras que los jefes de hogar con niveles universitarios completos o mayores obtienen valor de 1.000. La fórmula utilizada fue la siguiente:

$$X = \frac{\sum aNi * Y}{\sum Ns}$$

Donde:

X: es el ponderador para los distintos niveles de instrucción del jefe de hogar;

$\sum aNi$ : es la escasez acumulada para un nivel de instrucción dado;

$\sum Ns$ : es la escasez del nivel superior o mayor;

Y: 1.000, es el ponderado base con niveles universitarios completos o mayor.

En el cuarto paso, con los puntajes obtenidos por los hogares en bienes y servicios de la vivienda y los del nivel de instrucción del jefe de hogar, se procedió a asignar en la base de los microdatos los valores de cada uno de los ponderados de acuerdo con sus claves; después se realizó una sumatoria por cada jefe de familia de cada uno de los ponderados; y por último el resultado de esta sumatoria se dividió entre dos.

El quinto paso fue la clasificación de los distintos niveles socioeconómicos a partir de los percentiles, propuesto por la Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercados y Opinión Pública (AMAI), debido a que tiene datos del Área Metropolitana de la Ciudad de México de 2008 (López, 2009). Este se utilizó para los años 2000 y 2010 de estudio, ya que no existía a ese nivel de desagregación al año 2000 (tabla 2).

**Tabla 2. Niveles socioeconómicos del Área Metropolitana de la Ciudad de México y su valor del ponderado (años 2000 y 2010)**

Nivel socio-económico	Porcentaje %	NS	Valor del ponderado para 2000	Valor del ponderado para 2010
AB	6,1	Alto	919,5 y más	999,0 y más
C+	12,2	Medio alto	774,5-919,5	830,5-999
C	16,4	Medio	554,5-774,5	612,5-830,5
D+	38,2	Medio bajo	230,0-554,5	252,0-612,5
D	18,8	Bajo	73,5-230	87,0-252
E	8,3	Muy bajo	0-73,5	0-87

Fuente: elaboración propia basada en el ponderado calculado en laboratorio de microdatos del INEGI para los censos de 2000 y 2010; y los niveles socioeconómicos propuestos por la AMAI (ver López, 2009).

La estructura de los niveles socioeconómicos es la siguiente: el alto es el AB, que indica que para el año 2000 un jefe de familia que estaba en esta clasificación contaba con los siguientes bienes: automóvil propio, teléfono, televisión, refrigerador, computadora, lavadora, radio; y su casa contaba con piso de madera, mosaico u otro recubrimiento y agua entubada dentro de la vivienda; además, tenía estudios universitarios completos, sumando en su ponderado valores de 919,5 y más. Los niveles socioeconómicos medios están conformados por la media alta C+ y la media C.

Los niveles de menores ingresos la media baja D+, el de mayor proporción y mejores condiciones para este grupo; el bajo D y el muy bajo E, el último

el de menores bienes, servicios y estudios de los diferentes niveles socioeconómicos. Un jefe de familia clasificado como E para el año 2000 podía tener la siguiente combinación de bienes: no tenía automóvil propio, no tenía teléfono, no tenía refrigerador, no tenía computadora y no tenía lavadora; pero y sí tenía televisión y radio, y su casa no contaba con piso de madera, mosaico u otro recubrimiento y tampoco tenía agua entubada dentro de la vivienda; su grado de estudios máximos podía ser secundaria, sumando en su ponderado valores menores a 73,5.

El estudio se basó en la información a nivel de jefe de familia para los municipios y delegaciones que conforman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Esta delimitación es de acuerdo con el documento “Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010”. En particular en su cuadro 5.13, denominado: “Zona metropolitana del Valle de México: Población, tasa de crecimiento y densidad media urbana, 1990-2010” (SEDES, CONAPO e INEGI, 2012).

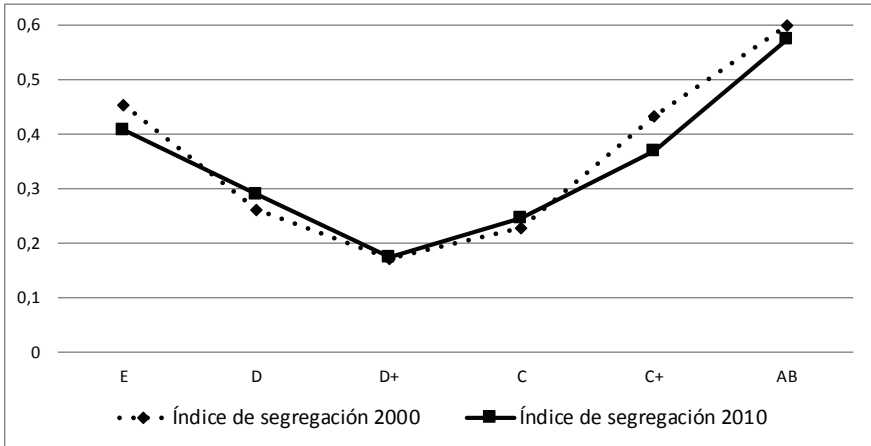
### **Análisis las dimensiones de la segregación residencial: concentración y aislamiento (homogeneidad)**

En este apartado se exponen las regularidades empíricas y las divergencias que exhibe la segregación entendida como concentración (dimensión 1) en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). La primera regularidad empírica que muestra el grado de concentración espacial de los grupos sociales en la ZMCM para los años 2000 y 2010 es que se conforma la curva J. Así, los más concentrados son los jefes de familia clasificados como alto AB, que cuentan con todos los bienes, servicios y más estudios. El segundo más concentrado son los jefes de familia que tienen las peores condiciones, los clasificados como muy bajo E. Por último, los más dispersos son los medios C y medio bajo D+ (gráfico 1).

Estos comportamientos de concentración conforman la llamada curva J; pero ¿por qué se genera la curva J? Esto se debe a que los que pueden elegir donde vivir deciden estar con sus similares socialmente, que son los de niveles socioeconómicos más altos, los AB, es de ánimo concentrarse con sus afines, no necesariamente con la intención de excluir a los que no son iguales (gráfico 1).



**Gráfico 1. Segregación residencial, la dimensión de la concentración en la ZMCM 2000 y 2010 (dimensión 1) (índice segregación)**



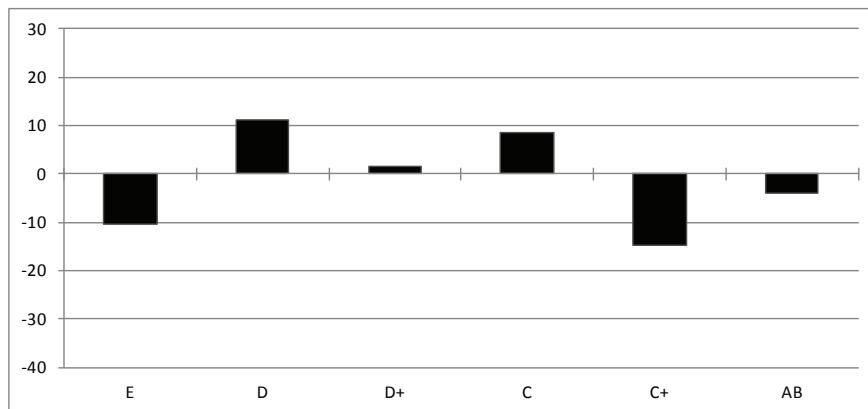
Fuente: elaboración propia basada en el índice de segregación (IS), con los datos de los jefes de familia clasificados en el laboratorio de microdatos del INEGI en el nivel de AGEB, realizada con los datos del Censo de Población y Vivienda de 2000 y 2010.

La variación de la segregación, entendida como concentración en el período 2000-2010 en la ciudad, muestra las siguientes tendencias: los datos revelan que se están dispersando los niveles socioeconómicos altos, sobre todo los medios altos C+ y en menor medida el alto AB (gráfico 2).

Otra regularidad que se nota es que está aumentando la concentración de los sectores bajo D, medio bajo D+ y el grupo medio C. En esta investigación planteamos que esto se debe al impacto de la política habitacional, ya que estos grupos sociales son el grupo objetivo del crédito, principalmente por medio de grandes conjuntos habitacionales (gráfico 2).

Otra diferencia es la disminución del índice de concentración para los niveles muy bajos, clasificados como E. Probablemente esto se deba a la construcción de vivienda de condominios de la media alta C+, en zonas de grupos muy bajos E, al poniente de la ciudad (gráfico 2); pero se necesita más investigación sobre este proceso.

**Gráfico 2. Variación en porcentaje de segregación, la dimensión de concentración en la ZMCM 2000-2010 (dimensión 1: índice de segregación)**

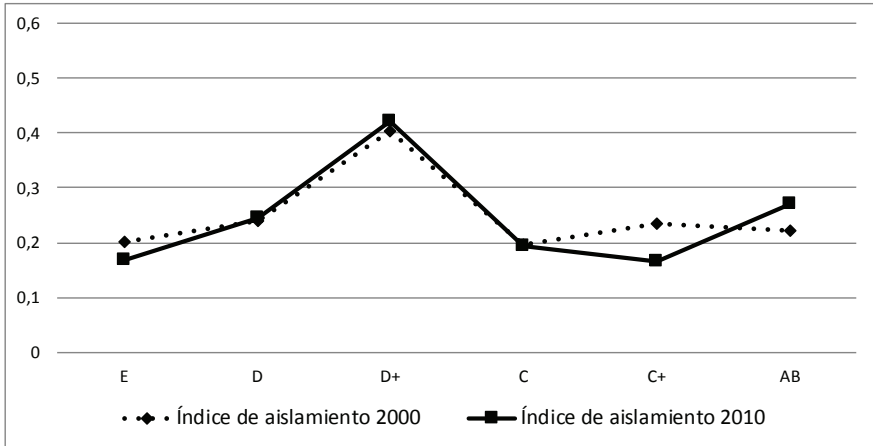


Fuente: elaboración propia basada en el cálculo del porcentaje de crecimiento o decrecimiento del índice de segregación (IS), con los datos de los jefes de familia clasificados en el laboratorio de microdatos del INEGI a nivel de AGEB, realizada con los datos del Censo de Población y Vivienda de 2000 y 2010.

La segunda dimensión analizada, la segregación entendida como aislamiento (dimensión 2 que mide la homogeneidad), muestra las siguientes regularidades empíricas y divergencias: primero, los más aislados son los niveles socioeconómicos medio bajo D+ en todas las escalas de medición; la segunda regularidad es que los grupos sociales menos aislados son los grupos socioeconómicos muy bajo E y alto AB, aunque estos últimos tienden a aislarse más (gráfico 3).

Estos últimos datos son congruentes con los resultados en otras ciudades latinoamericanas, donde los conos de alta renta formados por la alta concentración (dimensión 1) son heterogéneos en su interior (dimensión 2).

**Gráfico 3. Segregación residencial en la ZMCM 2000 (dimensión 2) para distintos grupos sociales según escalas (índice de aislamiento)**



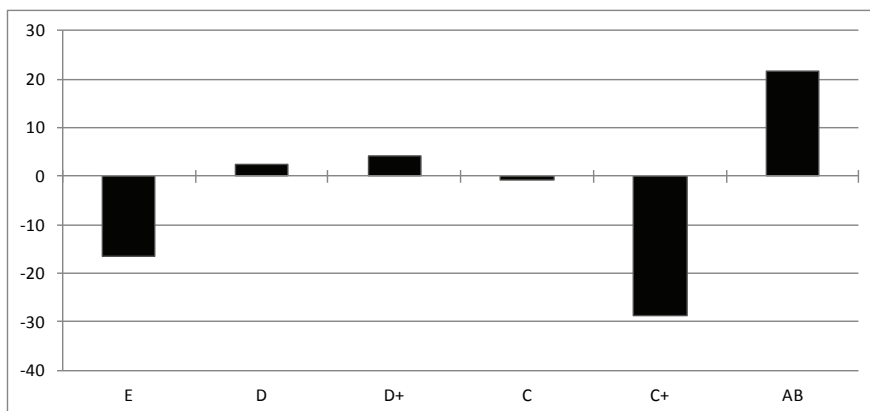
Fuente: elaboración propia basada en el cálculo del porcentaje de crecimiento o decrecimiento del índice de aislamiento (IA), con los datos de los jefes de familia clasificados en el laboratorio de microdatos del INEGI a nivel de AGEb, realizada con los datos del Censo de Población y Vivienda de 2000 y 2010.

El estudio de la variación de la segregación, entendida como aislamiento (dimensión 2) en el período 2000-2010 muestra las siguientes tendencias: la primera, el grupo muy bajo E, está disminuyendo su segregación entendida como aislamiento, es decir, vive cada vez en colonias menos homogéneas (dimensión 2) (gráfico 4).

La segunda regularidad es que el aislamiento se está manteniendo estable para los niveles socioeconómicos bajo D, medio bajo D+ y la clase media C, ya que los valores de sus índices no muestran grandes cambios. La tercera regularidad es que los niveles socioeconómicos medio alto C+ están también disminuyendo su grado de aislamiento (gráfico 4).

La última es que lamentablemente el grupo social de alta renta está aumentando su grado aislamiento hasta más de un 20%. Esto indica que este grupo social prefiere vivir en colonias cada vez más homogéneas, es decir, busca reducir su exposición frente a otros niveles socioeconómicos (gráfico 4).

**Gráfico 4. Variación en porcentaje de la segregación 1992-2002 (dimensión 2: índice de aislamiento)**



Fuente: elaboración propia utilizando el índice de aislamiento (IA), aplicados a los datos de los jefes de familia clasificados en el laboratorio de microdatos del INEGI a nivel de AGEB con los datos del Censo de Población y Vivienda de 2000 y 2010.

## Conclusiones generales

El estudio buscaba identificar los cambios en el patrón de segregación residencial, por lo cual buscamos las rupturas en las tendencias de la segregación residencial en estudios anteriores y las contrastamos con los resultados obtenidos en la presente investigación. La primera ruptura es que cambió la tendencia a la disminución de la homogeneidad por parte de los niveles socioeconómicos altos, para dos períodos de 1950 a 1970 (Rubalcaba y Schteingart, 1985); y de 1990 a 2005 (Sánchez, 2012: 104-106). En contraste, este estudio demuestra que la segregación residencial para los niveles socioeconómicos de mejores condiciones muestra dos tendencias divergentes. Primero, los datos del estudio muestran que está reduciéndose la segregación residencial en la dimensión 1 (concentración) del nivel socioeconómico alto AB y el medio alto C+, es decir, estos niveles socioeconómicos se dispersaron durante el período 2000-2010 en la ZMCM, mucho más el grupo medio alto. Sin embargo, sus dinámicas son distintas en cuanto a la dimensión 2 (homogeneidad), esto debido a que los niveles socioeconómicos de mayores ingresos AB se aíslan cada vez más, es decir, están cada vez menos expuestos a otros niveles socioeconómicos; y,

por el contrario, el medio alto C+, se aísla menos, es decir, está cada vez más expuesto a otros grupos.

Por lo cual, podemos identificar la siguiente tendencia en la ZMCM en el período 2000-2010, para el nivel socioeconómico alto presenta un aumento de la homogeneidad en la composición social de los barrios que habitan, así como al dispersarse presentan un aumento en la diversidad de los barrios que colindan con ellos. Por otra parte, en el grupo medio alto hay un aumento de la heterogeneidad en la composición social de sus barrios y también, al dispersarse, aumenta la diversidad de los barrios que colindan con ellos.

En el estudio identificamos otra ruptura con la tendencia del aumento de la homogeneidad de las zonas más bajas del período 1950-1970 (Rubalcaba y Schteingart, 1985: 506), ya que no se presenta un aumento en la homogeneidad (dimensión 2) de los niveles socioeconómicos medio bajo D+ y bajo D; sin embargo, lamentablemente la homogeneidad en la composición social de sus barrios son las más altas de todos los niveles socioeconómico. Por otra parte, podemos acotar acerca de la tendencia a la reducción de la segregación en el período 1990-2005, señalada por Sánchez (2012: 104-106), que por el contrario con este estudio identificamos un aumento en la concentración (dimensión 1) para los niveles socioeconómicos bajo D y medio C, y no una reducción.

Por lo cual, podemos identificar otra tendencia en los niveles socioeconómicos medio, medio bajo y bajo, que mantienen lamentablemente la homogeneidad en la composición social de sus barrios; y, por otro lado, al concentrarse presentan una reducción en la diversidad de los barrios que colindan con ellos.

La última tendencia identificada es que está reduciéndose la segregación residencial del nivel socioeconómico muy bajo, el E, al presentar una reducción en la concentración (dimensión 1) y en la homogeneidad (dimensión 2). Esto puede explicarse por los procesos de liberación de los mercados de suelo y la creciente importancia de la gentrificación como negocio inmobiliario, que impulsa una desconcentración espacial (dimensión 1) de los sectores afluentes C+, que son los compradores de las viviendas en condominios cerrados y que también se están aislando menos (dimensión 2).

Estos resultados plantean dos escenarios sobre la segregación residencial de la ZMCM. La primera, de gran relevancia para construir ciudades más integradas socialmente (menos segregadas en la dimensión 2, la homogeneidad), es impulsada por el nivel socioeconómico medio alto, que se están mezclando con el nivel socioeconómico muy bajo reduciendo la segregación residencial. Así la explicación de los factores culturales planteada en estudios anteriores (Sabatini, 2015) comienza a tomar forma, ya que las identidades están cada

vez más asociadas a historias laborales cortas y cambiantes, que a la ciudad y el vecindario. Así para los grupos afluentes, en vez de tener identidades dadas, tienen la oportunidad para inventarlas, generando que la identidad social dependa menos de la composición social de los vecindarios que antes.

Lamentablemente, el segundo escenario es el de la minoría de más altos ingresos: AB, a pesar de mostrar una moderada dispersión espacial (dimensión 1), exhibe una clara tendencia a aumentar su aislamiento socioespacial (dimensión 2). El aislamiento de los grupos de los más altos ingresos debe ser estudiado e interpretado, ya que representa una tendencia negativa, desde ese interés, tal vez se deba a formas peculiares de adolescencia urbana que afecta a esos grupos. Al parecer buscarían afirmar identidades sociales, probablemente globales o europeizantes que son amenazadas por la presencia de lo mexicano.

## Bibliografía

- Aguilar, Adrián y Mateos, Pablo (2011). “Diferenciación sociodemográfica del espacio urbano de la Ciudad de México”. *EURE*, vol. 37, n° 110, pp. 5-30.
- Apparicio, Philippe (2000). “Les indices de ségrégation résidentielle: un outil intégré dans un système d’information géographique”. *Cybergeo. European Journal of Geography*, n° 134. Disponible en Cybergeo website: [cybergeo.revues.org](http://cybergeo.revues.org) [consultado 2/2/2015].
- Dureau, Françoise y Salas, Andrea (2010). “Las diferentes expresiones del proceso de segregación en Bogotá”. En Jaramillo, Samuel (ed.), *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades*. Quito: OLACCHI.
- Gómez, Ricardo (2013). “Fragmentación urbana: estudio por medio de sistemas de información geográfica en la zona metropolitana de Querétaro 1990-2010”. Tesis de doctorado no publicada. México, UNAM, Programa de Posgrado en Urbanismo.
- López, Heriberto (2009). “Los niveles socioeconómicos y la distribución del gasto”. Ponencia presentada en el Instituto de Investigaciones Sociales S. C. Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado (AMAI), noviembre, México.

- Martori, Joan y Hoberg, Karen (2006). “Distribución espacial de la población inmigrante en los municipios catalanes: igualdad, exposición, concentración y centralidad”. *Migraciones*, n° 19, pp. 87-112.
- Massey, Douglas y Denton, Nancy (1988). “The dimensions of residential segregation”. *Social Forces*, vol. 67, n° 2, pp. 281-315.
- Pérez, Enrique y Santos, Clemencia (2011). “Diferenciación socioespacial en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, n° 74, pp. 92-106.
- Roberts, Bryan y Wilson, Robert (2009). *Urban segregation and governance in the Americas*, (1ra. ed.). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Rubalcaba, María y Schteingart, Martha (1985). “Diferenciación socio-espacial intra urbana en el área metropolitana de la ciudad de México”. *Estudios sociológicos*, vol. III, n° 9, pp. 481-514.
- Sabatini, Francisco (1997). “Liberalización de los mercados de suelo y segregación social en las ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago, Chile”. Ponencia presentada ante el XX International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), Guadalajara, abril. Publicado como Documento de Trabajo, Serie Azul N° 14, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, Francisco (1997). “Liberalización de los mercados de suelo y segregación social en las ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago, Chile”. Ponencia presentada ante el XX International Congress of the Latin American Studies Association (lasa), Guadalajara, abril. Publicado como Documento de Trabajo, Serie Azul N° 14, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- \_\_\_\_\_. (2015). “La ruptura del patrón de segregación y su significa teórico y práctico”. En Aguilar, Adrián Guillermo y Escamilla (eds.), *Segregación urbana y espacio de exclusión. Ejemplos de México y América Latina*, pp. 25-46. México: UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- Sabatini, Francisco y Cáceres, Gonzalo (2004). “Los barrios cerrados y la ruptura del patrón tradicional de segregación en las ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago de Chile”. En Cáceres, Gonzalo y Sabatini, Fran-

- cisco (eds.), *Los barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración social*, pp. 9-44. Santiago: Instituto de Geografía.
- Sabatini, Francisco; Cáceres, Gonzalo y Cerda, Jorge (2001). “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción”. *EURE*, vol. 27, n° 82, pp. 21-42.
- Sabatini, Francisco; Cáceres, Gonzalo; Sierralta, Carlos y Robles, Sarella (2008a). “La segregación residencial en cinco ciudades chilenas según las estadísticas censales: tendencias y giros”. En Sabatini, Francisco; Salcedo, Rodrigo; Wormald, Guillermo y Cáceres, Gonzalo (eds.), *Tendencias de la segregación en las principales ciudades chilenas; análisis censal 1982-2002*, pp. 9-18. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas y Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, Francisco; Salcedo, Rodrigo; Wormald, Guillermo y Cáceres, Gonzalo (2008b). *Tendencias de la segregación en las principales ciudades chilenas*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile e Instituto Nacional de Estadística.
- Sánchez, Landy L. (2012). “Cambios en la segregación residencial socioeconómica en México”. *Realidad, datos y espacio. Revista internacional de estadística y geografía*, vol. 3, n° 2, pp. 98-115.
- SEDESOL, CONAPO e INEGI (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. México: Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.



# Polarización socioeconómica y cambios socioespaciales Visualizando la gentrificación en el caso de Ciudad de México

*Eftychia Danai Bournazou Marcou*

## **Introducción**

El tema de la desigualdad en sus expresiones comunes como el ingreso, ocupa cada vez más espacio en los estudios económicos y sociales (Piketty, 2014; Stiglitz, 2012) que advierten su incremento inusual. El hecho de que América Latina es la región más desigual del mundo (Altimir, 2013) obliga a considerar seriamente el hecho e indagar posibles efectos en otros ámbitos como el espacio urbano. Aunque los aspectos sociales no se relacionan como una simple casualidad con los rasgos espaciales, la fuerte desigualdad social debería conformar el marco de referencia para estudiar asimetrías de otra índole, como las socioespaciales (segregación espacial y gentrificación).

La relevancia de este tipo de fenómenos, que involucran rasgos sociales y su relación con el espacio, se refleja en los impactos que generan en los niveles de pobreza del sector popular y que se hacen cada día más evidentes. Los fenómenos de la segregación espacial y la gentrificación aumentan la exclusión del acceso a bienes y servicios para las grandes mayorías. Esta forma de pobreza que atañe al espacio urbano del entorno a la vivienda, se ha convertido en una nueva expresión de vulnerabilidad que rebasa la unidad espacial de la vivienda.

En América Latina, mientras las deficiencias en cuanto a vivienda (tipo de materiales, acceso a infraestructura) presentan una relativa mejora,<sup>1</sup> la mejoría en las privaciones del acceso físico a equipamiento básico, fuentes de empleo y transporte público se están incrementando y representan una faceta de la pobreza espacial y una nueva pobreza de tiempo personal (Damián y Boltvinik, 2003). Frente a esta realidad, el fenómeno de la segregación no debería limitarse a su definición clásica como homogeneidad social del espacio, sino involucrar la noción de la localización relativa. Los espacios identificados como segregados por su falta de mezcla social se ven aún más castigados si se ubican en zonas urbanas deficientes en bienes públicos y con falta de accesibilidad hacia espacios provistos de estos bienes (Bournazou, 2005).

Al proyectar la noción de la segregación en el tiempo, registrando los cambios experimentados en la composición social del espacio se introduce otro concepto: la gentrificación (Glass, 1964).<sup>2</sup> La inmigración de individuos pertenecientes a grupos sociales medios en zonas tradicionalmente habitadas por el sector popular puede en un inicio reflejar una disminución en los niveles de segregación (mediante el incremento de la mezcla social), pero a mediano o largo plazo existe la posibilidad que incida en su incremento, con la predominancia de los sectores más pudientes y la emigración de los grupos de bajos ingresos.

Además de los efectos negativos de la segregación para los grupos populares (principalmente la perpetuación de la pobreza) que se expresa con mayor fuerza en las amplias periferias urbanas, la gentrificación agrega un elemento de suma importancia: los sectores populares, que por razones históricas se mantenían en áreas centrales o consolidadas, de localización relativa ventajosa, y gozaban de ciertos privilegios (dotación de bienes y accesibilidad física al conjunto de la ciudad) con efectos positivos en la disminución en la pobreza general, ahora se ven desplazados (voluntaria o involuntariamente) a zonas periféricas con altos niveles de deficiencias espaciales y serias secuelas en la perpetuación de su pobreza.

---

<sup>1</sup> Sin que con ello se quiera afirmar que la pobreza de la vivienda ha mejorado sustancialmente.

<sup>2</sup> El concepto de “gentrificación” fue acuñado por Ruth Glass (1964) y se refería al desplazamiento de la clase trabajadora del área central londinense por clases sociales de mayor poder adquisitivo. Tomando en cuenta que muchos estudiosos de lo urbano expresan su escepticismo sobre la aplicación del concepto gentrificación para la ciudad latinoamericana, queremos precisar que en este trabajo el tópico se utiliza como sinónimo de revalorización de espacios urbanos e inmigración de grupos socioeconómicos más altos, con o sin desplazamiento de la población original.

Bajo el supuesto de que la emigración hacia la periferia de los grupos vulnerables es un resultado inevitable de la gentrificación, el fenómeno se convierte en un proceso de efectos malignos.

En el caso, sin embargo, de que la conceptualización de la gentrificación dejara abierta la posibilidad de permanencia de los grupos originales de menor ingreso, se reconocerían sus rasgos positivos, ya que incidiría en la disminución de la segregación con una mayor mezcla social. Pero resulta incierto si esta heterogeneidad incurre en una mayor interacción social (Bridge, Butler y Lees, 2012).

En vista de la transición de la pobreza espacial desde la vivienda hacia una escala mayor, el estudio de los procesos socioespaciales que involucran la localización relativa, resulta crucial. Mientras que la conceptualización clásica de la segregación como expresión de la conformación social del espacio genera polémica y un debate abierto sobre los problemas relativos a espacios socialmente homogéneos y las bondades de la mezcla social (Bridge, Butler y Lees, 2012; Sabatini, Sarella Robles y Vásquez, 2009), la relevancia de su ubicación en relación con la ciudad dotada de bienes y servicios resulta incuestionable.

La gentrificación, entendida como eventualidad que incide en el incremento de esta pobreza en bienes públicos —a través del desplazamiento del sector vulnerable hacia zonas periféricas—, abre un rico campo para la investigación urbana, con el fin de avanzar hacia el estudio de los procesos y actores que inciden en la revaloración diferenciada de las localizaciones, jerarquizan el conjunto urbano y dan origen a las transformaciones socioespaciales y las migraciones intraurbanas.

Frente a la escasez de estudios que miden la gentrificación de la ciudad, consideramos de gran utilidad el desarrollo de un método de cuantificación basado en datos fidedignos de los censos generales de población. Superando la carencia de variables homogéneas, desagregadas y diacrónicas, se desarrolló un índice de transformación espacial (ITSE) y se aplicó en el caso de Ciudad de México.

El mapa social resultante nos ofrece un primer panorama integral de los cambios experimentados tanto hacia una recalificación de los espacios (gentrificación) como hacia el proceso contrario, que podríamos denominar “la declinación”. Los resultados obtenidos representan una plataforma para trabajos posteriores de tipo cualitativo que deben retroalimentar el resultado aquí presentado.

## **La condicionante social del espacio y la espacialidad de lo social**

El estudio de los fenómenos urbanos que involucran aspectos sociales y su relación con el espacio implica una serie de complicaciones para su análisis. Tanto sociólogos como geógrafos identifican estas dificultades en el estudio de los procesos socioespaciales.

Al respecto, Bourdieu (1999) señala el peligro de la ilusión empirista. El autor advierte que las emociones y vivencias subjetivas que surgen al visitar un lugar problemático no pueden explicar lo que sucede ahí, ya que el origen del problema está en un lugar completamente distinto, y subraya que “solo es posible romper con las falsas evidencias y los errores inscriptos en el pensamiento sustancialista de los lugares, si se efectúa un análisis riguroso de las relaciones entre estructuras del espacio social y las del espacio físico” (Bourdieu, 1999: 119).

Este énfasis del autor en la necesidad de una doble perspectiva, espacial y sociológica, para estudiar y entender los problemas urbanos, se complementa con el señalamiento de que la lectura espacial de los fenómenos urbanos no representa un simple y fiel reflejo de la estructura social.

De hecho el espacio social se retraduce en el espacio físico, aunque siempre de manera más o menos turbia: el poder sobre el espacio que da la posesión del capital en sus diversas especies se manifiesta, en el espacio físico apropiado, bajo la forma de una determinada relación entre la estructura espacial de distribución de los agentes y la estructura espacial de distribución de bienes o servicios, privados o públicos (Bourdieu, 1999: 120).

Sin pretender entrar en un análisis del texto de Bourdieu y sus múltiples lecturas, queremos rescatar su postura frente a la relación compleja entre espacio y sociedad y por lo tanto subrayar la deficiencia de los análisis parciales y de relaciones causales monodireccionales que parten del estudio de la estructura social para explicar la conformación del espacio, o viceversa, sin considerar sus complejas e incesantes interrelaciones.

David Harvey (1977) reconoce también la importancia de una perspectiva geográfica y sociológica para concebir y analizar la problemática urbana. Primero desde el punto de vista teórico subraya la necesidad de relacionar los procesos sociales con la forma espacial que asume la ciudad y, por lo tanto, construir un puente entre las disciplinas en las que predomina la imaginación geográfica con las de la imaginación sociológica.

Esta división, que frecuentemente sucede entre la imaginación geográfica y la sociológica, obedece a la forma tradicional bajo la cual pensamos acerca de la ciudad que resulta artificial, si queremos entender los problemas desde el punto de vista sistémico acorde con su naturaleza. Si el espacio representa una simple variable en los estudios urbanos y no forma parte constitutiva de la conceptualización de la ciudad, la propuesta de solución será parcial y por lo tanto resultará ineficaz. La visión sistémica para concebir lo urbano se expresa en el hecho de que “la forma espacial y los procesos urbanos son diferentes modos de pensar acerca de la misma cosa” (Harvey, 1977: 22).

El único marco conceptual adecuado para entender la ciudad resulta de la conjunción entre la imaginación geográfica y sociológica. En otras palabras, hay que relacionar las conductas sociales con la forma espacial y al mismo tiempo ser conscientes de que la forma espacial concretada tiende a institucionalizarse y a determinar parcialmente la evolución de los procesos sociales.

Este sugestivo debate sobre la relación entre espacio y sociedad enfatiza la trascendencia de un enfoque sistémico sociológico y geográfico para los estudios urbanos. Paralelamente se deduce la complejidad que implica trabajar desde este enfoque bidimensional.

## **El marco general de referencia: América Latina la región más desigual**

La desigualdad es una de las principales características que definen la historia de América Latina y el Caribe. Una muy alta y persistente desigualdad que, acompañada de una baja movilidad social, han llevado a la región a caer en una “trampa de desigualdad”. En un círculo vicioso difícil de romper (PNUD, 2010).

El tema de la desigualdad se ha vuelto un referente obligado para los estudios económicos y sociales, ya que representa un rasgo estructural de nuestras sociedades (Piketty, 2014). Al hablar de desigualdad en términos amplios, se involucran otros aspectos que se agregan a la variable ingreso, como el nivel educativo, las condiciones de salud, cuestiones de género, acceso al trabajo y otros espaciales, como la distribución física de bienes públicos. La trascendencia de la desigualdad radica en el hecho de que provoca un círculo vicioso que perpetúa y empeora las condiciones de pobreza, porque no permite mejorar los estándares de vida de los más vulnerables, a pesar de que haya crecimiento económico. Dicho de otra manera, la desigualdad es el obstáculo central para

el bienestar social generalizado, ya que constituye el punto de partida para que las mejoras sociales y económicas no tengan efectos sustanciales en la disminución de la pobreza.

Las expresiones de la desigualdad se observan en diferentes escalas geográficas. A escala global se refleja en la brecha entre países pobres y ricos, mientras que, a nivel de regiones del mundo, se constata que América Latina ocupa el primer lugar en términos de desigualdad por ingreso (tabla 1).

**Tabla 1. Desigualdad por ingreso a escala mundial (índice de Gini)**

Desigualdad por ingreso (índice de Gini)	
	Promedio de Gini
Mundo	41,69
Asia del Este y el Pacífico (EAP)	35,66
Europa y Asia Central (EECA)	31,73
América Latina y el Caribe (LAC)	51,97
Oriente Medio y África del Norte (MENA)	38,8
Asia del Sur (SAS)	33,25
África Subsahariana (SSA)	45,58

A escala nacional, según datos de la OCDE (2104), que incluye treinta y cuatro países, México y Chile ocupan los dos primeros lugares en la peor distribución del ingreso.

Mientras que la desigualdad en sus dimensiones económicas y sociales resulta ampliamente tratada, los estudios sobre las asimetrías espaciales y sus relaciones con la estructura social ocupan un espacio limitado y un amplio campo para la investigación.

## **De la desigualdad socioeconómica a las asimetrías espaciales. Segregación y gentrificación en América Latina**

A pesar de la amplia aceptación sobre la falta de la traducción directa de los aspectos sociales al espacio, la marcada desigualdad social instala las condiciones básicas para la constitución social del espacio y sus asimetrías. Bajo el supuesto, por ejemplo, de una sociedad más o menos equitativa, la segregación resultaría de relevancia secundaria.

El interés por estudiar las asimetrías espaciales y socioespaciales radica en el hecho de que no se rigen solo por elementos estructurales, como la desigualdad económica, sino también por componentes de tipo coyuntural. Las políticas públicas, los mercados inmobiliarios y las prácticas sociales contribuyen a la desigualdad espacial de forma específica. Los efectos de estas polarizaciones son de gran relevancia porque perpetúan y profundizan los niveles de desigualdad y pobreza preexistentes, impiden la movilidad social y debilitan la cohesión social y la gobernanza. La relevancia en el estudio de estas desigualdades se hace aún más urgente al observar su incremento en diez de las grandes ciudades de Latinoamérica durante la última década (CEPAL, 2013: 203).

Los patrones espaciales de la localización de los grupos sociales no se determinan de manera fortuita. Existen mecanismos, como políticas públicas y estrategias de los mercados inmobiliarios que determinan la geografía social. Por su lado, las localizaciones privilegiadas en bienes y servicios se adjudican a los grupos pudientes generando círculos virtuosos que alimentan el bienestar, mientras que los grupos precarios ocupan los espacios restantes carentes de todo tipo de privilegios (CEPAL, 2013: 203).

Las tendencias registradas se inclinan en promedio (diez ciudades estudiadas) hacia un aumento en los niveles de segregación por homogeneización social del espacio, a pesar de que hay estudios que confirman lo contrario debido a la menor escala geográfica de observación. Mientras tanto, se puede constatar que las migraciones intraurbanas (gentrificación o su proceso contrario “degentrificación”) no aportan para la mayoría de los casos una disminución en los niveles de segregación y, por lo tanto, no influyen en el incremento de la mezcla social (CEPAL, 2013: 231).

En ambos casos –segregación creciente o decreciente– surgen serias dudas sobre la mezcla social que acorta las distancias físicas entre grupos sociales e impacta supuestamente en mayor interacción social y funcional intergrupual (CEPAL, 2013: 206; Bridge, Butler y Lees, 2012). Lo que resulta innegable es que en ambos casos las asimetrías en la dotación de bienes y servicios se están profundizando bajo la hipótesis del papel central que juega la gentrificación en su modalidad del desplazamiento del sector popular hacia la periferia.

A pesar de la relevancia reconocida de los procesos socioespaciales en la cohesión social, las políticas públicas se enfocan en la mayoría de los casos hacia la mitigación de la pobreza y la problemática de la vivienda, pero no encarar la segregación y la gentrificación. Parte de esta ausencia se debe a lo relativamente novedoso de los conceptos, por lo menos en el contexto latinoamericano, la

falta de métodos rigurosos para su medición –especialmente para el caso de la gentrificación–, y la polivalencia y ambigüedad de estos conceptos.

En este contexto nos parece interesante avanzar hacia el desarrollo de un método de medición de la gentrificación basado en datos censales y ofrecer un panorama integral de las transformaciones socioespaciales en el caso de Ciudad de México para el período 2000-2010. El mapa social resultante se puede cruzar con otro tipo de información (dinámica del mercado inmobiliario) para dar como resultado una visión preliminar de espacios caracterizados por su recalificación (revalorización) o declinación.

Para tener, sin embargo, certeza sobre posibles desplazamientos (voluntarios o forzosos) de habitantes originales –que para algunos estudiosos es la característica por excelencia de la gentrificación– faltaría enriquecer este estudio con información cualitativa de percepciones y opinión de los usuarios, ya que no existen datos oficiales que aporten este tipo de información desagregada en el nivel área geostatística básica (AGEB), colonia o manzana.

### **Visualizando la gentrificación. El caso de la Ciudad de México<sup>3</sup>**

La gentrificación como fenómeno socioespacial y dinámico, involucra diversos grupos sociales y sus espacios de residencia, y es resultado de migraciones intraurbanas con la eventual sustitución de individuos pertenecientes a grupos de bajo ingreso por otros de mayor posición socioeconómica.

Los estudios realizados sobre gentrificación para Ciudad de México se concentran comúnmente a los sectores vulnerables ubicados en el Centro Histórico.<sup>4</sup> Al considerar que la gentrificación se expresa a través de los cambios del lugar de residencia, resulta importante tener una visión general a escala ciudad, para identificar diversos tipos de sectores urbanos, receptores y expulsores de población, así como sus interrelaciones. Una forma para obtener esta imagen integral de flujos residenciales es mediante la aplicación de métodos cuantitativos desarrollados con base en datos censales.

Por medio de índices de medición georreferenciados se elaboran mapas sociales que visualizan el comportamiento global del fenómeno y permiten observar patrones de distribución y tendencias a nivel del conjunto ciudad. El

<sup>3</sup> Este apartado está basado en Bournazou, 2015.

<sup>4</sup> Ver Coulomb, 2009; Delgadillo, 2008; Díaz Parra, 2014; Hiernaux-Nicolas y González Gómez, 2014; Leal Martínez, 2007; Martínez Ramírez, 2015; Salinas, 2012; Vite, 2006, entre otros.



método aquí presentado propone un índice de transformación socioespacial (ITSE), basado en estudios anteriores (Voorhees Center, 2013), que se adapta a la disponibilidad de datos censales y los rasgos socioculturales propios de México.

El índice se compone de ocho indicadores derivados de ocho variables censales (Censo de Población y Vivienda 2000 y 2010) seleccionadas con el fin de caracterizar a los grupos sociales y los espacios involucrados en procesos de gentrificación o declinación (fenómeno contrario caracterizado por la disminución del nivel socioeconómico promedio de la zona en cuestión). En la literatura especializada, la mayoría de los índices se apoyan en una sola variable (ingreso o nivel educativo) y de esta manera depositan todo el peso del resultado en un dato único. La ventaja del índice propuesto de ocho distintas variables (tanto sociales como otras referidas al espacio) radica en la posibilidad de compensar posibles debilidades de representatividad de alguna de ellas.

La metodología se desarrolla con base en siete etapas: identificación de las variables; desarrollo de indicadores; recolección y homologación de datos (2000 y 2010); asignación de valor a cada indicador; cálculo del índice ITSE; elaboración, análisis e interpretación de mapas sociales; balance de resultados y tipología de las AGEB.

## **Identificación de las variables censales y desarrollo de indicadores**

La falta de homogeneización de las variables entre los censos de 2000 y 2010 y el cambio de ciertas AGEB (principalmente periféricas) en su delimitación geográfica, implicó un trabajo de homologación de las AGEB y condicionó la elección de variables.

## **Las variables sociales y espaciales**

A través de una revisión de la literatura especializada sobre gentrificación, identificamos las variables comúnmente utilizadas que se han puesto a prueba a través del análisis de numerosos casos empíricos y muestran una significativa correlación con el fenómeno. Parte de estas variables tienen la finalidad de caracterizar a los grupos involucrados en la gentrificación, a través de sus rasgos sociales, económicos y culturales, junto con otras que registran rasgos espaciales.

Algunas variables se tuvieron que descartar debido a su no disponibilidad en los censos mexicanos, como valor de la vivienda o ingreso promedio. Otras tuvieron que agregarse por relevancia con el contexto sociocultural mexicano, como cantidad promedio de hijos por hogar y número de ocupantes por cuarto. Finalmente, a falta de datos sobre ingreso (para 2010) se incorporó la variable “número de hogares con computadora”.

Se concluyó en la selección de ocho variables censales: población total (PT), niños de 0-4 años (N), adultos mayores de 65 años (AM), grado promedio de escolaridad (E), promedio de hijos nacidos vivos (H), viviendas particulares habitadas que disponen de computadora (C), número de viviendas (V) y promedio de ocupantes por cuarto (OC).

### **Los indicadores**

Con base en las ocho variables se calcularon ocho indicadores que formaron los insumos para el desarrollo del índice. Cada indicador representa el cambio experimentado en un AGEB dada entre 2000 y 2010, en relación con el cambio registrado a nivel ciudad, a fin de captar solo las transformaciones atípicas que van más allá del promedio experimentado en el nivel urbano.

Las variables e indicadores se dividieron en dos grupos: indicadores correlacionados positivamente con la gentrificación –a mayor valor del indicador, mayor grado de gentrificación– y otros, correlacionados negativamente con el fenómeno (tabla 2).

**Tabla 2. Indicadores sociales de 2000 y 2010**

	<b>Variable/ Indicador</b>	<b>Descripción</b>	<b>Justificación</b>	<b>Correlación con la gentrificación</b>
1	Población total $\%P_i/\%P_t^1$	Cambio de número de habitantes en el AGEB, relativo al cambio a nivel ciudad.	El incremento de la población total puede indicar auge inmobiliario y tendencia hacia la gentrificación.	Positiva
2	Niños de 0 a 4 años $\%N_i/\%N_t$	Cambio porcentual relativo de niños de 0 a 4 años en el AGEB.	Existe en la mayoría de los casos una correlación negativa entre incremento de Niños y el proceso de gentrificación.	Negativa
3	Adultos mayores de más de 65 años $\%AM_i/\%AM_t$	Cambio porcentual relativo de adultos mayores más de 65 años en el AGEB.	Existe en la mayoría de los casos una relación negativa entre incremento de adultos mayores y el proceso de gentrificación.	Negativa
4	Grado promedio de escolaridad $E_i/E_t$	Cambio relativo en el nivel de instrucción promedio de la población residente.	En las zonas gentrificadas sube comúnmente el promedio de nivel de instrucción de sus habitantes.	Positiva
5	Promedio de hijos $H_i/H_t$	Cambio relativo en el número de hijos promedio de los hogares.	Un mayor número de hijos que el promedio caracteriza en general a los hogares en espacios no gentrificados.	Negativa
6	Número de viviendas $V_i/V_t$	El cambio relativo en el número de viviendas.	El incremento relativo en el número de viviendas puede dar indicios de gentrificación.	Positiva
7	Promedio de ocupantes por cuarto $OC_i/OC_t$	Cambio en el número relativo del promedio de ocupantes por cuarto.	El incremento promedio relativo de ocupantes por cuarto se asocia con procesos de desvalorización del espacio.	Negativa
8	Número de hogares con computadora $C_i/C_t$	Cambio relativo en el número de hogares con computadora	El aumento relativo en hogares con computadora indica grupos sociales más afluentes.	Positiva

Fuente: Bournazou, 2015.

<sup>1</sup> El subíndice “i” se refiere al AGEB en cuestión; el subíndice “t” se refiere al total de la ciudad.

## **El índice de transformación socio espacial (ITSE)**

Una vez definidos los indicadores y su correlación con la gentrificación, utilizamos un método de puntaje simple: cuando una variable esté positivamente relacionada con la gentrificación y su variación en el AGEB entre 2000 y 2010 y resulte mayor al valor del cambio promedio de la ciudad, se le asigna el puntaje +1. En otras palabras, si el cambio entre 2000 y 2010 en el porcentaje del promedio de escolaridad en el AGEB referido es mayor que el cambio observado en la ciudad en promedio, a este AGEB se le asigna el valor +1. De forma similar, si una variable está negativamente relacionada con la gentrificación, como es el caso del porcentaje de niños, y el AGEB presenta un valor menor al promedio de la ciudad, a este AGEB se le asigna también el valor +1. La suma total de los valores asignados a cada AGEB representa el valor del índice ITSE que fluctúa entre  $-8$  y  $+8$ .

## **Elaboración, análisis e interpretación de mapas sociales**

Al obtener los valores numéricos del índice (ITSE) para cada AGEB, se procedió a su georreferencia para la elaboración de un mapa social con el fin de visualizar la variedad de espacios según su grado de gentrificación/declinación.

### **Tipología de las AGEB**

- ITSE  $-2$  y  $2$ : AGEB estables que no presentan cambios significativos en su composición socioespacial para el período estudiado. Estas áreas representan tanto zonas habitualmente ocupadas por grupos acomodados, que arrojaron un alto puntaje para 2000 y para 2010, como zonas tradicionalmente deprimidas con un bajo puntaje para ambos cortes de tiempo.
- ITSE  $-4$  y  $+4$ : AGEB en proceso incipiente de gentrificación/declinación, tanto de zonas privilegiadas como deprimidas que en el período muestran leve revalorización o declinación.
- ITSE  $-6$  y  $+6$ : AGEB con gentrificación/declinación media, tanto de zonas privilegiadas como deprimidas que en el período muestran un nivel medio de revalorización o declinación.

- ITSE -8 y +8: AGEB con gentrificación/declinación severa, de zonas privilegiadas como deprimidas que en el período muestran el mayor nivel de revalorización o declinación comparativamente con el resto de las áreas urbanas.

Tomando como referencia ejemplos ampliamente identificados como espacios en proceso de gentrificación mediante trabajo de campo (como las colonias Roma, Doctores, Santa María la Ribera, entre otras) pudimos corroborar la eficacia del índice ITSE para arrojar un panorama integral de espacios gentrificación y en declinación en el Distrito Federal.

## **Estudio de caso: Ciudad de México**

Los estudios de gentrificación relativos a Ciudad de México se concentran en su mayoría a ciertas áreas de la ciudad con énfasis en el Centro Histórico. La dinámica urbana y las transformaciones sociales del espacio, como resultado de las migraciones intraurbanas, configuran sin embargo una nueva geografía social que merece ser estudiada de manera integral.

En los años noventa el espacio capitalino experimentó un desdoblamiento en la ciudad central, por los procesos de terciarización y el incremento de los precios del suelo, que en parte provocaron el desplazamiento del uso habitacional, con énfasis en la vivienda de bajo costo. A través de la política del Bando Informativo Dos, implementada de 2000 a 2006, se intentó revertir este fenómeno e impulsar el repoblamiento de la ciudad central.

Estos intentos para la redensificación de la ciudad central tuvieron efectos positivos en términos demográficos, pero indujeron paralelamente procesos de cambio que podemos identificar como gentrificación, ya que impactaron en el incremento de la homogeneidad social de grupos afluentes (Flores y Bournazou, 2012: 269). A raíz de estas transformaciones existen suficientes indicios para suponer que varios de los habitantes de bajos ingresos tuvieron que desplazarse hacia los municipios conurbados del Estado de México, y hacia los límites de la ciudad, en su mayoría en zonas de tenencia irregular, zonas de riesgo y de alto valor ambiental (Reyes Ruiz, 2013: 1).

Estudios recientes sobre los procesos de cambio en Ciudad de México, señalan una clara recalificación (incremento en los precios del suelo) de los espacios centrales (principalmente del sector interno delimitado por el Circuito Interior) y su ocupación por grupos afluentes. Esta tendencia general se compone de una rica tipología de espacios reestructurados y revalorizados que merece ser estudiada para precisar sus causas y efectos.

## La medición de los cambios socioterritoriales en Ciudad de México

La aplicación del índice ITSE en el caso de Ciudad de México arrojó resultados que permitieron una primera aproximación hacia una tipología de los 2.432 AGEB (menos 297 que aparecen sin datos), basada en las transformaciones socioespaciales del período 2000-2010. Los resultados obtenidos permiten clasificar los espacios en cuatro categorías de acuerdo con lo expuesto anteriormente (tabla 3).

**Tabla 3. Tipología de AGEB de acuerdo con valores del ITSE para el Distrito Federal (2000-2010)**

	Tipo de AGEB	Valor ITSE	Cantidad AGEB	% AGEB
1	Estables (sin cambios)	-2 a +2	1.338	55
2	Gentrificación baja	4	231	9,5
3	Gentrificación media	6	55	2,3
4	Gentrificación alta	8	5	0,2
5	Declinación baja	-4	338	14
6	Declinación media	-6	143	6
7	Declinación alta	-8	25	1
	Sin datos	-	297	12
	<b>Total</b>		<b>2.432</b>	<b>100</b>

Fuente: Bournazou, 2015.

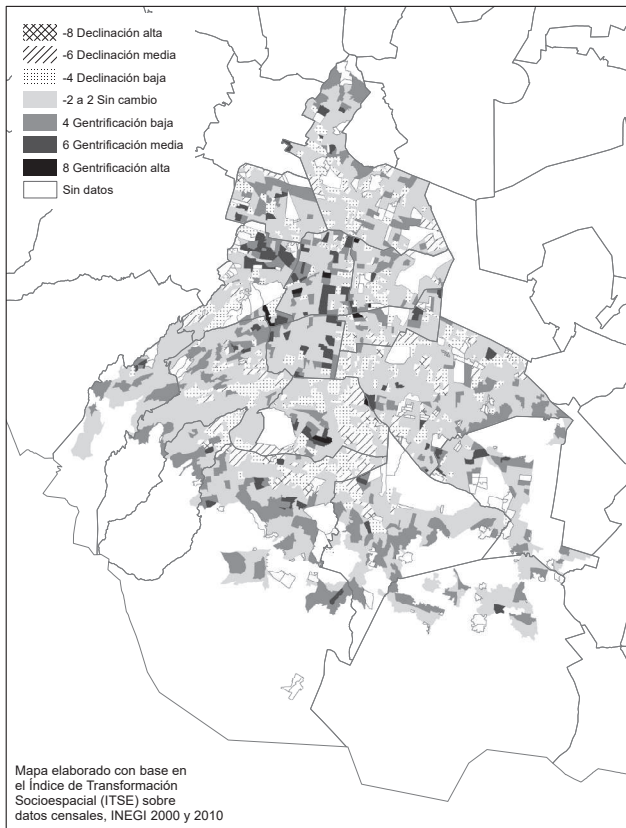
Una primera interpretación de los datos arroja resultados sobre la predominancia de las AGEB sin cambio significativo (55%) que se traduce en una relativa estabilidad socioespacial durante la década estudiada. Una hipótesis sobre este comportamiento se basa en lo breve del período estudiado (10 años) y sugiere ampliar el período hasta 1990, en estudios futuros, con toda la problemática de homologación de datos y unidades geográficas que esto implicaría.

Del 33% de las AGEB que presentan transformaciones considerables, la declinación se sobrepone a la gentrificación con 20,8% frente a un 12%, hecho que indica una ciudad con procesos de gentrificación parciales e incipientes. No hay que olvidar, sin embargo, que el 12% de las AGEB no incluidas en el análisis por falta de datos, se ubican en su mayoría en la periferia sur y corresponden a espacios potenciales a ser gentrificados, especialmente en las zonas ocupadas por pueblos originarios (Xochimilco y Tlalpan).

Dentro de las AGEB identificadas como gentrificadas, predominan los cambios ligeros, seguidas por los cambios medios y por último aparecen las AGEB de cambios severos, que representan apenas el 0,2% del total.

La tendencia contraria –declinación– muestra un patrón similar con el mayor número de unidades de cambios bajos que disminuye gradualmente hasta las unidades de cambios altos que corresponden al 1% del total. La georreferenciación de los resultados permitió identificar una mayor tendencia de gentrificación en las zonas periféricas, en los límites urbanos y en suelo de conservación de lado sur poniente, sur y sur oriente (figura 1).

**Figura 1. Mapa de procesos de gentrificación y declinación en el Distrito Federal (2000-2010)**



Fuente: Bournazou, 2015.

Los mayores conglomerados de AGEB en proceso de gentrificación aparecen por orden jerárquico en las siguientes delegaciones y colonias: sección norte de la Delegación Miguel Hidalgo; colonias: Tacuba, Peralitos, Anáhuac, Popotla, Legaria y Granada, entre otras; delegación Cuauhtémoc; colonias: Doctores, Buenos Aires, Algarín, entre otras; Delegación Azcapotzalco; colonias: Pueblo Santa Catarina, Pueblo Santo Domingo, Pueblo San Pedro Xalpa, entre otros; Delegación Benito Juárez; colonias: Escandón, Nápoles, San Pedro de los Pinos, Independencia, Niños Héroes, entre otras.

Para el caso de las zonas en declinación hay que recordar que no se trata solo de zonas deprimidas. El caso del Pedregal de San Ángel, por ejemplo, que entra en esta categoría, indica un cambio de grupos de nivel muy alto hacia otros de menor nivel socioeconómico, que a pesar de cierta disminución siguen perteneciendo al estrato alto y medio alto.

El panorama expuesto de las transformaciones socioespaciales observados en Ciudad de México confirma por un lado tendencias de gentrificación ampliamente conocidas como el caso de las colonias Granada, Doctores y Algarín, y ratifica la validez del método desarrollado. Paralelamente el mapa muestra nuevas zonas con marcada declinación, vecinas a espacios gentrificados que pueden suscitar la hipótesis sobre una tendencia hacia la propagación espacial de la gentrificación (zona poniente de la Delegación Iztapalapa en los límites con la Delegación Benito Juárez). Estos resultados ofrecen valiosa información para el desarrollo de políticas orientadas hacia la mitigación de la vulnerabilidad de los pobres urbanos que habitan estos espacios con potencial de ser desplazados.

En ese sentido, tomando en cuenta que algunos estudios con base en fundamentos empíricos sostienen que la retención de la población original de menores ingresos resulta factible, el estudio presentado en este trabajo ofrece una oportunidad para detectar las zonas vulnerables y anticipar a través de acciones adecuadas en contra de procesos de expulsión.

A pesar de las restricciones para un estudio más profundo, causadas por los datos limitados, el análisis expuesto permite visualizar transformaciones socioespaciales de gran relevancia para el planeamiento de la ciudad. Estos primeros hallazgos abren nuevos caminos para futuras investigaciones, en el mejoramiento del método de medición y la redefinición de la gentrificación en el contexto latinoamericano.



## Conclusiones

La relativa independencia entre la estructura social y la conformación del espacio físico, así como la relevancia de los procesos socioespaciales en la calidad de la vida urbana, debe incitar a más estudios con este carácter. Para ello, junto con la investigación teórica conceptual se deben emprender estudios específicos que midan, analicen y comprendan el comportamiento de procesos, como la segregación y la gentrificación del conjunto urbano y en su relación con problemas sociales específicos.

Por un lado, las innegables desigualdades socioeconómicas y su continuo ascenso especialmente en la región latinoamericana trazan el contexto dentro del cual evolucionan las asimetrías socioespaciales. Tales asimetrías como la segregación clásica (homogeneidad social del espacio), así como sus nuevas dimensiones como el acceso físico a bienes y servicios, ofrecen un rico campo de trabajo al constatar las tendencias de su ascenso y la relevancia con los niveles generales de pobreza en su sentido amplio. La gentrificación, por otro lado, cobra relevancia como fenómeno que expresa la evolución de la segregación y en específico el posible incremento de la pobreza del espacio urbano en bienes públicos, a través del desplazamiento del sector popular de la ciudad central hacia la periferia carente de estos bienes.

Mientras que para la segregación espacial existe una vasta literatura sobre métodos de medición, los estudios sobre la cuantificación de la gentrificación son escasos. En este trabajo se presentó el índice de transformación socioespacial (ITSE) que permite identificar zonas de revalorización o declinación para el caso de Ciudad de México. Con base en datos fidedignos (censales) se elaboró un panorama integral de la realidad urbana que sirve como punto de partida para estudios a profundidad de tipo cualitativo. El mosaico resultante de espacios gentrificados desde un nivel bajo hasta severo ofrece una imagen de las dinámicas urbanas y nos dan indicios sobre posibles migraciones internas de los diversos grupos socioeconómicos. Resultaría de gran utilidad, sin embargo, cruzar estos resultados con las diversas políticas y no políticas públicas, la actuación de los mercados y las prácticas sociales, para avanzar hacia relaciones multidireccionales y concebir causas y efectos involucrados en estos procesos.

El método expuesto y su aplicación en el caso de Ciudad de México muestra una visión holística de los cambios socioespaciales tanto en términos de gentrificación como su proceso contrario, la declinación. El análisis e interpretación de los resultados confirman procesos ampliamente conocidos en la zona central y consolidada (Las Granadas, Doctores, Algarín, San Pedro de los

Pinos, entre otros) y muestran además un abanico de otros espacios periféricos, no tan considerados en estudios sobre la temática. Paralelamente se reconoce la falta de un claro patrón de espacios revalorizados y en declinación, que sugiere la necesidad de futuros estudios que abarquen un período mayor de tiempo.

Uno de los más polémicos aspectos de la gentrificación, el desplazamiento de población original, queda sin respuestas por la falta de datos censales desagregados sobre migraciones intraurbanas e incita a la necesidad de estudios complementarios cuantitativos y cualitativos (encuestas y entrevistas) que permitan matizar y diversificar las tipologías aquí presentadas.

Finalmente, frente a la innegable polivalencia de la gentrificación (Maloutas, 2011: 41) y su falta de teorización para el caso latinoamericano, consideramos que los estudios cuantitativos y sistemáticos resultan de gran utilidad. Si tomamos en cuenta que cada espacio gentrificado está conectado con otro en proceso contrario de desvalorización, y que por lo tanto la gentrificación es parte de un proceso integral de transformaciones socioespaciales, los métodos cuantitativos de conjunto urbano son indispensables para estudiar la ciudad bajo su carácter sistémico. Los aportes indiscutibles de los estudios cualitativos a su vez, profundizarán y enriquecerán el estudio sobre ciertos sectores urbanos, pero no pueden suplir la perspectiva integral que ofrecen los estudios cuantitativos a escala ciudad.

## Bibliografía

- Altimir, Oscar (2013). *Indicadores de desigualdad de mediano plazo en América Latina*. Santiago: CEPAL. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org>.
- Bourdieu, Pierre (1999). *La miseria del mundo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bournazou, Eftychia (2005). “Segregación y pobreza del espacio urbano en la ciudad intermedia. El caso de Aguascalientes y Querétaro”. Tesis de doctorado no publicada, UNAM.
- \_\_\_\_ (2008). “La segregación social del espacio y la dimensión territorial en los estudios de la pobreza urbana”. En Cordera, Rolando (coord.) Ramírez Kuri, Patricia; Ziccardi, Alicia y Lomelí Vanegas, Leonardo, *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. México: Siglo XXI.

- \_\_\_\_\_. (2015). “Cambios socioterritoriales e indicios de gentrificación. Un método para su medición”. *Academia XXII*, vol. 6, n° 12.
- Bridge, Gary, Butler, Tim, y Lees, Loretta (eds.) (2012). *Mixed communities: gentrification by stealth?* Bristol: Policy Press.
- CEPAL (2013). *Panorama social de América Latina 2013*. Santiago: CEPAL. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/35904> [consultado 26/1/2017].
- Coulomb René (2009). “Regeneración urbana y habitabilidad en los centros de ciudad. Lo aprendido en ciudad de México”. Encuentro latinoamericano sobre centros históricos.
- Damián, Araceli y Boltvinik, Julio (2003). “Evolución y características de la pobreza en México”. *Comercio Exterior*, vol. 53, n° 6.
- Delgadillo, Víctor (2008). “Ciudades arrasadas: el desalojo masivo de los pobres del centro de las ciudades de los Estados Unidos de Norteamérica”, reseña del libro de Jason Hackworth (2007), *The Neoliberal City, Governance, Ideology and Development in American Urbanism*. *Andamios*, vol. 5, n° 9.
- Díaz Parra, Ibán (2014). “La transformación del centro histórico de la Ciudad de México. ¿Gentrificación o repoblación?”. XII Coloquio y trabajos de campo del grupo de Geografía.
- Flores, Sergio y Bournazou, Eftychia (2012). “El Bando 2: balance de una política de reestructuración urbana en el D.F.”. En Ziccardi, Alicia (coord.), *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Glass, Ruth (1964). *London: aspects of change* (Vol. 3). Londres: Mac Gibbon & Kee.
- Harvey, David (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.
- Hiernaux-Nicolas, Daniel y González Gómez, Carmen Imelda (2014) “Gentrificación, simbólica y poder en los centros históricos”. *Scripta Nova*, vol. XVIII, n° 493 (12).
- Leal Martínez, Alejandra (2007). “Peligro, proximidad y diferencia: negociar fronteras en el Centro Histórico de la Ciudad de México”. *Alteridades*, vol. 17, n° 34, pp. 27-38.

- Maloutas, Thomas (2011). "Contextual Diversity in Gentrification Research". *Critical Sociology*, vol. 38, n°1, pp. 33-48.
- Martínez Ramírez, Uriel (2015). "Proceso de gentrificación y desplazamiento en el espacio público del centro histórico de la Ciudad de México". Working Paper Series Contested Cities.
- PNUD (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. San José de Costa Rica: PNUD.
- OCDE (2014). "Estadísticas, pobreza y desigualdad, 2014". Disponible en: [www.oecd.org/centrodemexico/laocde](http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde) [Consultado 10 de abril de 2014].
- Reyes Ruiz Del Cueto, Laura Alejandra (2013). "Housing access and governance: the case of densification efforts in Mexico City, 2001-2012". Tesis disponible en: <http://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/22493/REYESRUIZDELCO-THESIS-2013.pdf?sequence=1> [consultado 14 de julio de 2014].
- Piketty, Thomas (2014). *El capital en el siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sabatini, Francisco, Sarella Robles, María, y Vásquez, Héctor (2009). "Gentrification without Expulsion or the Historical Crossroads of the Latin American City". *Revista 180*, a. 13, n° 24, pp. 18-22.
- Salinas Arreortua, Luis Alberto (2012). "Revitalización urbana de áreas centrales en la ciudad de México". Disponible en: <http://www.observatorio-geograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/160.pdf> [consultado 20 de junio de 2014].
- Stiglitz, Joseph (2012). *El precio de la desigualdad: el 1% de población tiene lo que el 99% necesita*. Madrid: Taurus.
- Vite Pérez, Miguel Ángel (2006). "El centro histórico de la ciudad de México en una economía globalizada". *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas (RIPS)*, vol. 5, n° 1, pp. 235-247.
- Voorhees Center, Nathalie P. for Neighborhood and Community Improvement (2003). "Interpreting Neighborhood Change in Chicago". College of Urban Planning and Public Affairs Great Cities Institute University of Illinois at Chicago. Disponible en: <https://www.voorheescenter.com/publications>.

# La gestión del Estado en los bordes de la ciudad

## Análisis de las políticas públicas para el sostenimiento de las producciones agrícolas periurbanas en la Región Metropolitana de Buenos Aires (2000-2017)

*Andrés Barsky*

### **Introducción**

En América Latina, los estudios sobre la situación de vulnerabilidad socio-espacial de los cinturones productivos ante el acelerado crecimiento físico de las ciudades tienen un escaso desarrollo. Con una población cercana a los 15 millones de habitantes, la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) constituye una de las áreas urbanizadas más importantes del continente. En sus espacios perimetrales, alrededor de 2.200 establecimientos se emplazan en unas 12.000 hectáreas, de las cuales unas 6.500 son netamente hortícolas (Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires, 2006).<sup>1</sup> De acuerdo con estimaciones más actualizadas elaboradas por Matías García (2011), unas 8.400 hectáreas de producciones intensivas rodean a Buenos Aires y otras 5.000 a la segunda aglomeración de importancia en el espacio metropolitano, La Plata,

---

<sup>1</sup> Según el Censo Nacional Agropecuario 2008, unas 3.000 explotaciones agropecuarias se situaban en los alrededores de Buenos Aires, en el marco de una caída sostenida de establecimientos desde la década del sesenta (Lípori *et al.*, 2011: 247).

conformando en conjunto un complejo productivo de proximidad de unas 13.500 hectáreas. De estas, aproximadamente 3.000 hectáreas corresponden a superficie ocupada con invernáculos, que a su vez representan el 40% de la superficie nacional de cultivos bajo cubierta. Para dimensionar su importancia, vale señalar entonces que el cinturón periurbano aporta unas 350.000 toneladas anuales de alimentos frescos, es decir, cerca de un 20% de los 2 millones que componen la demanda total.<sup>2</sup>

En la última década y media, la agricultura periurbana se ha incorporado crecientemente como tema de agenda pública en Argentina. En los años sesenta y setenta se había registrado una “preocupación tecnocrática” en los organismos nacionales de planificación por pautar y poner límites a la expansión del suburbio bonaerense denominado *conurbano* (ORDAM, 1969), así como en la década del ochenta la puesta en funcionamiento del Mercado Central de Buenos Aires (MCBA) por parte del Estado nacional procuró ordenar la comercialización frutihortícola con destino a la metrópoli (Viteri y Ghezán, 2000). Asimismo, en aquellos momentos la academia comenzó a tratar el tema de la agricultura de cercanías como tema de investigación (Gutman y Gutman, 1986). Sin embargo, es a principios del siglo XXI cuando desde distintas instancias del Estado (nacional, provincial, municipal) se declamó explícitamente la intención de generar

herramientas institucionales [...] para la promoción de la agricultura periurbana [...] promover el uso razonable de los recursos naturales, planificando la producción para mantener una oferta sostenida durante todo el año [...] y la necesidad de contribuir a la estabilización de lo que se conoce como “continuo rural urbano” (IMDEL, 2008).<sup>3</sup>

Ello se inscribe en un contexto específico que se explica a continuación.

En este sentido, vale señalar que la crisis del denominado “modelo de industrialización por sustitución de importaciones” o “modelo mercadointernista” registrada desde mediados de los años setenta en adelante supuso también una crisis del modelo de planificación centralizada, que encuentra el clímax de la

<sup>2</sup> Oscar Liverotti, técnico del Mercado Central de Buenos Aires (MCBA), estimaba que para 2010 se comercializaron 840.000 toneladas de hortalizas. Asimismo, calculaba que ese volumen es el 40% de lo que ingresa a Buenos Aires, siendo el total que comercializa la ciudad de unos 2 millones de toneladas anuales de hortalizas (Barsky, 2013a: 210). Por lo tanto, si la productividad promedio de una hectárea hortícola es de 27 toneladas (García, 2011) y unas 13.000 hectáreas componen el cinturón, la producción aportada por el periurbano se situaría en unas 350.000 toneladas.

<sup>3</sup> Varias de estas experiencias han sido estudiadas por el autor del presente estudio (Barsky, 2002; 2005; 2008; 2010; 2013a; 2013b; Barsky y Vio, 2007; Barsky, Astelarra y Galván, 2010).

debilidad del accionar estatal principalmente en los años noventa. Los distritos del cinturón periurbano de Buenos Aires –un territorio que de por sí presenta débil institucionalidad– quedaron librados tanto al juego de la desregulación económica como al de la descentralización de funciones. Por lo tanto, esa “laxitud institucional” en la que se sumergió la periferia de la ciudad vino a ser ocupada por gobiernos locales que ante situaciones de crisis adoptaron un carácter reactivo (Barsky, 2013a: 92).

Durante el transcurso del año 2000, en un contexto de creciente deterioro socioeconómico general, en el partido de Moreno –municipio occidental del segundo cordón de la RMBA, en aquel momento de 380.000 habitantes– se crean el Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL) y el Instituto de Desarrollo Urbano-Regional (IDUAR), dos organismos descentralizados que trabajaron con los horticultores localizados en ese distrito y procuraron abordar problemáticas, tales como el acceso a la tierra y la comercialización a través de instrumentos de gestión territorial. En 2002, la Municipalidad de Florencio Varela, también de la segunda corona y ubicado en la zona sur –350.000 habitantes–, genera una iniciativa de similares características e institucionaliza el Instituto de Desarrollo Local (IDEL), del cual formará parte el Programas “Tierras productivas”. En 2004, la Municipalidad de Pilar, ubicada en el noroeste de la tercera corona de la aglomeración –250.000 habitantes– y una de las más afectadas por el retroceso del espacio semirural debido a inversiones residenciales e industriales, realiza un convenio con el organismo nacional de investigación y extensión del sector agrario, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), para adherir al programa nacional de asociativismo agrícola “Cambio Rural”. Mediante una ordenanza local implementa un programa llamado “Programa de Promoción de la Actividad Agropecuaria Sustentable (PROAAS)”.

Posteriormente al desencadenamiento de la profunda de la crisis económica y social de 2002, que –como se ha descrito– encontró a los municipios procurando gestionar graves problemas sociales desde el nivel local, el Estado nacional retomó un rol más activo y centralizado de intervención en general, y ello también alcanzó al territorio metropolitano. Distintas políticas fueron, crecientemente, dándole un lugar a la agricultura periurbana en la agenda pública.

Durante 2006, el INTA implementa el Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios (PNTER), lo que implicó una apertura institucional hacia las temáticas territoriales, traducéndose en la financiación de distintos proyectos agrotécnicos vinculados con la producción periurbana de hortalizas. En 2007, la provincia de Buenos Aires incluye por primera vez en su estructura una Dirección de Agricultura Periurbana, subsumida a la Subsecretaría de Asuntos

Agrarios. Asimismo, la Secretaría de Agricultura de la Nación habilita la creación del Registro Nacional de la Agricultura Familiar. En 2008, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) realiza la apertura del Registro Nacional de Productores Agropecuarios (RENSPA), priorizando inicialmente la horticultura periurbana. Ese mismo año, la Secretaría de Agricultura nacional firma un convenio para subsidiar “explícitamente” la agricultura periurbana en ocho municipios del norte y oeste de la RMBA fomentando el desarrollo del invernáculo u horticultura bajo cubierta.

Por último, durante 2009 y 2010 se institucionalizan dos iniciativas de importancia. Por un lado, se crea una nueva estación experimental del INTA especializada en agricultura urbana y periurbana en el ámbito del territorio del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA): la Estación INTA AMBA. Constituye una agencia pionera en Latinoamérica, destinada a vincularse con el sector productivo del periurbano (INTA, 2012). Por el otro, se implementa el Programa Nacional de Agricultura Periurbana (PNAP) del Ministerio de Agricultura, una política que propone ampliar la iniciativa generada en 2008 a productores localizados en los alrededores de Buenos Aires primero, y en los cinturones de las áreas urbanas en todo el país después. En síntesis, durante la última década y media, en un contexto de crisis y de poscrisis, desde el aparato estatal gubernamental se ha gestionado, directa e indirectamente, y desde distintos niveles, sobre el espacio productivo urbano-rural de la RMBA.

El presente trabajo se propone realizar una sistematización de las políticas que han apuntado a intervenir la interfase urbano-rural de Buenos Aires. Asimismo, se procurará realizar una evaluación de la efectividad de dichas políticas como generadoras de instrumentos de gestión territorial para el sostenimiento de la agricultura periurbana.

El documento constituye una actualización de otros aportes realizados en la temática (Barsky, 2011; 2012; y 2013a). El mismo respetará la siguiente secuencia. Se describirán: a) las principales iniciativas municipales; b) las políticas de nivel provincial; y c) las políticas nacionales, con énfasis en el PNAP. En el cierre, se realizará una reflexión sobre el potencial han presentado dichas experiencias como instrumentos de gestión territorial para la preservación de la agricultura en el periurbano, considerando que la administración kirchnerista –de orientación populista y centro-izquierdista, iniciada en mayo de 2003 e impulsora de todas estas intervenciones en el periurbano– finalizó su mandato en diciembre de 2015 y que fue sucedida en el poder por el gobierno centro-derechista del presidente Mauricio Macri, el cual –desde una perspectiva



declamada como eficientista respecto del gasto público— encara actualmente una reformulación de tales políticas.

## Las iniciativas municipales

En abril del año 2000, en el marco de la Ley Orgánica de las Municipalidades de la provincia de Buenos Aires, la Municipalidad de Moreno estableció mediante Ordenanza Municipal 553/00 la institucionalización de dos entes descentralizados con propósitos de gestión territorial: el Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL) y el Instituto de Desarrollo Urbano-Regional (IDUAR).<sup>4</sup> Mientras el IMDEL se plantea como metas “lograr un incremento en la productividad por invernáculo y mejorar el nivel tecnológico y productivo del sector primario” (IMDEL, 2001: 4) —es decir, acciones de asistencia técnica—, el IDUAR se propone, entre sus objetivos principales,

... promover, planificar y ejecutar acciones orientadas al desarrollo urbano, ambiental y regional del distrito [...]. Se crea con el objeto fundamental de gestionar grandes proyectos urbanísticos y administrar —a través de sus distintos programas— la tierra pública e ingresar y disponer la tierra privada municipal con fines sociales” (Micieli, 2005: 551).<sup>5</sup>

Los funcionarios de la misma administración idearon un organigrama denominado “Ciclo de la tierra” (Micieli, 2005), mediante el cual se tipificó el

---

<sup>4</sup> La Municipalidad de Moreno había instituido en 1997 un programa destinado a fortalecer al sector productivo, el PROINSER (Programa de Incentivo al Sector Rural), creándose el IMDEL en 1999 (Craig, Falco y Sabatte, 2002).

<sup>5</sup> Objetivos específicos del IDUAR: a) administrar los espacios públicos, promover y dictar normas que regulen su uso; b) recuperación de espacios públicos; 3) gestionar el ingreso de tierras al erario, para su administración y disposición; 4) creación de un fondo permanente para el desarrollo urbano, ambiental y regional; 5) volcar en soporte GIS todas las acciones generadas en el Instituto; 6) seguimiento de los planes, proyectos y casos, desde su generación, ejecución y conclusión, tanto los propios o los transferidos; 7) articular en lo que normativamente proceda, la relación en el territorio entre el Municipio y las empresas de servicios privatizadas; 8) formular planes de conservación de edificios, monumentos y sitios públicos; 9) administrar los bienes de capital y otros recursos que le fueran transferidos; 10) incrementar la conectividad del territorio, a partir de los ejes de desarrollo regionales, a través de la mejora en la infraestructura de transporte y telecomunicaciones; 11) promover el equilibrio de conjunto, posibilitando una actuación concertada con las distintas administraciones con las que el organismo descentralizado se vincule; 12) formular el Plan Urbano Ambiental.

suelo urbano como un activo potencialmente disponible para distintos tipos de intervención. Ello supuso un planteo novedoso de política pública, generado por primera vez desde el nivel municipal (Barsky, 2013a).

Considerando sus principales acciones de gestión, el IMDEL logró la habilitación de la mayoría de los establecimientos florícolas y hortícolas de Moreno a través del Régimen de Regularización del Sector Primario (ordenanza municipal de 2000 que exceptuaba de la tasa de Seguridad e Higiene), por lo que se obtuvo la firma de comodatos de uso entre propietarios y arrendatarios de la tierra (pues era un requisito para la regularización) y la implementación de programas como el de Armando de Bolsones de Verdura, el de Consolidación de la Agricultura Urbana (Pro.Con.AU), el de Consolidación para la Autoproducción de Alimentos (Pro.Con.A.Al.) y el de Servicio y Manejo de Espacios Verdes (Pro.M.E.Ve); la constitución del mercado Norchicha (cooperativa de comercialización hortícola), y el establecimiento de la exposición anual florícola “Moreno Florece”, entre otras. Desde el punto de vista de la gestión territorial se logró la promulgación del Código Rural.

Respecto del funcionamiento del IDUAR, se apuntó a la consolidación, a través de distintos programas, de un verdadero banco de tierras en el distrito (institucionalizando esta iniciativa por medio de la creación del Fondo Municipal de Tierra y Vivienda, el Registro Único de Tierras y la “Casa de Tierras” de Moreno), así como dar soporte técnico a la conformación del código de zonificación y la formulación del plan urbano-ambiental del partido. El resguardo de suelo rural aparece como un objetivo explícito de varios de estos emprendimientos (Micieli, 2005).

Con respecto al segundo caso de análisis, el vinculado con el Municipio de Florencio Varela, el programa “Tierras Productivas” fue generado en 2002, en el marco de la emergencia económica y alimentaria que afectaba al país y, en particular, a los distritos periféricos de la RMBA. En julio de 2003 fue incorporado al Instituto de Desarrollo Económico Local (IDEL), organismo creado ese mismo año mediante ordenanza municipal 4.238/03 y reglamentada por el Ejecutivo Local por el Decreto Municipal 665/03. A diferencia del IMDEL y el IDUAR, cuyas estructuras y ubicación en el organigrama municipal son complejas, el IDEL cuenta con una estructura simple: una dirección ejecutiva y cuatro programas (el mencionado de Tierras Productivas, el Programa de Competitividad, el de Fortalecimiento de Capacidades Locales y “Florencio Varela Emprende”). Desde sus orígenes y en el contexto de una profunda crisis económica nacional, Tierras Productivas apuntó al fomento de la economía social (vinculándose con programas como el Pro-Huerta del INTA o Huertas Bonaerenses de la Provincia), pero

tomando en consideración el escenario territorial periurbano.<sup>6</sup> El Instituto ha demostrado, a través de una activa agenda, poseer operatividad para promover desarrollos sectoriales (horticultura, apicultura, etcétera), vincularse con programas del INTA o el Ministerio de Agricultura, con instituciones educativas de enseñanza agropecuaria, promover Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) en conjunto con el Servicio Nacional de Sanidad (SENASA), etcétera.

Entre sus logros vinculados con la horticultura, el Programa consiguió –en sus primeros años– que productores locales se transformaran en proveedores del programa “Súper Sopa” de la Universidad Nacional de Quilmes;<sup>7</sup> la articulación con una empresa secadora de hortalizas radicada fuera del distrito para venderle la producción que los productores no lograran vender en el mercado de comercialización en fresco. En 2004 gestionó un subsidio ante el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación con el fin de destinarlo a la construcción de 1.300 metros cuadrados de invernáculos en Villa Hudson (Bosques), para utilizarlos en la producción y rusticación de plantines. A partir de 2005 se comenzó con el trabajo de producción de plantines en tierra. Ese mismo año recibió subsidios por parte del Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción de la Provincia de Buenos Aires para la constitución del Fondo Productivo Vareense. En 2006, el IDEL firmó un convenio marco con el INTA, a fin de “promover el desarrollo de acciones conjuntas tendientes a [...] dar apoyo a iniciativas de fomento de la auto producción de alimentos a través de huertas familiares, escolares y comunitarias, pequeños productores”. En 2007, Tierras Productivas pasó a integrarse a las actividades del Proyecto “Desarrollo de tecnologías de procesos y gestión para la producción periurbana de hortalizas” del INTA ([www.idel.gov.ar](http://www.idel.gov.ar)). A partir de 2010, se habilitó la posibilidad de que productores hortiflorícolas presentaran

---

<sup>6</sup> “Avanzar de la auto-producción de alimentos hacia la comercialización de los productos, para el fomento de la economía social [...] trabajando en forma permanente con quienes poseen huertas familiares y comunitarias, para que puedan comercializar sus productos de forma individual o asociada, en el marco del nuevo impulso que se busca brindar a la agricultura urbana y periurbana del distrito. [...] aumentar la productividad y la remuneración del trabajo familiar, consolidando las economías locales, de modo de combinar múltiples actividades económicas que contribuyen al ingreso de las familias. Desde esta perspectiva, actualmente el programa trabaja en el diseño de estrategias para generar mayor eficiencia y eficacia en la comercialización de los productos obtenidos. Así también, generar nuevos canales de comercialización” (IDEL, 2010a).

<sup>7</sup> Se subsidió a la Finca Imava S.R.L., una empresa familiar dedicada a la frutihorticultura con la que el Departamento de Ingeniería en Alimentos de la Universidad Nacional de Quilmes ha llevado a cabo el emprendimiento de la “Súper Sopa”. La empresa está radicada en el barrio Villa San Luis, de la localidad de San Luis (Florencio Varela). A fines de enero de 2013 se constituyó como una unidad modelo del IDEL.

proyectos a través del IDEL, financiables por el Programa Nacional de Agricultura Periurbana (PNAP). En 2012 se realizaron acciones de regularización migratoria de los productores hortícolas bolivianos. A fines de ese año, Florencio Varela recibió un importante subsidio en concepto de asistencia económica destinado a 149 productores afectados por el grave temporal de principios de noviembre. El subsidio provino de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura de la Nación. En el transcurso de 2013, se continuaban realizando acciones de regularización de los productores hortícolas a través del RENSPA, así como se realizaron entregas de maquinarias, herramientas e insumos para horticultura y floricultura a través del Proyecto Varela Verde, financiado por el Plan Nacional de Agricultura Periurbana.

En el caso del partido de Pilar, las iniciativas locales en agricultura periurbana se remontan al año 2002, cuando se logró –en un contexto de crisis– la constitución de la Cooperativa de Provisión de Horticultores “Dos de Septiembre” (el mercado frutihortícola de la localidad) gracias al protagonismo de técnicos municipales y dirigentes de la principal comunidad de horticultores que trabajaban hacía treinta años en la RMBA: la de origen boliviano. En mayo de 2004, se firma entre el municipio y el INTA el acuerdo para implementar el Programa de Promoción de la Actividad Agropecuaria Sustentable (PROAAS), el cual fue reglamentado en 2006 mediante Ordenanza Municipal 247/06 y comenzó a funcionar en 2007. La importancia de esta experiencia radicó en que Pilar fue el primer partido del periurbano de la Región Metropolitana donde se aplicó “Cambio Rural”, un importante programa nacional que desde 1993 promueve el asociativismo entre productores agropecuarios convencionales, pero que en esa oportunidad “desembarcaba” en el ámbito de la agricultura periurbana, con el objetivo de mejorar las prácticas de los horticultores del distrito.<sup>8</sup> Como se ha analizado en otros trabajos (Barsky, 2008), la iniciativa logró una activa articulación entre técnicos y productores a través de la conformación de grupos, pero altibajos en lo referido a los objetivos finales de asociativismo y Buenas Prácticas Agrícolas. Similarmente a lo acontecido en Moreno, la experiencia sirvió de plataforma para que, cuando desde 2008 la Secretaría de Agricultura comenzó a remitir los primeros fondos públicos para apoyar la

---

<sup>8</sup> Vale señalar que, durante 2003, el Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires implementó Cambio Rural Bonaerense (CRB), una iniciativa destinada a organizar la pequeña explotación agropecuaria que alcanzó –dentro del periurbano de la RMBA– a los partidos de La Plata, Luján y Pilar. El mismo tuvo una breve duración, pero constituyó un antecedente en el territorio. El tema se trata en el siguiente apartado.

agricultura periurbana, este trabajo de organización se replicara con celeridad en varios partidos del periurbano del norte y oeste de la RMBA.

## Políticas provinciales

Con respecto a la provincia de Buenos Aires, hasta la primera mitad de la década de 2000, la iniciativa más relevante fue “Cambio Rural Bonaerense” (CRB), un programa de promoción del asociativismo similar al de Cambio Rural impulsado por el INTA una década antes. Desde 2002, CRB realizó trabajo de asistencia técnica a la horticultura en distintos partidos de la provincia durante los primeros años de la década, incluidos algunos del cinturón verde de la RMBA como La Plata, Pilar y Luján (Feito, 2007). Sin embargo, desde 2007 Cambio Rural del INTA centraliza este tipo de acciones, adoptándose –como ya se mencionó– en Pilar y otros partidos de la interfase urbano-rural. A pesar de su corta duración, indudablemente CRB fue –dentro del período en análisis– la experiencia pionera de articulación entre técnicos provinciales y productores del periurbano.

Con el advenimiento del nuevo gobierno provincial a partir de 2007, en el organigrama del Ministerio de Asuntos Agrarios se incluyó una Dirección Provincial de Agricultura Periurbana, probablemente la primera en su tipo a escala nacional. En el decreto 232 de febrero de 2008, que le da origen, se establecen metas generales de fortalecimiento de la actividad, aunque sin enunciar objetivos explícitos de gestión territorial en lo referido a política de suelos, preservación del espacio hortícola o avance de la urbanización.<sup>9</sup> La dirección estuvo a cargo

---

<sup>9</sup> 1) Elaborar, ejecutar y coordinar planes, programas y proyectos conducentes a la implementación de políticas de promoción, seguimiento y evaluación que se determinen para las actividades hortícola, frutícolas y florícolas, proponiendo cursos de acción, alternativas y soluciones que contribuyan a mejorar su producción y comercialización. 2) Promover las producciones agrícolas de las zonas periurbanas, principalmente en aquellas vinculadas a problemáticas sociales. 3) Proponer en coordinación con las áreas de gobierno pertinentes, estándares de calidad y control, en función de los mercados actuales y escenarios futuros. 4) Elaborar y analizar información estadística sistematizada sobre la producción, acondicionamiento, transporte y comercialización de productos hortícola, frutícolas y florícolas, en coordinación con la Unidad de Estadísticas y Estudios del Ministerio. 5) Promover el fortalecimiento de la infraestructura productiva y de comercialización en las áreas periurbanas. 6) Elaborar y diseñar estrategias para la promoción de formas asociativas dirigidas a la producción y comercialización de productos hortícola, frutícolas y florícolas, en coordinación con los organismos competentes.

de un técnico proveniente del IDEL de Florencio Varela, lo cual constituyó un síntoma de que las iniciativas municipales se proyectaban en el nivel provincial.

De acuerdo con lo informado en su página oficial, el organismo se dedicó a gestionar aspectos coyunturales de la horticultura y fruticultura en el nivel provincial (por ejemplo, distribución de subsidios ante los eventos meteorológicos desfavorables de 2008). La dirección funcionó solamente hasta fines de ese mismo año, cuando la ministra de Asuntos Agrarios pasó a revistar como ministra de la Producción del gobierno nacional. A partir de la nueva situación política la dependencia quedó desactivada, sus funciones pasaron a la Dirección Provincial de Desarrollo Rural, a cargo de un técnico proveniente del IMDEL de Moreno, de modo que quedaron bajo su estructura la Dirección de Horticultura, Fruticultura y Floricultura y la Dirección de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. En los objetivos definidos para la Dirección de Horticultura, se hace mención a la seguridad alimentaria, a las Buenas Prácticas Agrícolas, al medio ambiente y a ciertos objetivos sociales (por ejemplo, coordinar con el Ministerio de Desarrollo Social para promover el Plan Huertas Bonaerenses), se retoman algunos objetivos de la dirección anterior, pero la temática territorial queda diluida en función de objetivos generales construidos ahora desde una escala provincial.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Objetivo general: Aumentar la participación del sector hortifrutiflorícola en la economía provincial, mejorando el nivel de vida de todos los actores de la actividad, promoviendo la seguridad alimentaria, dentro de un marco de sostenibilidad del ambiente. Objetivos específicos: -Capacitar a técnicos y productores en la implementación de Buenas Prácticas Agrícolas y de Manufactura. -Fortalecer las instituciones representativas de los productores. -Brindar información estratégica que permita una mejor toma de decisiones (costos, tecnología, mercados, etcétera). -Brindar asistencia financiera a los productores. Acciones: -Elaboración y supervisión de programas hortícolas, frutícolas y florícolas tendientes al mejoramiento de la producción y calidad en las diferentes regiones de la provincia. -Coordinación e implementación con los municipios de estrategias productivas y de capacitación, para asegurar la calidad y mejorar la comercialización hortícola, frutícola y florícola. -Análisis y elaboración de instrumentos para el fortalecimiento de la infraestructura productiva. -Promoción de formas asociativas para el sector productor y comercializador de los productos hortícolas, frutícolas y florícolas. -Promoción del consumo de hortalizas, frutas y flores. -Coordinación junto con la Dirección de Desarrollo Local del Ministerio de Desarrollo Social, del programa Huertas Bonaerenses.

## Políticas nacionales

Durante el año 2006, la matriz institucional del INTA—integrada por la dirección nacional, los centros regionales y de investigación, los programas nacionales y las áreas estratégicas del organismo— definió como línea prioritaria de gestión la agricultura urbana y periurbana. Financió, entre otros emprendimientos, el megaproyecto integrado PNHFA 3141 “Desarrollo de tecnologías de procesos y gestión para la producción periurbana de hortalizas”, que tuvo sede en la Estación Experimental San Pedro, una estación situada en la zona rural nororiental de la provincia de Buenos Aires, pero de la cual dependían las agencias situadas alrededor de la Región Metropolitana. Como se ha mencionado al principio de este trabajo, se abocó centralmente a estudiar aspectos tecnológicos y ambientales de la horticultura en áreas periurbanas de Buenos Aires y otras regiones del país. Los resultados del proyecto conformaron un diagnóstico de situación, un insumo, que le permitió al INTA seguir profundizando su reorganización institucional en torno a la temática de la agricultura urbana y periurbana.

A fines de 2008, el INTA se encontraba evaluando la factibilidad de establecer una estación experimental especializada en agricultura urbana y periurbana (AUPU), con radio de acción territorial en toda el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).<sup>11</sup> Durante 2009, dio pasos significativos hacia la puesta en funcionamiento de dicha institución denominada inicialmente INTA AUPU AMBA,

<sup>11</sup> “A fines de 2007 la Dirección Nacional requiere al Centro Regional Buenos Aires Norte que analice alternativas para la integración de actividades institucionales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), en el marco de la Propuesta de Fortalecimiento de Extensión de inminente aplicación en el CRBAN. Se conforma una comisión integrada CRBAN, PROHUERTA AMBA y CIPAF que elabora cinco modelos alternativos de organización para la gestión Institucional en el AMBA, las que son consideradas por el Consejo Directivo del INTA. La decisión define avanzar con la propuesta de organizar una unidad con jerarquía de Estación Experimental, abordando las características de cuatro territorios en el AMBA. Para ello se encomendó a un equipo profesional conocedor del AMBA organizar la nueva Unidad. La propuesta presentada al Consejo Directivo quien por Resolución N° 062/09 crea la UNIDAD DE AGRICULTURA URBANA Y PERIURBANA DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (AUPU AMBA), dependiente del Centro Regional Buenos Aires Norte con jerarquía de Estación Experimental. Esta unidad se institucionaliza con el objetivo de participar en la gestión estratégica del desarrollo territorial del AMBA, con acciones en la agricultura urbana y periurbana, contribuyendo a la competitividad, al fortalecimiento de la soberanía y seguridad alimentaria, a la inclusión social y a la preservación y/o recuperación del medio ambiente. A partir de noviembre de 2009 se inician la etapas organizativas tendientes a consolidar la nueva Estación Experimental (delimitación jurisdicciones, estructuras operativas, asignación de funciones, etc. que posibilitarán instalar equipos profesionales en los cuatro territorios y habilitar 7 Agencias de Extensión (Moreno, Marcos Paz, Tigre, Castelar, Quilmes, Luján,

bajo la órbita del Consejo Regional Norte de la Provincia de Buenos Aires. El trabajo principal inicial consistió en agrupar las agencias localizadas alrededor de Buenos Aires bajo la órbita de esta nueva estación para posteriormente crear otras nuevas. Se realizó una regionalización dividiendo el periurbano en Unidades de Coordinación Territorial (UCT) por zonas: norte, oeste y sur (más una unidad en la zona urbana). Todo este trabajo fue respaldado por documentos en los que se detallaron diagnósticos de las zonas y planes estratégicos por región.<sup>12</sup> Vale señalar que en el proceso de creación de esta agencia se registró una rica discusión intrainstitucional, que se refleja en la calidad de los documentos de base que le dieron origen (INTA, 2012). Asimismo, el INTA AMBA se ha propuesto objetivos y metas muy relevantes con respecto al sostenimiento de la agricultura periurbana, que incluyen el ordenamiento territorial.

Con respecto a la implementación del Programa Nacional de Agricultura Periurbana (PNAP), la instalación de la temática de la agricultura periurbana en la agenda pública tuvo estrecha relación con la trayectoria y posicionamiento de funcionarios y agentes del IMDEL de Moreno en cargos estratégicos en la Provincia de Buenos Aires y en la Secretaría de Agricultura de la Nación (hoy Ministerio). A inicios de 2007, y en función de la preocupación gubernamental por la incidencia del costo de los alimentos en la canasta familiar, y tras un contacto con representantes de la comunidad boliviana, se crea a comienzos de 2007 una instancia de discusión entre la Secretaría, el INTA y los municipios para analizar la producción hortícola y los problemas del sector. En función de tal requerimiento, se realizaron relevamientos de las demandas de subsidios, créditos, asistencia técnica y documentación que se registran en los distintos municipios del periurbano. Se identificaron

... los problemas prioritarios a resolver en esta primera etapa para definir de manera conjunta las acciones concretas a ejecutar en el territorio a partir de las herramientas institucionales disponibles para la promoción de la agricultura periurbana [...] Representantes del INTA y de la Municipalidad de Moreno se ocuparon de obtener y sistematizar la información (IMDEL, 2008).

---

Almirante Brown), dos oficinas (Cañuelas y Campana) adicionadas a las 2 Agencias preexistentes en el territorio (La Plata y Escobar)". Fuente: <http://www.inta.gov.ar/amba/ins/historia.asp>.

<sup>12</sup> La UCT Norte tiene sede en Escobar y se creó una nueva agencia en Luján. Se está evaluando la posibilidad de abrir una oficina técnica en Capilla del Señor (Exaltación de la Cruz). La UCT Oeste tiene sede en el IMDEL de Moreno y otra agencia Marcos Paz. La UCT Sur tiene sede en Berazategui, agregándose otra agencia en Almirante Brown. La UCT Urbana tiene sede en Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con agencias en Castelar, Tigre y Quilmes.



En septiembre de 2007 se logró el compromiso oficial para destinar recursos para subsidiar el desarrollo de la horticultura bajo cubierta en ocho distritos del periurbano norte y oeste que, a diferencia de La Plata (periurbano sur), tienen un bajo desarrollo del invernáculo. Se determinó que se lo hiciera “en concepto de fondos no reintegrables a los municipios por un valor de 20 millones de pesos y la asistencia técnica necesaria a través de las herramientas de intervención disponibles por el INTA y las municipalidades” (óp. cit.). Ello requirió la firma de convenios marco y específicos entre la Secretaría y cada municipio, acordándose un desembolso de 2,3 millones de pesos durante tres años para cada distrito, sujeto a un plan de trabajo definido por el INTA. La implementación de esta iniciativa se logró en abril de 2008.

Por la importancia de su trayectoria en asistencia técnica, el IMDEL de Moreno constituyó la sede donde se firmó en octubre de ese año el Convenio de Cooperación, Asistencia y Administración para Subsidiar la Agricultura Periurbana (más tarde será sede AMBA del Registro Nacional de Agricultura Familiar). El mismo fue suscripto entre la Secretaría de Agricultura de la Nación (a través del Consejo Regional Buenos Aires Norte de INTA) y los ocho municipios de la región (Moreno, Escobar, Pilar, Exaltación de la Cruz, Mercedes, Luján, Gral. Rodríguez y Marcos Paz) para subsidiar la horticultura bajo cubierta.

En octubre de 2010, el Ministerio de Agricultura de la Nación presentó el Programa Nacional de Agricultura Periurbana (PNAP),

el cual apunta a promover el ordenamiento territorial, la producción de alimentos y la generación de puestos de trabajo, en las zonas intermedias entre las ciudades y el campo [y a] fomentar el desarrollo sustentable de las producciones agrícolas periurbanas, buscando garantizar el mejoramiento de las condiciones de la producción periurbana, centrada principalmente en las actividades hortícolas, frutícolas, florícolas, de granja y de lechería familiar (IDEL, 2015).

Con un aporte inicial de 43 millones de pesos, el mismo ha sido impulsado desde la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura, quedando a cargo de su coordinación el Director de Gestión Territorial que depende de la Dirección Nacional de Desarrollo Territorial Rural, que a su vez reporta a la Subsecretaría de Desarrollo de Economías Regionales.

Ampliando la experiencia de 2008 a otros espacios periurbanos del país,

... la propuesta se centró en la entrega de aportes no reintegrables a aquellos productores que deseen ampliar la superficie bajo cubierta deseen agregar

tecnología a su producción con el objetivo de producir más eficientemente, empleen más personal y generar las bases de los procesos de valor agregado, y futura industrialización (IDEL, 2010).

El Programa apuntó a cruzar los tres niveles del Estado: nacional, provincial y municipal. Actualmente, tenemos como objetivo fortalecer al municipio porque es quien tiene mayor contacto diario y directo con los productores rurales. Consideramos que el municipio es el primer eslabón del Estado que recibe las demandas y debemos fortalecer al grupo técnico que pueda sostener las peticiones de los quinteros (IDEL, 2010).

En este sentido, el Programa tiene aspectos en común con las experiencias previas de Cambio Rural (CR) y el subsidio de 2008, pero es el municipio el que define el tipo de asesoramiento técnico y la conformación de grupos o individuos beneficiarios. Pueden ser asesorados por especialistas que provienen del INTA AMBA y conformar grupos CR, pero es optativo: por ejemplo, en Florencio Varela lo hacen los técnicos municipales del IDEL. Asimismo, los productores son orientados en la formulación de sus proyectos tanto de manera grupal como individual, según se evalúe (CR ponía el énfasis en el armado de los grupos). Otra novedad es que se conforma una “mesa de seguimiento” en la que tiene representación el Ministerio de Agricultura, a fines de monitorear desde Nación la utilización de los fondos.

Durante la primera etapa del Programa (septiembre de 2009 a octubre de 2011) se incorporaron, a través de convenios, a distritos de la RMBA y a otros de la provincia de Buenos Aires (por ejemplo, General Pueyrredón, el segundo cordón hortícola más importante) y de otras provincias, tal como se había hecho en los ocho partidos del periurbano norte y oeste entre 2008 y 2010 (analizado en el apartado anterior). A principios de 2011, ya alcanzaba a once provincias y ochenta y ocho municipios. Y comenzaban capacitaciones en BPA con auspicio de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). En esta primera etapa “se establecieron tres ejes de trabajo. El primero consiste en la producción de productos frescos y sanos para la población, el segundo en la planificación territorial para preservar el suelo reservado a la producción y por último la generación de empleo” (Provincia del Neuquén, 2012).

A fines de 2011, considerado el inicio de la segunda etapa, el Programa amplió el radio de acción a distintos territorios. Fue el momento más expansivo en cuanto a cantidad de municipios alcanzados. La distribución de los recursos se realizó en función de las demandas locales planteadas por los municipios, aunque

con escasa ingeniería institucional para hacer un seguimiento del destino de esos fondos. A partir de ese momento, se incluyó la entrega de equipamientos por municipio, a fines de que sean trabajados de manera comunitaria por los grupos CR en cada distrito. Se destinaron 28 millones de pesos para subsidios, créditos blandos, desarrollo tecnológico e infraestructura a las familias de agricultores.

Ante la necesidad de mejorar la *performance* de la bajada de recursos a los municipios y evaluar el impacto concreto del Programa, se hizo hincapié en la necesidad de que los proyectos que se lleven a cabo y los próximos que pidan financiamiento profundicen la ocupación territorial y se puntualizó en la importancia de sumar a los productores al recientemente creado Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF). Además, se acordó trabajar más activamente en el territorio para incluir a los productores que aún no fueron alcanzados por el Programa.

En junio de 2012, un período de transición estuvo destinado a tareas de control administrativo y al armado de la documentación pertinente para seguir vinculando el Programa con los gobiernos locales del interior del país. Se comenzó a trabajar en un rediseño del mismo, con la intención de mejorar la difusión institucional y la articulación con otros actores del territorio, además de los municipios. Se le dio una impronta más técnica al desenvolvimiento del Programa, siendo los convenios el instrumento estratégico para articular al Ministerio con los municipios. Asimismo, se conformarían Mesas de Acuerdo Territorial (mesas de seguimiento), en la que los actores sociales locales –los productores y otras organizaciones– fueran consultados a la hora de decidir en qué se utilizarían los fondos. Por otra parte, se reservó al Ministerio de Agricultura un rol como autoridad de última instancia para determinar si daba su visto bueno a los proyectos que se presentaran desde cada territorio.

En julio de 2012, se anunció formalmente el comienzo de la tercera etapa del Programa (futuros convenios con municipios por 6,6 millones de pesos) y un presupuesto total de 45 millones de pesos. La nueva gestión se abocó en los últimos meses del año a la implementación de los convenios más recientes. Una nueva línea en la que se trabajó fue fortalecer el acceso de los pequeños productores a tecnologías apropiadas (por ejemplo, en el periurbano de la RMBA se promovieron proyectos comunitarios de maquinaria itinerante y lavadoras móviles para hortalizas, es decir, adquisición de maquinarias a través de los subsidios para que luego sean utilizadas comunitaria y rotativamente entre los productores (Ojeda *et al.*, 2012).

Pero a fines de ese año, surgieron una serie de conflictos políticos en el Ministerio: se produjo la llegada de nuevos funcionarios en la Subsecretaría de

Agricultura Familiar (de mayor trayectoria en la militancia social que técnico-política), lo cual generó conflictividad política con la Secretaría.

En el transcurso de 2013, el PNAP comenzó su cuarta etapa, llegando a más de cinco mil productores en veintiséis municipios de la provincia de Buenos Aires. Y se remarcaba que en “esta nueva instancia se apunta al agregado de valor en origen y a mejorar las condiciones de comercialización para los pequeños productores de la provincia”.

Finalmente, en julio de 2014 la Secretaría de Desarrollo Rural fue reestructurada y la Subsecretaría de Agricultura Familiar separada de su órbita y subida al rango de Secretaría. Ello supuso mantener el perfil más técnico-territorial del Programa, pero separarlo de la fuerte impronta vinculada con la agricultura familiar que había adquirido la agricultura periurbana en los últimos años.

A fines de 2013, el PNAP entró en su quinta etapa, extendiéndose a municipios de la región del sudoeste de la provincia de Buenos Aires y otras regiones del país. El lanzamiento de la última etapa coincidió con el acto de inauguración de la nueva sede de la Estación Experimental INTA AMBA y el anuncio de subsidios de 23,8 millones de pesos a los treinta y tres municipios de la RMBA. Entre sus objetivos, el PNAP procuraba

... profundizar la coordinación regional para el diseño de proyectos que permitan profundizar las políticas dirigidas a consolidar el modelo de impulso a la producción primaria con abastecimiento local [...] trabajando fuertemente con la producción primaria y consolidación de lo que es superficie cubierta, sistemas de riego y producción con una instancia de trabajo en agregado de valor, comercialización y mercados (Infocampo, 2014a).

De acuerdo con una evaluación reciente realizada por sus funcionarios, “desde la implementación del PNAP, se asistieron a más de 8.000 productores en un área de más de 20.000 hectáreas. Además, se ampliaron las producciones hortícola y florícola, en más de 5.000 invernáculos y se incrementó el sistema de riego hasta 700 producciones, entre otras iniciativas” (Infocampo, 2014a).

Por último, vale señalar que la última etapa del PNAP coincide con el lanzamiento de Cambio Rural II por parte del Ministerio de Agricultura (diciembre de 2013), es decir, la segunda versión del programa de asociativismo de alcance nacional. La población objetivo

... son los productores que viven y trabajan en municipios y comunas rurales. Cambio Rural II, Innovación e Inversión busca contribuir al desarrollo local mediante el aumento y mejora de la producción agrope-

cuaria y forestal, el fortalecimiento organizacional de los productores y la facilitación de procesos de agregado de valor. Apoya la formación de grupos de productores de actividad primaria y de transformación y de agregado de valor en origen (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2015b).

Por los relevamientos realizados con técnicos del programa, en esta oportunidad no solo alcanza a la agricultura periurbana sino también a la urbana.

## Conclusiones

Indudablemente, la agricultura periurbana ha ido ganando un lugar de relevancia en el temario de la agenda pública durante la última década y media. Debe señalarse que, para el tratamiento de este tipo de problemáticas, promovidas desde distintos niveles no resulta sencillo lograr la conformación de una instancia de coordinación centralizada; por el otro, estamos refiriéndonos a la operatoria estatal sobre un territorio que de por sí presenta alta fragmentación socioespacial, como es el periurbano (Allen, 2003; Capel, 1994; FAO, 1999; Tacoli, 1998). En este sentido, la implementación del PNAP desde el Ministerio constituye un avance muy importante porque puede concentrar la distribución de los fondos y establecer agenda a la hora de “bajarlos” hacia los municipios. Por otra parte, resulta significativo que técnicos que originalmente se desempeñaron en el nivel municipal ascendieran luego a las órbitas provincial y nacional, lo cual demuestra que se produjo una instalación de la temática “desde abajo hacia arriba”.

Sin embargo, cuando comenzó a adquirir mayor dimensión, los objetivos de modernización tecnológica, generación de empleo o generación de ingresos para las familias parecieron alcanzar una relevancia muy superior sobre otros de gestión territorial. Si bien, como se ha analizado, se registran experiencias municipales en las que se ha trabajado con objetivos mucho más específicos en lo referido a la necesidad de incidir territorialmente en la protección del borde periurbano (como el caso del IDUAR de Moreno), cuando el abordaje se realiza desde el nivel provincial y nacional generalmente se establecen metas generales de fortalecimiento de la actividad económica, con baja o nula enunciación de objetivos explícitos de gestión territorial (como incidir en el uso del suelo, preservar el espacio productivo ante el avance de la urbanización, etcétera).

Frecuentemente, en los ámbitos provincial y nacional la temática ha quedado absorbida desde la mirada sectorial (diluyéndose agricultura periurbana con horticultura o fruticultura extensivas) o de la agricultura familiar, o por la lógica provincial, que no discrimina entre cinturones verdes periurbanos, zonas

especializadas o extensivas.<sup>13</sup> Dada la matriz constitutiva de los organigramas estatales, resulta dificultoso superar los esquemas sectoriales o sistemáticos a la hora de bajar al territorio. La desactivación de la Dirección de Agricultura Periurbana de la provincia constituye un ejemplo de ello. Y en el caso del Programa Nacional de Agricultura Periurbana (PNAP), resulta significativa la dilución de la agenda de ordenamiento territorial, máxime si se considera que varios de los funcionarios y técnicos del Ministerio involucrados en la creación del Programa provienen del partido que más avanzó en política de suelos: Moreno.<sup>14</sup>

Vale destacar la trascendencia de la creación de la Agencia INTA AMBA así como del PNAP del Ministerio de Agricultura. La inquietud que se señala en el presente trabajo es si, en el marco del complejo mapa del Estado, ambas iniciativas podrían articularse con un mayor nivel de formalidad (sabemos que distintos agentes lo hacen por múltiples vías informales cotidianamente) y conformar un organismo central de coordinación que incluya a la provincia de Buenos Aires (que en la actualidad aparece aparentemente más desdibujada en su rol) y a los municipios del periurbano, a los cuales se les debería exigir, por ejemplo, que cuenten con institutos descentralizados como los de Moreno y Florencio Varela (u organismos similares), a fin de hacer más operativa la “bajada” de este y otros programas, y a fin de encarar desde un nivel más formal la preservación de sus espacios periurbanos como política de Estado.

---

<sup>13</sup> Mundt (en Vigliola, 1991: 5) clasifica a las zonas hortícolas argentinas en la actualidad en tres tipos: cinturones verdes (quintas o huertas familiares que rodean a los grandes centros urbanos y producen verdura de hoja y hortalizas de estación); zonas hortícolas especializadas (huertas especializadas en pocos cultivos, con presencia de mano de obra asalariada; generalmente extrapampeana: ajo y cebolla en la región de Cuyo); y áreas de horticultura extensiva (zonas con cultivos mecanizados donde se siembran superficies significativas, se los rota con cultivos no hortícolas y el destino de la producción puede ser industrial, como Balcarce –sudeste de la provincia de Buenos Aires– en papa).

<sup>14</sup> Si bien en sus enunciados generales (disponibles en la página web del Ministerio de Agricultura) se afirma que “El Programa Nacional de Agricultura Periurbana es una herramienta destinada a los pequeños y medianos productores, con el fin de generar una política activa de gestión territorial para generar empleo, producir alimentos y contribuir a ordenar la ocupación del territorio de manera amigable con el ambiente, de la mano de los gobiernos municipales que integran las áreas metropolitanas más densas del país”, a su vez se sostiene que “En los últimos años, su ejecución ha permitido la concreción de proyectos de infraestructura, equipamiento y financiación para los productores de pequeña escala en horticultura, floricultura y ganadería en zonas conurbanas” ([www.minagri.gob.ar](http://www.minagri.gob.ar)). Ello da la pauta de que se trata de un programa de apoyo económico a la agricultura periurbana, pero no incide directamente en el ordenamiento territorial.

Con respecto al PNAP, podría decirse que el mismo se caracterizó por tener orientaciones cambiantes en su gestión. En determinados momentos, se ubicó formalmente dentro del organigrama en la Dirección de Gestión Territorial y en la Dirección Nacional de Desarrollo Territorial Rural, pero en otros momentos ha reportado directamente a la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, particionada en 2014, por lo que el Programa quedó bajo la órbita de Desarrollo Rural y formalmente no incluido en la Secretaría de Agricultura Familiar, a pesar de que la agricultura periurbana venía siendo identificada con ese tipo de agricultura en los últimos años y las acciones del Programa van en la dirección de incorporar a los productores al RENAF. Por otra parte, la interrupción del trabajo de reingeniería del Programa que se estaba realizando en 2012 supuso un perjuicio para el desarrollo del mismo. Asimismo, como se señalaba anteriormente, se registra una escasa o nula articulación del PNAP con el Programa Cambio Rural, el cual “baja” al territorio periurbano a través del INTA AMBA (cada grupo de productores CR se integra a un Proyecto Regional con Enfoque Territorial del organismo). Si bien el INTA constituye un ente descentralizado, pertenece a la órbita del Ministerio de Agricultura (de hecho, CR posee una oficina en las dependencias ministeriales), pero sus programas no se integran directamente a los del Ministerio. Ello nos da la pauta de la fragmentación característica del aparato estatal.

Para concluir las reflexiones sobre el período 2000-2013, vale señalar que, considerando la implementación de políticas específicas y la circulación de agentes públicos con importante capacidad de iniciativa y conocimiento, recursos humanos valiosos que están generando un “banco de experiencias” de alto valor, el tratamiento público de la agricultura periurbana constituyó un activo social e institucional de relevancia, aunque el mismo se generó a través de distintos canales (en el marco de microcontextos políticos cambiantes) en un contexto de fragmentación en el accionar del aparato estatal y a su vez de vulnerabilidad permanente del cinturón periurbano, sometido a intensas reestructuraciones territoriales impulsadas por las fuerzas del mercado.

### **Apuntes preliminares sobre la situación de las políticas con incidencia en el periurbano ante el advenimiento de la nueva gestión gubernamental (2015-2017)**

La finalización de la gestión kirchnerista, que gobernó durante doce años la Argentina, supuso el cierre del ciclo populista y centro-izquierdista que tam-

bién tuvo su desarrollo en otros países sudamericanos. Por primera vez en la historia, se produjo el ascenso por la vía democrática de un gobierno de centro-derecha –identificado con el ideario económico liberal– que se gestó por fuera de las estructuras de los partidos políticos tradicionales del país (peronismo y radicalismo). Ello supuso el desembarco en el Estado de nuevos cuadros con mayor vinculación con el ámbito empresarial y, en particular, el nuevo contexto tuvo su correlato en las políticas agropecuarias más generales destinadas a un sector económico que genera importantes divisas por vía de la agroexportación (devaluación de la moneda, disminución de impuestos a las exportaciones, creciente liberalización cambiaria y comercial, etcétera).

En este sentido, desde el arribo de la nueva gestión una estrategia comunicacional de importancia ha apuntado a deslegitimar las políticas implementadas durante la etapa populista. Entre otras iniciativas, se generó un documento titulado “El estado del Estado”, destinado a demostrar que la nueva administración se encontró con “tierra arrasada” (un Estado vaciado y quebrado, paradójicamente a través de un excesivo e ineficiente gasto público), incluyéndose un capítulo sobre la situación del Ministerio de Agricultura (que pasó a llamarse Ministerio de Agroindustria).

Distintas iniciativas dan la pauta de la nueva orientación económica e ideológica de la nueva gestión gubernamental. En el Ministerio de Agroindustria, la Secretaría de Agricultura Familiar pasó a rango de subsecretaría y la mirada que se desarrolló acerca de este sector productivo es que debe estar comprendido, fundamentalmente, por políticas sociales más que económicas. Por otra parte, el Programa Nacional de Agricultura Periurbana ha sido discontinuado y parte de la agenda más territorial de la agricultura periurbana pasó de la Secretaría de Desarrollo Territorial a la Dirección de Alimentos Orgánicos, donde una primera serie de documentos oficiales apuntan a impulsar un “Periurbano Orgánico 2020”, visualizando al periurbano como una plataforma exportadora de alimentos orgánicos. Para ello, se está convocando actualmente a diversos encuentros a distintos especialistas y referentes en la temática de la agricultura periurbana, entre quienes se encuentran el autor de este capítulo. En tales reuniones, se ha enfatizado en las complejidades sociales, espaciales y ambientales que caracterizan al periurbano, así como en las políticas que se implementaron durante doce años las cuales –más allá de sus puntos altos y bajos– no pueden desconocerse.

Por otra parte, el Mercado Central de Buenos Aires (MCBA), que el gobierno anterior había refuncionalizado como un instrumento público de “lucha contra la inflación” (gran boca de expendio mayorista y minorista para la compra a



menores precios, que recibía 200.000 visitas cada fin de semana, pero en el marco de un profundo deterioro infraestructural e institucional), pasó a ser pensado como una plataforma moderna de abastecimiento alimentario. Se han realizado importantes obras de mejoras y actualmente se buscan inversores nacionales y extranjeros para crear un fondo de 500 millones de dólares destinados a la reconstrucción del nuevo *hub* alimentario. Claramente, aquí puede apreciarse el nuevo ideario modernizador de la actual administración.

A nivel de la gestión metropolitana, vale señalar que al nuevo gobierno se le ha presentado una oportunidad única de gestionar la RMBA: las tres administraciones (Nación, provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) responden al mismo signo político, algo inédito en la democracia argentina. Durante 2017, se ha procedido a crear un nuevo ente de coordinación metropolitana, así como determinadas obras de infraestructuras de transportes han podido realizarse por la afinidad política entre los tres niveles. Pero la agenda económica nacional, así como la agenda endogámica de cada territorio parece –por ahora– no impulsar con fuerza iniciativas centrales multiagenda vinculadas con una gestión metropolitana integrada. En lo referido a agricultura periurbana, la provincia de Buenos Aires mantiene en su organigrama de Asuntos Agrarios las dependencias sectoriales vinculadas con horticultura y floricultura, pero continúan con márgenes de intervención limitados.

En el caso del INTA y los municipios, actores centrales vinculados con la gestión de la agricultura periurbana, continúan impulsando determinadas agendas con dinámica propia, independientemente de las agendas del gobierno central. La experiencia del INTA AMBA (como agencia especial de agricultura urbana y periurbana) se ha replicado en las provincias de Tucumán y Entre Ríos, siendo probable que se creen nuevas agencias próximamente. El INTA AMBA implementó definitivamente los Proyectos Regionales con Enfoque Territorial (PRET) y desactivó las Unidades de Coordinación Territorial (UCT). Ello supuso la búsqueda de una mayor eficiencia en la implementación de las iniciativas a través de proyectos definidos con incidencia territorial y no por territorio como espacio receptor “pasivo” de las distintas políticas. En el marco de crecientes restricciones presupuestarias, el INTA continúa siendo una institución que suma distintas experiencias con los agentes de la agricultura periurbana.

En lo referido a los municipios, las agendas locales han ido cambiando al compás de los nuevos tiempos políticos y el ascenso de nuevas generaciones de gestores públicos comienza a dotarlas de nuevas improntas. Moreno continúa con el IMDEL y el IDUAR, pero el recambio de gestión (del mismo signo político, pero con nuevos actores) supone un relanzamiento de tales institutos.

Florencio Varela ha sido el que mayor estabilidad política ha mantenido y el IDEL prosigue con sus iniciativas, incrementando sus vinculaciones con la recientemente creada Universidad Nacional Arturo Jauretche en su jurisdicción. Pilar discontinuó definitivamente el PROAAS durante la gestión anterior y con el ascenso de la nueva administración, del mismo signo político que el gobierno nacional, procura establecer una agenda de temas ambientales relacionados con el periurbano. Por otra parte, hay toda una serie de municipios ubicados en los bordes de la RMBA que han ido incorporando crecientemente al periurbano en sus agendas y procuran gestionar en consecuencia: Almirante Brown, Merlo, Campana, Zárate, General Rodríguez, Luján y otros.

En definitiva, la nueva administración gubernamental se encontró con las complejidades que emanan del manejo del Estado, desactivando determinadas políticas de la gestión anterior –como el Programa Nacional de Agricultura Periurbana–, pero sosteniendo o reformulando otras. El INTA AMBA y los municipios continúan siendo actores fundamentales a la hora de “bajar políticas” a los agentes productivos del periurbano, y a eso se suma la oportunidad de gestionar “lo metropolitano” de manera integrada. Sin embargo, la escasa visualización de la agricultura periurbana, así como el avance relativo de una agenda metropolitana más amplia en el marco de las crecientes complejidades de la coyuntura macroeconómica nacional (creciente inflación, endeudamiento externo y déficit fiscal), parecería dejar en un segundo plano la necesaria discusión acerca del abastecimiento alimentario de Buenos Aires.

## Bibliografía

- Allen, Adriana (2003). “La interfase periurbana como escenario de cambio y acción hacia la sustentabilidad del desarrollo”. En *Cuadernos del CENDES*, vol. 53, n° 53.
- Barsky, Andrés (2002). “Agricultura periurbana: Diagnóstico socio-ambiental del impacto de las actividades del sector primario del partido de Moreno”. Ponencia en la E-conference RUAF-CIP-SIUPA on urban agriculture methodologies, *Resource Centre on Urban Agriculture and Forestry (RUAF)*, vol. 1, AB Leusden (Holanda).
- \_\_\_\_\_. (2005). “El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires”. *Scripta Nova*, vol. IX, n° 194 (36).

- \_\_\_\_\_ (2008). “La bolivianización de la horticultura y los instrumentos de intervención territorial en el periurbano de Buenos Aires. Análisis de la experiencia de implementación de un programa de ‘buenas prácticas agropecuarias’ en el partido de Pilar”. *Scripta Nova*, vol. XII, n° 270 (81).
- \_\_\_\_\_ (2010). “La agricultura de ‘cercanías’ a la ciudad y los ciclos del territorio periurbano. Reflexiones sobre el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires”. En Svetlitz de Nemirovsky, Ada (ed.), *Agricultura periurbana en Argentina y globalización. Escenarios, recorridos y problemas*, Buenos Aires: FLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2011). “La agricultura periurbana en la agenda pública. Complejidad fragmentaria en la implementación de políticas municipales, provinciales y nacionales destinadas a sostener el cinturón productivo alimentario de la Región Metropolitana de Buenos Aires”. Primer Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de General Sarmiento, 24-26 de agosto.
- \_\_\_\_\_ (2012). “La agricultura periurbana en la agenda. Complejidad fragmentaria en la gestión pública reciente del cinturón productivo alimentario de la Región Metropolitana de Buenos Aires”. *Estudios Socioterritoriales: revista de Geografía*, vol. 11, n° 1, pp. 77-98. Disponible en: [http://docs.wixstatic.com/ugd/59a6db\\_db8e692950b44b93a5182e5442a-bebbe.pdf](http://docs.wixstatic.com/ugd/59a6db_db8e692950b44b93a5182e5442a-bebbe.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2013a). “Gestionando la diversidad del territorio periurbano desde la complejidad de las instituciones estatales. Implementación de políticas públicas para el sostenimiento de la agricultura en los bordes de la Región Metropolitana de Buenos Aires (2000-2013)”. Tesis de doctorado, Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en: <http://www.tdx.cat/handle/10803/129121>.
- \_\_\_\_\_ (2013b), “Los horticultores bolivianos como actores esenciales para la preservación de la ruralidad en el periurbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires”. En Feito, María Carolina (coord.), *Migrantes bolivianos en el periurbano bonaerense. Memorias, producciones, trabajo y organizaciones*, Buenos Aires y La Paz: INTA y Fundación Xavier Albo. Disponible en: <http://inta.gob.ar/documentos/migrantes-bolivianos-en-el-periurbano-bonaerense>.

- Barsky, Andrés; Astelarra, Sofía y Galván, Luciana (2009). “Experiencias de intervención territorial en el cinturón hortícola de Buenos Aires. Análisis de la implementación del programa PRO.A.A.S. en el partido de Pilar”. *Apuntes de Investigación del CECYP*, n° 16, Fundación del Sur, Buenos Aires, diciembre de 2009.
- Barsky, Andrés y Vio, Marcela (2007). “La problemática del ordenamiento territorial en cinturones verdes periurbanos sometidos a procesos de valorización inmobiliaria. El caso del Partido del Pilar, Región Metropolitana de Buenos Aires”. 9° Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad Federal de Río Grande del Sur, Puerto Alegre, mayo-junio.
- Benencia, Roberto (coord.) (1997). *Área hortícola bonaerense. Cambios en la producción y su incidencia en los sectores sociales*. Buenos Aires: La Colmena.
- Capel, Horacio (1994). “Las periferias urbanas y la geografía. Reflexiones para arquitectos”. *Anthropos*, n° 43, pp. 136-143.
- Craig, E.; Falco, L. y Sabatte, L. (2002). “Municipal strategies for agriculture in Moreno, Buenos Aires”. *Urban Agriculture Magazine*, n° 7, pp. 7-9.
- FAO (1999). “La agricultura urbana y periurbana”. Comité de agricultura, 15° período de sesiones, Roma, 25-29 de enero.
- Feito, María Carolina (2007). “Modalidades de intervención social sobre los horticultores bonaerenses. Una mirada antropológica”. *Avá*, n° 10, marzo.
- García, Matías (2011). “Análisis de las transformaciones de la estructura agraria hortícola platense en los últimos 20 años. El rol de los horticultores bolivianos”. Tesis de doctorado, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/18122>.
- Gutman, Pablo y Gutman, Graciela (1986). *Agricultura urbana y periurbana en el Gran Buenos Aires*. Informes del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) N° 3. Buenos Aires: CEUR.
- Gutman, Pablo; Gutman, Graciela y Dascal, Guillermo (1987). *El campo en la ciudad. La producción agrícola en el Gran Buenos Aires*. Informes del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) N° 6. Buenos Aires: CEUR.

- IDEL (2010). “Programa Nacional de Agricultura Periurbana”. Instituto de Desarrollo Local, Municipalidad de Florencio Varela. [http://www.varela.gov.ar/prensa/nota.aspx?not\\_id=12218](http://www.varela.gov.ar/prensa/nota.aspx?not_id=12218).
- \_\_\_\_\_ (2015). “Programa Nacional de Agricultura Periurbana”. Instituto de Desarrollo Local, Municipalidad de Florencio Varela. <http://www.idel.gov.ar/agriculturaperiurbana/>.
- IMDEL (2001). “Informe de avance sobre el sector floricultor de Moreno”, inédito. Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local, Moreno.
- \_\_\_\_\_ (2008). “La agricultura periurbana como herramienta de gestión: Producción de alimentos y ocupación del territorio” (Juan D’Alessandro). Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local, Moreno.
- Infocampo (2014a). “Lanzan el Programa Nacional de Agricultura Periurbana en el este de Entre Ríos”. Disponible en: <http://www.infocampo.com.ar/lanzan-el-programa-nacional-de-agricultura-periurbana-en-el-este-de-entre-rios/>.
- INTA (2012). *Agricultura urbana y periurbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Creación de la estación experimental agropecuaria AMBA*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Disponible en: [https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-creacin\\_eea\\_amba.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-creacin_eea_amba.pdf).
- Lípori, Mariana; Cad, María; Palacios, Daniel y Barrionuevo, Néstor (2011). “Agricultura familiar periurbana y ordenamiento territorial en el AMBA. Un análisis diacrónico”. *Geografía y Sistemas de Información Geográfica*, vol. 3, nº 3. Disponible en: <http://www.gesig-proeg.com.ar>.
- Miceli, Alejandro (2005). “Una experiencia de gestión local del territorio en el Municipio de Moreno”. En Borthagaray, Juan Manuel (dir.), *Hacia la gestión de un hábitat sostenible*. Buenos Aires: Nobuko.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2015a). “Programa Nacional de Agricultura Periurbana”. Buenos Aires: Secretaría de Desarrollo Rural.
- \_\_\_\_\_ (2015b). “Programa Nacional Cambio Rural 2”. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Buenos Aires. Disponible en: <https://inta.gob.ar/documentos/cambio-rural-ii>.

- Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires (2006). *Censo Hortiflorícola de la Provincia de Buenos Aires 2005*. La Plata: Dirección Provincial de Estadística.
- Ojeda, P.; Jiménez, A.; Scibona, J.; Platon, A.; Aguada, M. (2012). “Fortalecimiento de los agricultores familiares periurbanos del partido de Moreno: desarrollo de un proyecto comunitario de maquinaria itinerante a partir de una fuerte articulación interinstitucional”. XVI Jornadas de la Asociación Argentina de Extensión Rural (AADER), Concordia, del 7 al 9 de noviembre. Disponible en: [http://www.aader.org.ar/XVI\\_jornada/trabajos/archivos/2012/138\\_trabajo\\_eter\\_ojeda.pdf](http://www.aader.org.ar/XVI_jornada/trabajos/archivos/2012/138_trabajo_eter_ojeda.pdf).
- ORDAM (1969). “Sistematización del Área Central Regional”. Oficina Regional del Área Metropolitana, Consejo Nacional de Desarrollo, Buenos Aires.
- Provincia del Neuquén (2012). “Coordinan acciones para beneficiar al productor frutihortícola”. En *Neuquén informa*. Disponible en: <http://www.neuqueninforma.gob.ar/coordinan-acciones-para-beneficiar-al-productor-frutihorticola/>.
- Tacoli, Cecilia (1998). “Rural-urban interactions: a guide to the literature”. *Environment and Urbanization*, vol. 10, n° 1.
- Vigliola, Marta I. (dir.) (1991). *Manual de horticultura*. Buenos Aires: Hemisferio Sur.
- Viteri, María Laura y Ghezán, Graciela (2000). “El impacto de la gran distribución minorista en la comercialización de frutas y hortalizas”. *X Congreso Mundial de Sociología Rural*, Río de Janeiro: IRSA.

# La dispersión de la vivienda social en gran escala en la periferia metropolitana de Santiago de Chile La precariópolis y el derecho a la ciudad\*

*Rodrigo Alejandro Hidalgo Dattwyler*

## **Introducción**

El texto que presentamos intenta adentrarse en los efectos socioespaciales de la localización de los conjuntos de vivienda construidos por el Estado chileno en las últimas dos décadas, período de tiempo situado en el reinado de la globalización neoliberal. En este último contexto, postulamos que los principios provenientes de las políticas de libre mercado y de eficiencia económica y sus criterios asociados, han omitido la diversidad social y cultural de los habitantes y de los espacios donde se construyen dichos conjuntos, marcando notablemente los modos de vida de esos habitantes, dando lugar a la construcción de una verdadera precariópolis estatal.

La necesidad de vivienda es actualmente una de las preocupaciones centrales del Estado-nación y su satisfacción constituyó una demanda fundamental

---

\* Este trabajo es parte de los resultados del Proyecto Fondecyt 1150360, titulado “La política de Vivienda Social en las áreas metropolitanas de Santiago y Valparaíso: entre la desigualdad y la sostenibilidad del desarrollo urbano (1992-2014)”. El texto a su vez recoge aportes de distintos trabajos realizados por el autor desde 1997 en el campo de las consecuencias socioespaciales de las políticas de vivienda en el Chile neoliberal.

de millones de personas en el transcurso del siglo xx. En un principio, el Estado no fue capaz de priorizar la producción de grandes cantidades de viviendas para los más pobres, lo que derivó en extensas ocupaciones de terrenos –carentes de higiene y salubridad– donde instalaron –e instalan aún– la población no cubierta por las políticas públicas (Hidalgo, 2005). Durante el siglo xx, tanto en Chile como en Latinoamérica, el déficit habitacional era el gran problema a resolver en cuanto a vivienda. En este sentido, los distintos gobiernos se abocaron a conseguir una cobertura que redujera progresivamente este déficit.

En Chile, a medida que se redujo el déficit habitacional comenzaron a aparecer nuevos problemas asociados a la solución otorgada, tales como problemas de accesibilidad, localización, segregación, desigualdad y dotación de servicios, entre otros de singular importancia.

La vivienda social construida en el área metropolitana de Santiago para “la demanda no solvente” tiende a localizarse prioritariamente en los municipios de la periferia, excluyendo y negando con ello el acceso a los más pobres a las ventajas de vivir en la ciudad equipada y bien servida.

El trabajo que presentamos tiene como objetivo, describir y entregar antecedentes de las consecuencias socioespaciales –acaecidas en el Santiago metropolitano de las últimas décadas– de dichos emplazamientos, así como de plantear las contradicciones que se derivan al denegar el derecho a la ciudad por parte del mismo Estado, quien es el depositario garante de proveer un bien básico en su población más necesitada. Centraremos la descripción en la producción de grandes conjuntos, los que a su vez han sido importantes nichos de reproducción del capital inmobiliario, mostrando los enlaces que tienen las soluciones habitacionales en el contexto de una economía neoliberal.

## **Desarrollo urbano y vivienda social en el contexto neoliberal: la precariópolis estatal y el derecho a la ciudad**

La nueva estrategia de desarrollo económico implantada por la dictadura del general Augusto J. R. Pinochet Ugarte tuvo efectos en los más variados ámbitos de la vida nacional y, por consiguiente, en las ciudades. Las reformas neoliberales, llamadas modernizaciones por sus detentores, se dejaron sentir en el mercado del suelo urbano y fueron el motor de la flexibilización del sistema de planificación urbana vigente hasta ese momento. La máxima expresión de esta situación se produjo en 1979 con la Política Nacional de Desarrollo Urbano,



que decretó que el suelo urbano no era un bien escaso y que su precio debía ser fijado por las fuerzas del mercado.

Los efectos de dicha iniciativa se sintieron en el precio del suelo y mostraron un correlato socioespacial de gran envergadura. Una mayor disponibilidad de suelo no provocó una disminución de su valor, sino que por el contrario este aumentó debido a los procesos especulativos que ello generó en los territorios liberados por el mercado. Por otra parte, la ampliación de los límites urbanizables potenció la acumulación de conjuntos de vivienda social en aquellas comunas que ofertaban suelo con un menor valor y que en definitiva especializaron su uso en este tipo de proyectos habitacionales. En general, se trataba de localizaciones distantes de la ciudad consolidada, desprovistas de los servicios y equipamientos mínimos, cuyos habitantes debieron recorrer grandes distancias para acceder a sus lugares de trabajos, a los centros de salud y educación, por mencionar algunos, situación que potenció la exclusión social de las personas y familias que recibieron esas soluciones de vivienda. Así también, se ubicaron en municipios que se constituyeron con base en procesos de autoconstrucción popular, formalizando construcción y urbanización, pero manteniendo la precariedad en los otros ámbitos de la vida cotidiana.

Las medidas liberalizadoras de 1979, aunque pretendieron ser rectificadas en 1985, corresponden a una de las decisiones de desarrollo urbano que mayor repercusión ha tenido en la modalidad de crecimiento de las principales ciudades del país en las últimas décadas y, de paso, limitó profundamente la aplicación de los instrumentos de planificación urbana. Los principios de 1979 dejaron ver en el espacio de las principales ciudades chilenas y en especial en la capital del país, “toda la radicalidad y crudeza del modelo de mercado” aplicado al crecimiento de las áreas urbanas (Trivelli, 1990).

En materia de vivienda, a partir de 1978, en lo que después se conocería como el comienzo de la oleada neoliberal en Chile, se elaboró el instrumento de política habitacional que –vigente hasta hoy– aseguraría una producción masiva de viviendas sociales de la mano de la actividad constructora del sector privado: el subsidio habitacional (Sugranyes, 2005; Hidalgo, 2005). Según el decreto que le dio forma “el Subsidio Habitacional será una ayuda estatal directa, que se otorgará por una vez, a las personas naturales que sean jefes de familia, sin cargo de restitución por parte del beneficiario, constituyendo un complemento del ahorro previo y, si lo necesitare, del crédito que obtenga por sí mismo el beneficiario del subsidio, destinado a la adquisición de una vivienda urbana o rural, nueva o usada, o a la construcción de ellas, y cuyo fin sea la habitación permanente” (MINVU, 1978). Se lee de este texto que se trata de formalizar un

mercado de la vivienda, potenciado por el sistema de subsidio y que deja a la propiedad como una utopía neoliberal permanente.

En la práctica, este subsidio habitacional opera como un subsidio a la demanda, que facilita el traspaso de recursos públicos a entes privados (Held, 2000; Gilbert, 2001; Casgrain, 2010). Ahora bien, para que la construcción masiva de viviendas fuese efectiva se requería la articulación entre esta nueva política habitacional y las principales empresas constructoras, asociadas en la Cámara Chilena de la Construcción. Según Sugranyes (2005), esta articulación fue posible en parte gracias al posicionamiento de miembros de la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC) en posiciones de autoridad del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), entre ellos, un ministro. Como fuere, la producción masiva de viviendas fue posible por la fuerte inyección de recursos tanto desde el Estado como de entidades financieras a empresas constructoras que habían adquirido paños de suelo agrícola a bajo precio cerca de los límites urbanos de Santiago (Ducci, 2000; Rodríguez y Sugranyes, 2004; Sugranyes, 2005).

Como política, la acción subsidiaria del Estado busca “atender aquellos sectores de la población cuyo nivel de ingresos, extremadamente bajo, no les permite concurrir al mercado habitacional” (MINVU, 1980: 10). Pero el sentido elemental de subsidio es focalizar la acción del Estado en las situaciones más extremas de vulnerabilidad social. El último ministro de Vivienda y Urbanismo de la dictadura militar, Miguel Ángel Poduje (1988), indicaba que: “Las políticas en esta materia se orientan a crear las condiciones necesarias, al menos mínimas, para que las familias accedan en igualdad de oportunidades a la vivienda [...]” y continuaba, “los cursos de acción subsidiaria se orientaran principalmente a maximizar la cobertura vista la restricción de recursos”. Así, se observa que las políticas subsidiarias tienen por objeto –y son efectivas como ya se verá– resolver las condiciones más extremas de pobreza y déficit habitacional. Sin embargo, crean nuevas dificultades en cuanto a desigualdad (Ruggerio Pérez, 1998).

Según Stiglitz (1997), los defensores del subsidio a la demanda –focalización en los términos de Stiglitz– consideran que esta aumenta la eficiencia y la equidad, pues la población vulnerable se vería cubierta por el Estado en ciertas necesidades demandadas. Sus críticos, sin embargo, establecen que el subsidio a la demanda favorecería la estratificación social y, por tanto, obstaculizaría la movilidad social y la reducción de la desigualdad. Stiglitz plantea algunas dudas, pero deja abierta la respuesta. En su libro, *El precio de la desigualdad* (2012), Stiglitz promueve el uso de herramientas tipo “subsidio a la demanda” para enfrentar la creciente pobreza de países desarrollados, pero nada dice de

su efecto sobre la desigualdad. En cuanto al subsidio a la demanda en políticas habitacionales, esta –junto a la desregulación del mercado del suelo– tuvo, según Tapia, efectos radicales en cuanto a localización:

Los impactos de estos cambios –que se mantienen hasta el presente– es que ellos dieron un giro radical a la localización de la vivienda social en cuanto a que esta empieza a ubicarse, desde mediados de la década de los 80, en áreas de menor valor y plusvalía como consecuencia lógica del comportamiento del mercado inmobiliario, cual es el de privilegiar los suelos de mejor calidad para viviendas que den mayor rentabilidad a los inversionistas (2011).

Habría que agregar que además del alejamiento creciente de las nuevas viviendas hacia las periferias urbanas, en muchos casos su instalación –como señalamos– en lugares vulnerables a peligros detonados por el sistema socioambiental, cuestión que atenta contra la sustentabilidad misma del desarrollo urbano.

### **El Chile pos dictadura y los conjuntos de gran escala: de la utopía a la distopía de la vivienda en propiedad**

La década de los noventa ha estado caracterizada, en materia política, por el advenimiento de la democracia en Chile. Los programas de vivienda continúan con el modelo impuesto en los últimos años del gobierno militar, pero logran sobrepasar significativamente el número de viviendas construidas. En este sentido, el decenio de 1990 ha quedado registrado en la historia de las políticas de vivienda como uno de los períodos en que se edificaron mayor número de viviendas sociales en Chile, y por ende el lapso de tiempo en que se redujo con mayor rapidez el déficit habitacional.

Más de un millón de residencias de este tipo se construyeron en todo el país durante el citado período y cerca de cien mil solo en Santiago, cifra que aumenta considerablemente si consideramos las comunas vecinas a la conurbación, donde progresivamente se instalaron en dicho período estas unidades habitacionales. Como veremos a continuación este es el gran punto de quiebre del proceso de localización que intentamos.

Si bien es cierto que los logros cuantitativos de la política de vivienda en la citada década están a la vista –muchos chilenos salen de la marginalidad habitacional, lo que redundó en una mejoría de las condiciones de salubridad de la población de bajos ingresos– es precisamente sobre los principios que ella descansó en los que se observan también las principales debilidades y, por

consiguientes, los flancos que sustentan las substanciales críticas realizadas. En este sentido, la edificación masiva de viviendas sociales trajo aparejada una serie de dificultades que repercuten tanto en la administración de los programas como en la población beneficiaria.

Una de estas cuestiones es la referida a los problemas de calidad de construcción manifestada en varios conjuntos residenciales. Un ejemplo de ello quedó a la luz en el invierno de 1997, período en que numerosas viviendas recién entregadas a sus propietarios se vieron seriamente afectadas por las copiosas lluvias caídas en la ciudad de Santiago, en la cual se dañaron casi nueve mil viviendas.

Paradójicamente, este conjunto de vivienda (Población Volcán) se localiza en el sector de Bajos de Mena, que corresponde a un nicho grande de renta inmobiliaria de viviendas sociales financiada con los subsidios estatales donde concurren grandes empresas constructoras que obtienen importantes ingresos por las economías de escala y aglomeración que provocan la edificación en gran escala. Ubicada en la periferia sur de la aglomeración santiaguina, Bajos de Mena ha sido depositaria de un gran número de viviendas desde la década de 1990 hasta nuestros días, allí habitan más de cien mil personas en cerca de veinte mil viviendas.

Podría discutirse si conjuntos como Bajos de Mena son gueto o no, consideramos que el concepto no calza debido a que no habitan personas de raza o etnia similar, pero sí se encuentran formas de cooperación entre sus habitantes que llevan a la protección comunitaria y a la mejora de la existencia humana (para detalles de la definición de gueto ver Wacquant, 2007). Estos grandes conjuntos no solo están en Santiago, la capital de Chile, sino que se reparten y repiten en la mayoría de las capitales de las distintas regiones del país (Hidalgo *et. al.*, 2017).

Un texto de Hidalgo en 2007 describía las localizaciones preferentes de la vivienda social en Santiago de Chile en el período que analizamos en este apartado, donde es posible aplicar los conceptos anteriormente expuestos. Se pueden detectar cuatro elementos significativos para entender el modo en que el emplazamiento de las intervenciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) determinan directamente la conformación de un complejo panorama socioespacial en la escala metropolitana de Santiago. En este contexto, en ese texto Hidalgo señalaba que:

- (1) El patrón adquirido desde el comienzo de la edificación de las viviendas sociales en las primeras décadas del siglo xx, que se ubicaron de modo preferente en los confines de la ciudad, continúa entre 1978 y 2001. La

localización de una parte considerable de estos conjuntos de vivienda social, más que incorporar nuevos lugares al área urbana de la ciudad, se asocia a un proceso de densificación de la periferia, fenómeno que no escapa a las tendencias históricas mostradas por los conjuntos habitacionales populares desde el inicio de las políticas de vivienda social en Chile.

(2) Las soluciones de vivienda social se han acumulado progresivamente en contados lugares de la ciudad, juntando con ello a población de similar estatus socioeconómico en áreas puntuales, muchas veces conectadas funcionalmente a la ciudad, pero aisladas socialmente y desprovistas de los equipamientos e infraestructuras mínimas que otorgan los rasgos urbanos a un territorio.

(3) Un antecedente que complementa estas afirmaciones corresponde al hecho de que en las mismas comunas que acumulan mayor número de viviendas sociales se construyen a la vez los conjuntos de mayor tamaño o número de soluciones. Lo anterior traduce las estrategias utilizadas por los agentes urbanos involucrados en este proceso y que dicen tener relación con la obtención de mayores rendimientos económicos por unidad construida y el acceso a terrenos de mayor superficie con un menor costo por metro cuadrado, que solo es ofertado en las comunas mencionadas. Mayores conjuntos no hacen más que acumular más pobres en mismo lugar, muchas veces desconectados, física y funcionalmente, de sus trabajos, grupos familiares y vecinales. Los municipios de mayor pobreza coinciden con los de mayor construcción de viviendas sociales.

(4) Si bien es cierto en todo el período analizado se construyen unidades en las comunas externas a la conurbación, a partir de 2001 la mayor parte de las viviendas tienen esta ubicación. Las formas de la segregación y de la separación de los pobres respecto del universo urbano el cual tradicionalmente se han ubicado son ahora diferentes, si antes lo hacían en barrios ya asentados o cercanos a ellos, ahora se materializan alrededor de los núcleos poblados menores del anillo exterior del área metropolitana. Todos los problemas que se denunciaron en las décadas pasadas como el aumento de las distancias respecto de los lugares de servicio y el rompimiento de la matriz de las relaciones sociales primarias y secundarias como consecuencia de la inadecuada localización en los límites de la gran ciudad, ahora se potencian con mayor fuerza, en vez de corregir se reproducen contrariedades estructurales como consecuencia de una supuesta escasez de suelo (Hidalgo, 2007: 68-69).

De lo anterior se puede ir al título de este subapartado del texto, la casa propia y un hábitat integrado, física y socialmente, como lugar adecuado de residencia constituye una verdadera utopía, un sueño de vida bajo los principios neoliberales que privilegian el acceso a la casa en propiedad, pero la consecución de esa meta trae aparejada una distopía, que se relaciona con los problemas, dificultades conflictos y dificultades reales que viven los depositarios de la utopía de la vivienda en propiedad.

### ***La precariópolis estatal como categoría descriptiva analítica y el derecho a la ciudad***

La precariedad es un símbolo de las manifestaciones de las llamadas extenalidades del capitalismo. Eric Arthur Blair, más conocido como George Orwell, experimentó la pobreza de principios del siglo xx y escribió acerca de la experiencia de la precariedad en al menos tres de sus novelas, curiosamente, las menos conocidas. En ellas también, como en sus famosas obras donde critica los totalitarismos, los modelos de Estado o sociedades que anulan al ser humano y se lanza en picada contra los seres humanos a los que parece no importarles nada. La pluma de Orwell se preocupó de narrar la cotidianidad de un orden social compuesto por una gran brecha entre los que tienen y los que no, y los vericuetos de la pobreza dura en un contexto en el que lo poco que posees te puede ser arrebatado.

En el mundo actual, tal como el Londres y París del primer tercio del siglo xx, relatado por Orwell en *Sin Blanca en París y Londres*, un pedazo de pan es, para algunos, un festín, y una pequeña moneda una fortuna, en que la pobreza es estigmatizada y criminalizada de formas cada vez más ocurrentes, severas y efectivas. De ella, nos dice el escritor británico, que

hay otra sensación que constituye un gran consuelo en la pobreza. Creo que cualquiera que haya pasado apuros económicos la habrá experimentado. Es una sensación de alivio, casi placentera, al saber que por fin estás sin blanca. Has hablado tantas veces de la posibilidad de acabar en el arroyo... y resulta que ya estás en él y puedes soportarlo. Eso te quita muchas preocupaciones (Orwell, 2015: 23).

Este texto expresa la posibilidad concreta del incremento, a niveles cada vez más alienantes de la pobreza, entendida como un problema multidimensional, una forma de medir la magnitud de las carencias que pueda experimentar un ser humano.

Las palabras de Orwell no han perdido vigencia, por el contrario, en el escenario contemporáneo de la desigualdad la situación de pobreza que experimentan hombres y mujeres se han profundizado y el modelo de Estado neoliberal profundiza su faceta más libertaria en la cúspide del orden económico-social y criminaliza, castiga y reprime a los sectores sociales afectados por las políticas de desregulación, subempleo y abandono de maneras de protección social; en esa estructura el Estado es libertario y a la vez intervencionista y autoritario (Wacquant, 2000). Por lo anterior, sostenemos que la profundización y complejización de la pobreza ha afectado de diversos modos a las distintas clases sociales, produciendo, entre otros efectos, el paso desde la proletarización a la carencialización, esto es, la producción, desde el *ethos* proletario, de un “preariado” (Wacquant, 2007: 197).

Este proceso, que tiene un carácter evolutivo, debe ser comprendido como una externalidad asociada a la brecha de la desigualdad que experimentan la mayor parte de las sociedades del mundo. En ellas, el preariado se distingue por la producción de tipos específicos de espacialidades, ya sea cuando soluciona sus necesidades de vivienda (autoconstrucción) y servicios básicos (autogestión) o bien cuando el Estado actúa directa o indirectamente como ente satisfactor (Hidalgo, *et. al.*, 2016). El resto de la sociedad los estigmatiza por distintos motivos y excluye de diversas formas; al respecto, Wacquant plantea que

En cada metrópoli del primer mundo, uno o varios municipios, distritos o concentraciones de viviendas sociales son conocidos o reconocidos como infiernos urbanos, donde la violencia, el vicio o el abandono conforman la normalidad. Algunas adquieren incluso el estatus de encarnación nacional de todos los males y peligros que, se cree, ahora padece la ciudad dualizada (Wacquant, 2007: 194).

Tales espacialidades se dan en los intersticios de las regulaciones surgidas del acto de desregular, vale decir, en aquellos sectores de la ciudad en los cuales no se han dado procesos de apropiación asociados a la dinámica del mercado de suelos e inmobiliario, que actúa como ente planificador tras el retroceso formal del Estado, concebido desde la perspectiva neoliberal.

En este contexto, la construcción de conjuntos de vivienda social de gran escala en la periferia de la ciudad, ha dado resultado la construcción de una verdadera *precarópolis estatal*, que evidencia aquella modalidad de urbanización que omite los principios básicos de la ciudad y de la vida urbana y que, de paso, coloca en tensión el derecho a la ciudad, tanto en la perspectiva que como tal define Lefebvre (1978) como en las ramificaciones de su propuesta vinculada con

el acceso de los pobres a las oportunidades que brinda la ciudad para el ejercicio de los derechos ciudadanos y para el goce de la centralidad, en cuanto a calidad, variedad y diversidad de bienes y servicios que un determinado lugar otorga.

En concreto, los resultados de estas iniciativas de vivienda pública son lo que hemos denominado precariópolis estatal, que corresponde a un espacio monofuncional, segregado y fragmentado, definido por la presencia de los servicios de urbanización (electricidad, agua potable, luz eléctrica y en algunos casos calles pavimentadas). En estos lugares, la población habita en residencias con tamaños cuyo promedio no supera los 45 metros cuadrados edificadas y por la ausencia del resto de clases sociales, equipamientos y algunos servicios básicos y no básicos, como colegios, centros de salud, áreas de esparcimiento y centros de comercio, entre otros (Hidalgo, 2007).

Cabe destacar que la propuesta de Lefebvre (1978) hacía referencias a que el derecho a la ciudad estaba en relación con el acceso al poder, al valor que tenía la posibilidad de que personas y grupos sociales pudieran influir en las decisiones que le afectarían. Entonces la pregunta básica a formular es: ¿cómo pueden influir los beneficiarios de los planes y programas de vivienda social en la localización de las soluciones más allá de imposición del mercado del suelo de enviarlos progresivamente hacia la periferia?

Esa pregunta intenta ser abordada por las iniciativas de vivienda social que se trataron de llevar a cabo en 2006 bajo el primer gobierno de la presidenta V. Michelle Bachelet Jeria y que serán esbozadas en el apartado siguiente, estando muchas de ellas vigentes en la actualidad.

## **Las tendencias actuales y los problemas de la integración social y urbana derivados de las precariópolis**

En las últimas décadas, como mencionamos, se hizo evidente el aislamiento social, pobreza, delincuencia y problemas psicosociales asociados a una escasa preocupación por el entorno y la localización de estos proyectos (Katzman, 2001). Si bien en los programas del MINVU de comienzos de los años noventa se mencionaba la necesidad de calidad en las unidades habitacionales, la percepción negativa hacia esta propiedad de esas viviendas no disminuyó, en parte debido a la crisis de 1997 en Bajos de Mena que ya mencionamos. Por ello, en los últimos años el discurso de las autoridades públicas ha transitado desde la preocupación por la cobertura hacia la calidad.



Medidas concretas en este sentido son la “Política habitacional de mejoramiento de la calidad e integración social” (MINVU, 2006), la creación del “Subsidio diferenciado a la localización” (2006), “Programa de viviendas del adulto mayor” (2002), “Fondo Solidario subsidio de vivienda I”, “Fondo solidario subsidio de vivienda II” (2007), “Subsidio térmico” (2009), todas ellas son herramientas que apuntan a mejorar el entorno y la accesibilidad de los proyectos de vivienda social. Asimismo, se destacan en los últimos años la creación de las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) y los Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica (PSAT) que pueden ser organismos tanto públicos como privados. Muchos de estos nuevos instrumentos se enmarcan en la “Política habitacional de mejoramiento de la calidad e integración social” propuesto en el programa presidencial de Michelle Bachelet en 2006 –conocida como “Nueva política habitacional”– los ejes de esta nueva política fueron i) la focalización del gasto para disminuir el déficit habitacional, ii) garantizar la calidad de las viviendas, y iii) promover la integración social.

Entre las modificaciones para asegurar la calidad en la nueva política habitacional se estableció mayor rigurosidad en la aprobación de los proyectos y la creación de las EGIS. En cuanto a la integración, se incentivó la adquisición de viviendas usadas, la densificación predial, el subsidio a la localización y algunos cambios en la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC) y en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (OGUC). Los ejes orientadores de esta política habitacional siguen vigentes hasta hoy. Entre los preceptos de esta nueva concepción del problema habitacional en Chile se ha instalado con fuerza la importancia de la integración social, como componente fundamental para terminar con la segregación urbana y el persistente problema de la desigualdad.

Es común –particularmente desde perspectivas liberales– valorar la disminución de la escala de la segregación espacial como un paso adelante en pos de la integración social, como si la presencia de grupos vulnerables y acomodados en una misma comuna debiesen ser el fin de las políticas habitacionales que promueven la integración. Brain, Cubillos y Sabatini (2007) se sitúan en esta línea: “La multiplicación de proyectos residenciales, por lo general del tipo ‘barrios cerrados’, que se construyen hoy en la periferia urbana popular, con buenos resultados comerciales, muestran que la integración socio espacial es posible” (Cáceres y Sabatini, 2004; Brain, Cubillos y Sabatini, 2007). Pareciera ser que el problema de la segregación es un problema de escala que finalmente se resuelve mediante el “chorreo” de capital social desde grupos acomodados. Planteamientos como este no solo se han instalado en Chile, sino también en el debate de desarrollo urbano de países “desarrollados”, particularmente de lengua

anglosajona (Allen, 1984; Putnam, 1995; Xerez y Fonseca, 2011; Bernard, *et al.*, 1990; Tunstall y Fenton, 2006; Bernard, 2010; De Souza Briggs *et al.*, 2010).

En contraste a la posición dominante en políticas públicas, existen también estudios realizados en el extranjero que concluyen en la abrumadora inexistencia de datos que prueben la eficacia de las medidas de integración social entendida como la integración espacial de grupos sociales heterogéneos (Fine, 2001; Kearns, 2003; Doherty, Manley y Graham, 2006; Cheshire, 2007). Aún más allá, numerosos autores han indicado que la llegada de habitantes de ingresos medios en áreas de población con bajos salarios tiene significantes efectos negativos, el más evidente de los cuales es el desplazamiento de los habitantes de bajos recursos (Marcuse, 1986; Slater, 2004; Wylly y Hammel, 2004; Atkinson, 2004; Lees, 2008). De hecho, en barrios donde efectivamente cohabitan grupos de distinto ingreso económico Butler y Robson (2001; 2003) descubrieron que los habitantes de ingresos medios se asociaron con otros similares, principalmente a través de sus hijos. Asimismo, los hijos de estos estratos medios tampoco se relacionaron con los hijos de otros grupos económicos. Finalmente, Manley, Van Ham y Doherty (2011) concluyen que la promoción de barrios con grupos sociales económicamente heterogéneos no entrega mejores oportunidades a sus habitantes y que las políticas públicas que buscan revertir situaciones de zonas deprimidas no debiesen apuntar a la integración social concebida de este modo.

Estas precisiones y experiencias mencionadas son fundamentales a la hora de evaluar de modo constante las políticas de vivienda y en definitiva la inversión del Estado con fondos públicos hacia los sectores más necesitados de la población del país. Es necesario realizar una evaluación crítica, no aséptica, que permita mejorar el sistema capitalista chileno y que derive en un capitalismo de real rostro humano (Hidalgo, Alvarado y Santana, 2017). Por lo mismo, el discurso de la integración necesita ser evaluado en las distintas escalas espaciales donde se construyen los conjuntos de vivienda. Es necesario hacer un caso a caso, aplicando técnicas de observación de campo, trayectorias de vida y entrevistas, que permitan a los tomadores de decisiones testear sus diseños de las soluciones previstas.

El citado rostro humano explica la reacción política e instrumental del Estado chileno de postdictadura, en función de morigerar los efectos del neoliberalismo instalado en la década de 1970 y perfeccionado durante el decenio posterior. En materia habitacional, como sector clave en la inversión y producción de capital, el rostro humano explica el conjunto de políticas subsidiarias entregadas a la población demandante, cuyo destino es la oferta habitacional gestionada por las operaciones inmobiliarias centradas en sectores precarizados

y esquilmos por el mismo modelo, donde la desigualdad, la precariedad y la degradación ambiental por la localización de habitaciones baratas manifestó, en modo de expoliación inmobiliaria, las cicatrices del neoliberalismo en el espacio de las ciudades chilenas.

La vivienda social es, por lo tanto, un producto ambivalente como artefacto urbano: ataca a la pobreza con ciudad, propiedad y entorno; al mismo tiempo que opera como dispositivo de control social ante cualquier proceso disruptivo con los circuitos de producción-acumulación-sobrecumulación de capital en la construcción del espacio urbano chileno contemporáneo.

## **Consideraciones finales**

La vivienda social como elemento estructurante del espacio urbano en Santiago cumple un papel muy relevante y su diseño y localización debe necesariamente comenzar a trascender el criterio del óptimo económico. Con similares recursos se pueden llevar adelante proyectos que integran ambas variables, tal como queda demostrado en algunas intervenciones puntuales puestas en marcha recientemente en Chile entre el Estado, los involucrados e instituciones de beneficencia privadas –como Un Techo para Chile– que demuestran como jóvenes profesionales vinculados a la arquitectura, diseño y otras disciplinas de la construcción son capaces junto a los beneficiarios organizarse y repercutir tanto en la acción pública fiscal como en la comunidad afectada, movilizand recursos humanos y económicos. En este sentido, el voluntariado cumple un papel muy importante en la acción social chilena, el papel de la Iglesia Católica sigue siendo preponderante en esta perspectiva y de otras iglesias también, que contribuyen al compromiso por mejorar las condiciones de vida de la población pobre de nuestro país.

La herencia de la rápida reducción del déficit habitacional es una de las características más difundidas del éxito del modelo chileno en la materia, pero ha dejado cicatrices en el rostro humano del neoliberalismo. Esas huellas las viven los depositarios de las soluciones mencionadas y apuntan a distintas dimensiones que van desde la calidad de la vivienda, su espacio inmediato, de la ciudad y en definitiva del hábitat y del habitar.

Gran parte de los subsidios que otorga actualmente el Estado chileno están dirigidos al mejoramiento de la vivienda y su entorno. Siguiendo las directrices del Banco Mundial y otras agencias financieras internacionales, el mejoramiento y saneamiento de barrios constituye un foco de políticas habitacionales. Progra-

mas como Quiero Mi Barrio, en Chile, o Favela Barrio, en Brasil, dan cuenta de esta situación. Pero el caso chileno es singular, dado que ese “mejoramiento” se está realizando precisamente en la tierra de las *precariópolis*, es decir, ahí mismo donde el suelo era barato y, por lo tanto, se podían construir viviendas sociales, pero sus carencias urbanas continuaron por lo que fue necesario seguir “mejorando”. Creemos que esta es una acción deliberada para fortalecer la propiedad y patrimonio de las familias de las clases pobres “emergentes”, para solventar y mantener la paz social propia del rostro humano del neoliberalismo.

## Bibliografía

- Allen, Irving (1984). “The ideology of dense neighborhood redevelopment”. En Palen, J. John y London, Bruce (eds.). *Gentrification, Displacement and neighborhood revitalization*, pp. 27-42. Albany: State University of New York Press.
- Atkinson, Rowland (2004). “The evidence on the impact of gentrification: new lessons for the urban renaissance?”. *European journal of housing policy*, vol. 1, n° 4, pp. 107-131.
- Bernard H., Russell (2010). *Mixing Methods in Social Network Research*. Manchester: University of Manchester.
- Bernard H., Russell; Killworth, Peter; McCarty, Christopher; Shelley, Gene y Robinson, Scott (1990). “Comparing Four Different Methods for Measuring Personal Social Networks”. *Social Networks*, n° 12, pp. 179-215.
- Brian, Isabel; Cubillos, Gonzalo y Sabatini, Francisco (2007). *Integración social urbana en la nueva política habitacional*. Temas de la Agenda Pública, n° 7, pp. 1-15. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Butler, Tim y Robson, Garry (2001). “Social Capital, Gentrification and Neighbourhood Change in London: A Comparison of Three South London Neighbourhoods”. *Urban Studies*, vol. 38, n° 12.
- Cáceres, Gonzalo y Sabatini, Francisco (eds.) (2004). “Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial. Santiago: Lincoln Institute of Land Policy/Instituto de Geografía, P. Universidad Católica de Chile. *EURE* (Santiago), vol. 30, n° 91,

pp. 114-117. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009100009>.

- Casgrain, Antoine (2010). “La apuesta del endeudamiento en la política habitacional chilena”. *Revista INVI*, vol. 25, n° 68, pp. 155-182.
- Cheshire, Paul (2007). *Segregated Neighbourhoods and Mixed Communities: A Critical Analysis*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- De Souza Briggs, Xavier; Popkin, Susan J. y Goering, John (2010). *Moving to Opportunity: the Story of an American Experiment to Fight Ghetto Poverty*. Nueva York: Oxford University Press.
- Doherty, Joe; Manley, David y Graham, Elspeth (2006). *Is mixed tenure good for social well-being?* York: Report for the Joseph Rowntree Foundation.
- Ducci, María Elena (1997). “Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa”. *EURE*, vol 3, n° 69, pp. 99-115.
- Fine, Ben (2001). *Social Capital versus Social Theory*. Londres: Routledge.
- Gilbert, Alan (2001). *La vivienda en América Latina*. Nueva York: INDES-UE.
- Held, Günther (2000). *Políticas de vivienda de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidio a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia*. Santiago: Serie Financiamiento del Desarrollo.
- Hidalgo Dattwyler, Rodrigo (2005). *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago: DIBAM.
- \_\_\_\_\_ (2007). “¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile”. *EURE*, vol 3, n° 98, pp. 57-75.
- Hidalgo Dattwyler, Rodrigo; Alvarado Peterson, Voltaire Christian y Santana Rivas, Daniel (2017). “La espacialidad neoliberal de la producción de vivienda social en las áreas metropolitanas de Valparaíso y Santiago (1990-2014): ¿hacia la construcción ideológica de un rostro humano?”. *Cadernos Metrópole*, n° 39, vol. 19, (en prensa).
- Hidalgo Dattwyler, Rodrigo; Arenas, Federico, Paulsen Bilbao, Abraham; Santana Rivas, Daniel, y Link, Felipe (2016). “Discursos sobre justicia y desigualdad social en la política de vivienda social en Chile”. En Orellana, Arturo; Link, Felipe y Noyola, Juan, *Urbanización Planetaria y la reconstrucción de la ciudad*, pp. 161-385). Santiago: RiL.

- Hidalgo Dattwyler, Rodrigo; Urbina Terán, Pablo; Alvarado Peterson, Voltaire Christian y Paulsen Bilbao, Abraham (2017). “Desplazados y ¿olvidados?: contradicciones respecto de la satisfacción residencial en Bajos de Mena, Puente Alto, Santiago de Chile”. *Revista INVI*, vol. 32, n° 89, pp. 85-110.
- Kaztman, Rubén (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista CEPAL*, n° 75, pp. 171-189. Disponible en: <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/19326/kaztman.pdf>.
- Kearns, Ade (2003). “Social Capital, regeneration and urban policy”. En Imrie, Rob y Raco, Mike (eds.). *Urban Renaissance? New Labour, Community and Urban Policy*, pp. 37-60. Bristol: Policy Press.
- Lees, Loretta (2008). “Gentrification and social mixing: Towards an Inclusive Urban Renaissance?”. *Urban studies*, vol. 45, n° 12, pp. 2449-2470.
- Lefebvre, Henri (1978). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- Manley, David; Van Ham, Maarten y Doherty, Joe (2011). *Social mixing as a cure for negative neighbourhood effects: Evidence based policy or urban myth?* Bonn: IZA.
- Marcuse, Peter (1986). “Abandonment, gentrification and displacement: the linkages in New York City”. En Smith, Neil y Williams, Peter (eds.). *Gentrification of the City*, pp. 153-177. Londres: Unwin Hyman.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (1978). “Decreto 188”. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1091032>.
- \_\_\_\_\_ (1980). *Memoria Anual 1980*. Santiago de Chile: MINVU.
- \_\_\_\_\_ (2006). “Ordenanza General de Urbanismo y Construcción” (OGUC) [vigencia del 11/09/2008]. Disponible en: <http://www.modulor.cl/leyes/oguc/contenido%20oguc/oguc79.html>.
- Orwell, George (2015). *Sin Blanca en París y Londres*. Madrid: Debate.
- Putnam, Robert D. (1995). “Bowling alone: America’s declining social capital”. *Journal of Democracy*, n° 6, pp. 65-78.
- Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana (2004). “El problema de vivienda de los ‘con techo’”. *EURE*, vol. 30, n° 91, pp. 53-65.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Sur.

- Rugiero Pérez, Ana María (1998). "Experiencia chilena en vivienda social. 1980-1995". *Boletín INVI*, vol. 13, n° 35, pp. 3-87.
- Slater, Tom (2004). "Municipally-managed gentrification in South Parkdale, Toronto. 2004". *The Canadian Geographer*, vol. 48, n° 3, pp. 303-325.
- Stiglitz, Joseph (1997). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Sugranyes, Ana (2005). "La política habitacional en Chile, 1980-2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres". En Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana, *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Sur.
- Tapia Zarricueta, Ricardo (2011). "Vivienda Social en Santiago de Chile. Análisis de su comportamiento locacional, período 1980- 2002". *Revista INVI*, vol. 26, n° 73, pp. 105-131.
- Trivelli, Pablo (1990). "Autoritarismo político y liberalismo urbano. El caso de Santiago de Chile bajo el régimen militar". *Ciudad y Territorio*, vol. 17, n° 4, pp. 443-452.
- Tunstall, Rebecca y Fenton, Alex (2006). *In the mix: a review of mixed income, mixed tenure and mixed communities*. York: Housing Corporation, Joseph Rowntree Foundation/English Partnerships.
- Wacquant, Loïc (2000). *Las cárceles de la miseria*. Madrid: Alianza.
- \_\_\_\_\_ (2007). "La estigmatización territorial en la edad de la marginalidad avanzada". *Ciências Sociais Unisinos*, vol. 43, ° 3, pp. 193-199.
- Wyly, Elvin y Hammel, Daniel (2004). "Gentrification, segregation and discrimination in the American urban system". *Environment and Planning A*, vol. 36, n° 7, pp. 1215-1241.
- Xerez, Romana y Fonseca, Jaime (2011). "Mixing Methods in Urban Research: Exploring City and Community Social Capital". *ISA RC 21*, Amsterdam.





# Posibilidad de una nueva política habitacional

## La vivienda en renta en México

*Clara Eugenia Salazar Cruz, Gabriela Ponce Sernicharo,  
René Flores Arenales y Claudia Frisia Puebla Cadena*

### **Introducción**

La producción de la vivienda en México se relaciona con la existencia de dos mercados segmentados de suelo urbano. Por un lado, buena parte de la producción habitacional se lleva a cabo sobre terrenos adquiridos a través de transacciones de compraventa irregular, carentes de servicios urbanos y seguridad jurídica en la tenencia. Otra parte de la producción se realiza basada en proyectos ejecutados bajo la normatividad urbana, sobre suelo adquirido por medio de operaciones de compraventa legales, que incluyen el pago de impuestos.

Para el caso de los sectores populares, desde la segunda mitad del siglo xx, el acceso a suelo y vivienda se ha resuelto de dos formas fundamentales: a) como modalidad mayoritaria, a través de la ocupación irregular de tierra, donde la población produce su casa progresivamente y b) desde el mercado formal de tierra, a través de la promoción de viviendas terminadas o “pies de casa” en conjuntos habitacionales, mediante la asignación de créditos hipotecarios de instituciones públicas, a los que solo accede una porción minoritaria de la población.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La reforma del Artículo 27 de la Constitución mexicana, que permitió la liberalización del mercado de suelo, y la reforma a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para

Algunos datos permiten dimensionar el efecto de la desarticulación de las políticas de suelo y vivienda: se calcula que seis de cada diez viviendas han sido producidas por autoconstrucción (CIDOC y SHF, 2010), y que existen alrededor de 7,5 millones de predios irregulares en las casi sesenta zonas metropolitanas del país, a pesar de que en los últimos años se han construido con el apoyo gubernamental más de 600 mil unidades de vivienda anuales (Salazar, 2012).

En este contexto, los más pobres han sido prácticamente excluidos de los programas habitacionales del Estado, por lo que resuelven esta necesidad básica de manera precaria. Además, si bien las políticas gubernamentales siempre han priorizado los programas dirigidos a la producción de vivienda nueva, durante las dos últimas décadas esta tendencia se acentuó, lo que ha llevado no solo a contribuir de manera importante a la expansión de las ciudades mexicanas, sino también, a ofrecer productos de baja calidad, con poca superficie, alejados de las centralidades urbanas y con fuertes déficits en servicios y equipamiento (Eibenschutz y Goya, 2009).

De acuerdo con los datos censales de 2010, la situación de la vivienda en México ha mejorado en los últimos diez años. No obstante, la expansión de las ciudades se ha incrementado notablemente, con efectos nocivos para la calidad de vida y la desocupación de las nuevas viviendas adquiridas con financiamientos públicos resulta un problema que afecta a muchas ciudades del país (Ponce y Puebla, 2012).

El modelo de ciudad expandida resulta costoso tanto para los habitantes que deben asumir los gastos en transporte y el tiempo de traslado —que implica recorrer grandes distancias como también para los gobiernos locales, quienes son responsables de dotar de infraestructura, servicios y equipamiento urbano a los desarrollos habitacionales periféricos, a lo que se agregan los efectos negativos que este modelo provoca en el medio ambiente (aire, agua y suelo) y el costo económico y social que implica su mitigación.

Un dato revelador es que, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2010, había en el país 2,7 millones de viviendas de uso temporal y cinco millones más desocupadas. De estas últimas, según un informe de Bancomer,

---

los Trabajadores (INFONAVIT) (el organismo habitacional más importante del país), que facilitó la participación del sector inmobiliario privado en la producción de vivienda de interés social, ambas realizadas en 1992, constituyen los dos principales factores que incidieron en la apertura del mercado de suelo para la producción masiva de vivienda y marcaron una nueva orientación en la política habitacional.

92% se localizaban en áreas urbanas<sup>2</sup> (Sánchez y Salazar, 2010: 67-73). Así, tanto la política habitacional como la de suelo urbano se han orientado exclusivamente hacia la propiedad privada y han dejado de lado otras formas de tenencia como el arrendamiento.

En el modelo alternativo de ciudad compacta, la vivienda en renta puede desempeñar un papel importante. Sin embargo, en América Latina y particularmente en México, desde mediados del siglo pasado, ha habido poca o nula atención gubernamental a programas que apoyen la vivienda en alquiler, a pesar de que este submercado puede constituirse en un elemento importante que coadyuve a la disminución del déficit habitacional. Esto resulta significativo al considerar, como veremos más adelante, que en México el número de viviendas en arrendamiento se ha duplicado en términos absolutos durante la última década (Coulomb, 2006).

## **Los programas habitacionales en México y su evolución reciente**

En la primera mitad del siglo xx, en México la mayoría de las viviendas eran ocupadas por inquilinos. Y solamente existieron programas públicos orientados a la vivienda en alquiler durante las décadas de los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado. En esa época, en los años cuarenta, una primera acción de fuerte impacto consistió en el control de alquileres para las viviendas ocupadas por los sectores populares. Posteriormente se desarrollaron algunas acciones de producción de vivienda en renta por parte de algunos organismos de seguridad social, pero estas resultaron muy puntuales y poco extendidas (Garza y Schteingart, 1978). A partir de la segunda mitad del siglo pasado, las acciones de las principales instituciones habitacionales fueron dirigidas a financiar la construcción de vivienda nueva adjudicada en propiedad mediante créditos hipotecarios (Puebla, 2002).<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Los municipios que registraron la más alta desocupación del parque habitacional concentraron hasta 80% de los préstamos hipotecarios otorgados entre 2006 y 2010. Los estados con el mayor cambio absoluto de desocupación, entre 2005 y 2010, recibieron 18% del total de préstamos hipotecarios entre 2007 y 2009 (BBVA Bancomer, 2011).

<sup>3</sup> Desde su creación en 1972, el INFONAVIT privilegió el programa de financiamiento y construcción de vivienda en conjuntos habitacionales, promovidos por el mismo instituto. Con las reformas de 1992, el organismo se transformó en una institución crediticia en apoyo a los promotores del sector privado, lo que facilitó la incursión masiva de estos actores en la producción

Ya en este siglo, entre los programas que formaron parte de la política habitacional se encontraban los financiamientos para vivienda completa, vivienda inicial, mejoramiento físico y financiero e infraestructura.<sup>4</sup>

En este contexto, más recientemente, el diagnóstico del Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 (PNV 2014-2018) reconoce y establece la necesidad de impulsar el desarrollo de ciudades más compactas con mayor densidad de población y que asegure el acceso al equipamiento, servicios y actividad económica que realmente responda a las diferentes necesidades de la población que las habitará. En esta línea, el programa propone como una alternativa de alojamiento la vivienda en arrendamiento, para que la población de bajos ingresos acceda a una localización intraurbana, que también sería una opción para la población con alta movilidad laboral independientemente de su nivel de ingreso.<sup>5</sup> La relevancia del diagnóstico y de las propuestas del PNV 2014-2018 radica en que por primera vez en la

---

de vivienda de interés social. De este modo, la política habitacional continúa privilegiando el financiamiento para la adquisición de vivienda nueva. Algunos autores atribuyen el predominio del apoyo institucional a este tipo de producción, a los efectos macroeconómicos que genera la industria de la construcción en los empleos y en la activación económica a otras industrias, así como al acuerdo tácito de garantizar la generación de ganancias a la industria de la construcción y al sector promocional privado (Conolly, 1988; Coulomb y Sánchez Mejorada, 1989; Scheingart, 1989; Puebla, 2002 y 2006).

<sup>4</sup> Dentro de esta gama de financiamientos otorgados por el total de organismos, predominaron los asignados a vivienda completa, que en 2001 representaban 66% de las asignaciones y hasta septiembre de 2014 estos eran aún mayoritarios (61%). Esto, no obstante que diferentes estudios, incluso de instituciones oficiales, muestran que el déficit y rezago se relaciona principalmente con la ampliación, mejoramiento y rehabilitación del parque habitacional existente (Comité Técnico Especializado de Vivienda, 2012).

<sup>5</sup> El objetivo 3 del PNV 2014-2018 plantea: “Diversificar la oferta de soluciones habitacionales de calidad de manera que responda eficazmente a las diversas necesidades de la población”. (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2014). Para cumplir con este objetivo establece entre sus estrategias: “Estimular y fortalecer el mercado de renta habitacional como una potencial solución a las necesidades de vivienda de los mexicanos” y para ello propone cuatro líneas de acción:

- Incentivar el mercado de renta habitacional mediante subsidios y garantías que fomenten la construcción de vivienda para renta.
- Estimular y fortalecer, en los tres órdenes de gobierno, el mercado de renta habitacional mediante un marco legal adecuado.
- Promover la vivienda en renta cuando esta alternativa se adecúe a las necesidades de la población.
- Coordinar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la aplicación de incentivos para mejoramiento de vivienda y adquisición de suelo que pueda insertarse al mercado de renta.

política habitacional dirigida por el Estado, se consideran otras alternativas de tenencia de la vivienda que no sean la propiedad; además se establecen líneas de acción que tienen como propósito atender a grupos de población con necesidades muy específicas, que no habían sido considerados de manera directa dentro de los programas de financiamiento o subsidio habitacional.

No obstante este avance, aún no existe un diagnóstico sobre la vivienda en renta, es decir, su evolución, calidad, ubicación, ocupantes, deficiencias, etcétera, entre otros temas que es necesario conocer para definir, dirigir y aplicar los programas pertinentes para satisfacer la demanda potencial.

## **Evolución y distribución espacial de la vivienda rentada o no propia**

Hasta 1970, los censos de población y vivienda en México captaban la información sobre tenencia rescatando solamente la categoría de propietario; lo anterior significó que el estudio de la vivienda en renta se hiciera equivalente al estudio de los “no propietarios”. Es a partir del censo de 1980 que se incorporan las categorías de renta, préstamo u otra situación (Coulomb, 2006).

En el cuadro 1 se puede observar la evolución y distribución de la vivienda por tipo de tenencia. A pesar de que en términos absolutos el monto de vivienda “no propia” aumentó década tras década —se triplicó en los últimos sesenta años—, y específicamente, la vivienda rentada casi se duplicó entre 1980 y 2010, en términos relativos se hace evidente la disminución de este tipo de tenencia dentro del *stock* total de viviendas por lo menos hasta el año 2000.

Sin embargo, es posible destacar la recuperación de la intensidad del ritmo de crecimiento tanto de la vivienda “no propia” como de la vivienda rentada, en particular a partir de la década de los años noventa, mismo período en que el ritmo de crecimiento de la vivienda total se fue estabilizando en el país. Actualmente la necesidad de vivienda en renta de la población se resuelve más bien por la voluntad de los propietarios que tienen disponibilidad de rentar una vivienda o un cuarto con el fin de aumentar sus ingresos.

**Cuadro 1. México: población y vivienda según tenencia, 1950-2010**

Años	Población censal	Vivienda total	Vivienda no propia*	Vivienda en renta
1950	25.791.017	5.259.208	1.893.315	-
1960	34.923.129	6.409.096	2.941.775	-
1970	48.225.238	8.286.369	2.817.365	-
1980	66.846.833	12.074.609	3.860.700	2.527.418
1990	81.249.645	16.197.802	3.498.725	2.349.459
2000	97.483.412	21.513.235	4.560.806	2.818.055
2010	112.336.538	28.607.568	6.608.348	4.033.667

\*Los censos comenzaron a ser realizados en México en 1895. Sin embargo, fuera de que el de ese año levantó información de los hogares, los censos subsiguientes hasta 1950 no levantaron información sobre viviendas ni sobre hogares. Es partir de 1950 que ya se levantó información sobre vivienda aunque entre 1950 y 1970 solamente captaron la vivienda total y propia por lo que por diferencia se calculó el total de vivienda no propia. A partir de 1980 el censo capta las categorías de propia, rentada, prestada o en otra situación, por lo que se cuenta con la información sobre la vivienda en alquiler desde esa década. Es importante señalar que la categoría no propia en el cuadro incluye en todos los años la vivienda en renta. No obstante, hay que señalar que el censo de 1980 al parecer tuvo problemas de cobertura y que una parte de la información del mismo fue destruida por el terremoto de 1985, por lo que los datos que proporcionó y fueron publicados no goza de mucha credibilidad entre diversos investigadores.

Fuente: Cálculos basados en DGE, INEGI, Censos de Población y Vivienda, varios años.

Tanto el Censo de Población como la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2010 (ENIGH 2010) registraron que del parque habitacional total del país 73% era ocupado por sus propietarios; 14%, por inquilinos y 13% estaba en otra situación. En su caso la vivienda rentada pasó de 2,82 millones a 4,03 millones entre 2000 y 2010, lo que permite estimar que tuvo una tasa de crecimiento promedio anual de 3,6% frente a la de 2,9% del crecimiento total del parque habitacional.<sup>6</sup>

En cuanto a la *distribución geográfica de la vivienda rentada*, desde los años ochenta, la mayor concentración se ha registrado en las áreas urbanas del país:

<sup>6</sup> La misma tendencia muestra el levantamiento en 2012 de la ENIGH, el cual registró 15,1% de vivienda rentada, aproximadamente un *stock* de 4,68 millones de unidades; también se captó que 15% es vivienda que se habita en calidad de préstamo, 0,6% en otra situación y el resto son propias. Es probable que la inestabilidad en el empleo, los bajos salarios y la precariedad lleven a la población a optar por esta modalidad de tenencia, tanto por la movilidad residencial que implica un empleo inestable como por la falta de prestaciones que les permitan acceder a financiamiento público o la falta de capital inicial para dar el anticipo de algún inmueble en zonas intraurbanas bien ubicadas.

en las zonas rurales, los porcentajes de este tipo de tenencia han sido mínimos e incluso actualmente en las áreas catalogadas como no urbanas solamente se rentan 2,5% del total de viviendas.

El cuadro 2 ayuda a corroborar que *a mayor tamaño de localidad mayor proporción de vivienda rentada*. En las localidades mayores de 100.000 habitantes se concentra casi el 70% del *stock* en renta, mientras que las que tienen entre 15.000 y 99.999 habitantes solamente registraron alrededor del 20% del parque habitacional rentado. La oferta y la demanda de vivienda en renta es pues básicamente urbana, situación que no se presenta con los otros tipos de tenencia (cuadro 2).

**Cuadro 2. México: distribución porcentual de la vivienda por tamaño de localidad según tenencia, 2000 y 2010**

Tamaño de localidad	2000				2010			
	Propia	Renta	Otro	Total	Propia	Renta	Otro	Total
Menos de 2.500 hab.	26,1	3,1	28,3	23,2	25,2	4,0	22,6	22,0
2.500 a 14.999 hab.	13,9	8,1	13,2	13,1	14,4	9,6	12,7	13,6
15.000 a 99.999 hab.	8,7	10,6	8,7	9,0	13,8	18,9	14,2	14,5
100.000 y más hab.	51,3	78,2	49,9	54,7	46,6	67,5	50,5	49,9
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Menos de 2.500 hab.	85,5	1,7	12,8	100	88,2	2,5	9,3	100
2.500 a 14.999 hab.	81,2	8,2	10,6	100	81,5	10,1	8,4	100
15.000 a 99.999 hab.	74,1	15,7	10,2	100	72,9	18,3	8,8	100
100.000 y más hab.	71,5	18,9	9,6	100	71,8	19,1	9,1	100
<b>Total</b>	<b>76,3</b>	<b>13,2</b>	<b>10,5</b>	<b>100</b>	<b>76,9</b>	<b>14,1</b>	<b>9,0</b>	<b>100</b>

Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, XII y XIII Censos Generales de Población y Vivienda, 2000 y 2010. Calculado a partir de las muestras censales del 10%.

Otro nivel de análisis es el estatal; se puede observar que los estados que cuentan con un mayor porcentaje de viviendas en renta son Quintana Roo, Jalisco, Colima, Distrito Federal, Baja California y Baja California Sur; todos ellos con más de 20% de su parque habitacional en renta. Otros estados por arriba del promedio nacional son Aguascalientes, México, Nayarit, Tamaulipas y Morelos con más de 14%, pero con menos de 18% de vivienda en renta. Los restantes se encuentran por debajo de la media nacional y sus valores van desde 8% hasta 14%.

En el interior de los estados con mayor proporción de vivienda rentada, son los municipios con ciudades turísticas los que cuentan con mayor porcentaje de viviendas de alquiler (cuadro 3). En Quintana Roo los municipios de Solidaridad, Cozumel, Tulum, Isla Mujeres y Benito Juárez tienen más de un cuarto y hasta casi 40% de vivienda ocupada en arrendamiento.

Los municipios de Tijuana, Ensenada y Mexicali de Baja California, además de ser en algunos casos fronterizos, también tienen intensa actividad turística y el nivel de arrendamiento habitacional va de 11,5% hasta casi 26%. Por su parte, Baja California Sur, principalmente en Los Cabos y La Paz, también presenta proporciones altas de vivienda rentada (31,8 y 14,5%, respectivamente). En Colima tres municipios turísticos muestran la importancia de la vivienda rentada, estos son: Villa de Álvarez, Manzanillo y Colima con porcentajes de 24,8, 24,6 y 21%, respectivamente.

**Cuadro 3. México: entidades y municipios con mayor porcentaje de vivienda rentada 2010**

Entidad federativa	Municipio	% de vivienda en renta
Quintana Roo	Solidaridad	39,5
	Cozumel	37,1
	Tulum	33,8
	Isla Mujeres	26,3
	B. Juárez	22,9
Baja California	Tijuana	25,7
	Ensenada	22,5
	Mexicali	11,5
Baja California Sur	Los Cabos	31,8
	La Paz	14,5
Colima	Villa de Álvarez	24,8
	Manzanillo	24,6
	Colima	21,0

Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, XII y XIII Censos Generales de Población y Vivienda, 2000 y 2010. Calculado a partir de las muestras censales del 10%.

El caso del Distrito Federal (DF)<sup>7</sup> y el de Jalisco son distintos; en estas entidades son las zonas metropolitanas las que elevan la proporción de vivienda en renta. En la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, en 2010, el 20%

<sup>7</sup> Es importante destacar que desde 2016 el Distrito Federal cambió su nombre al de Ciudad de México por Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. El acuerdo fue



del parque habitacional se encuentra en arrendamiento y dentro de ella el DF presenta el mayor porcentaje (22%), mientras que los municipios conurbados registran un porcentaje menor (18%). En la Zona Metropolitana de la Ciudad de Guadalajara el porcentaje de vivienda rentada es de 26% y, dentro de ella, los municipios de Guadalajara y Tonalá tienen la mayor proporción con 30 y 26%, respectivamente.

Por otra parte, tradicionalmente se habían considerado a las ciudades fronterizas como de fuerte mercado de viviendas en renta. Hasta el año 2000 parecería que esto era así pero los datos de la última década muestran un panorama un tanto cambiante. Tres de las ciudades mostraron incrementos en su *stock* de vivienda rentada (Tijuana, Mexicali y Reynosa) y tres registraron fuertes decrementos (Matamoros, Ciudad Juárez y Nuevo Laredo) (cuadro 4).

**Cuadro 4. México: cambios en los montos de vivienda rentada en las ciudades fronterizas (2000 y 2010)**

Entidad federativa	Municipio	Vivienda en renta			Total de viviendas		
		2000	2010	Incremento porcentual	2000	2010	Incremento porcentual
Baja California	Mexicali	25.302	30.794	22	189.732	266.632	41
	Tijuana	74.090	109.903	48	289.856	427.652	48
Tamaulipas	Matamoros	22.798	18.396	-19	102.400	134.714	32
	Nuevo Laredo	18.505	17.453	-6	73.180	104.948	43
	Reynosa	22.245	26.132	17	101.736	167.310	64
Chihuahua	Ciudad Juárez	63.228	51.327	-19	295.035	367.775	25

Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, XII y XIII Censos Generales de Población y Vivienda, 2000 y 2010. Calculado a partir de las muestras censales del 10%.

---

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 2016 y se instruye el cambio de denominación de Distrito Federal por Ciudad de México en todo el cuerpo normativo.

## Calidad de la vivienda rentada y propia en el país

### Características del total de la vivienda según tenencia

En términos generales, el parque habitacional del país se compone en su mayoría por casas independientes y tiene muy bajos porcentajes de departamentos en edificios.<sup>8</sup>

Puesto que la mayor parte del parque habitacional son casas independientes (92%), conforman igualmente la mayor parte del *stock* de habitaciones rentadas. El cuadro 5 (en la primera parte del cuadro) muestra que en el año 2000 y 2010, alrededor de 70% de alquiler es de casas independientes y 16% son departamentos. Algo importante es que la participación de la vivienda en vecindad bajó 12% en la última década y los cuartos de azotea de tener solamente 1% en 2000 prácticamente dejaron de figurar en 2010.

Al hacer el análisis respecto de la proporción de vivienda rentada según tipo o clase de vivienda (segunda parte del cuadro 5), la ubicada en vecindad y los cuartos de azotea son los más usados para alquiler (65% y 49%, respectivamente); siguen los departamentos en edificios (37%) y finalmente las casas (12%).<sup>9</sup> Sin embargo, tanto los cuartos de azotea como las vecindades parecieran ser un tipo de vivienda destinado a desaparecer. Ello porque en cada nuevo censo, conteo o encuesta de población y vivienda levantado en México, sus porcentajes disminuyen paulatina pero consistentemente. Mientras, los departamentos en edificios van en aumento en forma acelerada y ya representan en, al menos, las

---

<sup>8</sup> Este modelo está relacionado con las condiciones en que se ha dado el proceso de poblamiento tanto de las ciudades como del campo, el cual ha sido dominado por la formación y consolidación de colonias de vivienda popular autoconstruida, mientras que los departamentos en edificios corresponden más a una política de vivienda social que aún se encuentra poco desarrollada en el país. Las investigaciones de los años noventa para la ciudad de México y su zona conurbada, estimaba para aquellos años que hasta un 80% de su parque habitacional estaba formado por colonias populares, autoconstruidas, en diferentes fases de consolidación (Coulomb y Duhau, 1997). Más recientemente, debido a las políticas gubernamentales de impulso a la construcción de grandes unidades habitacionales a partir de los años 1990 del siglo pasado, ese porcentaje se estima que ha disminuido hasta representar solamente dos tercios de las viviendas totales (Laboratorio de Vivienda, Facultad de Arquitectura, UNAM, 2016).

<sup>9</sup> Pero a este respecto no hay que olvidar que, en realidad, los cuartos de azotea y los cuartos en vecindades han ido disminuyendo en el tiempo y representan cada vez menos con relación a las casas independientes y con respecto a los departamentos en edificios particularmente en zonas metropolitanas.

cuatro delegaciones centrales y de más antiguo poblamiento de la Ciudad de México, entre el 55 y el 70% del total de las viviendas.

**Cuadro 5. México: distribución del tipo de vivienda según tenencia, 2000 y 2010**

Porcentaje respecto de la tenencia								
Tipo de vivienda	2000				2010			
	Propia	Rentada	Otra situación	Total	Propia	Rentada	Otra situación	Total
Casa	94,0	62,0	91,0	90,0	95,0	76,0	94,0	92,0
Departamento	4,0	17,0	3,0	6,0	4,0	15,0	3,0	6,0
Vivienda en vecindad	1,0	20,0	5,0	4,0	1,0	8,0	2,0	2,0
Cuarto de azotea	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Porcentaje respecto de clase de vivienda								
Tipo de vivienda	2000				2010			
	Propia	Rentada	Otra situación	Total	Propia	Rentada	Otra situación	Total
Casa	80,0	9,0	11,0	100	79,0	12,0	9,0	100
Departamento	57,0	37,0	6,0	100	58,0	37,0	5,0	100
Vivienda en vecindad	25,0	63,0	12,0	100	23,0	65,0	12,0	100
Cuarto de azotea	24,0	49,0	27,0	100	30,0	49,0	22,0	100
Total	76,0	13,0	11,0	100	77,0	14,0	9,0	100

Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, XII y XIII Censos Generales de Población y Vivienda, 2000 y 2010. Calculado a partir de las muestras censales de 10%.

Sobre la calidad habitacional se puede señalar que en los últimos diez años ha registrado mejorías en casi todos los indicadores censales. Por ejemplo, han aumentado las viviendas con un espacio específico para cocinar y otro para

uso exclusivo del sanitario y, además, sin compartirlos con otra vivienda.<sup>10</sup> Y el promedio de ocupantes ha ido descendiendo hasta pasar de 4,3 a 3,9 personas entre 2000 y 2010. Igualmente, el hacinamiento mostró un descenso de casi cinco puntos porcentuales al pasar de 37,9 a 33,4% en el mismo período.<sup>11</sup>

Entre las viviendas rentadas el tema del hacinamiento presenta un panorama inverso pues si bien el promedio de los ocupantes mostró cierto decremento, este no se vio reflejado en las condiciones de hacinamiento. El promedio de ocupantes fue de casi cuatro personas y, al considerar que un solo cuarto se usa para dormir, se puede determinar el nivel de hacinamiento en que habita esta población: casi 40% de los hogares en condición de inquilinato sufren este problema.

En el resto de los indicadores (constructivos, de equipamiento y de servicios) la vivienda rentada registra las mejores condiciones, tanto en el año 2000 como en 2010 (cuadro 6). En los indicadores de la dimensión constructiva, por ejemplo, un mayor número de unidades utilizan materiales duraderos en techo, muros y pisos. En las de alquiler ocho de cada diez viviendas cuentan con techos que se pueden considerar de buena calidad, nueve de cada diez cuentan con muros aceptables y prácticamente diez de cada diez con pisos distintos de tierra.<sup>12</sup>

En cuanto a la infraestructura y equipamiento de la vivienda, los indicadores muestran una mejoría evidente, pues los servicios básicos han tenido un comportamiento ascendente en la última década: siete de cada diez viviendas cuentan con drenaje, agua entubada dentro la vivienda y dotación diaria de este líquido, aunque este indicador muestra un ligero descenso de 2000 a 2010. El servicio de energía eléctrica es el mejor posicionado ya que casi 98% de las edificaciones cuentan con él.

---

<sup>10</sup> El Censo de 2010 solamente pregunta sobre si existe un lugar específico para cocinar, pero no aclara si este también es usado para dormir. En 2000, si se realizó esta pregunta y el resultado fue que casi 90% de los hogares lo usaban solo para cocinar.

<sup>11</sup> Se refiere a las viviendas cuyo promedio de ocupantes por cuarto dormitorio es mayor a 2,5 personas.

<sup>12</sup> Sin embargo, el rezago en este indicador todavía afecta a aproximadamente a 60 mil viviendas en las que habitan casi 212.000 de personas.

**Cuadro 6. México: porcentaje de viviendas según características por tipo de tenencia entre 2000 y 2010**

Característica	Total de viviendas		Vivienda propia		Vivienda en renta	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Paredes de tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto	79,0	86,3	78,2	85,5	90,3	93,9
Techo de losa de concreto o viguetas con bovedilla	63,8	71,6	63,6	70,7	75,7	82,4
Piso no de tierra	86,6	94	85,6	94,1	97,4	98,5
Cuarto para cocinar	91,6	87,9	93,1	89,7	91,1	85,8
Usan gas para cocinar	81,9	83,8	80,2	82,4	95,9	94
Usan electricidad para cocinar	0,4	0,7	0,2	0,3	1,5	2
Energía eléctrica	95,2	97,5	95,1	97,6	99,1	99,2
Medidor de luz	n/d	87,8	n/d	88,5	n/d	91,5
Agua entubada dentro	59,4	70,8	59	69,8	73,1	82,9
Dotación diaria de agua	79,8	73	78,8	72,1	85,1	79,1
Sanitario con descarga directa de agua	61,1	68,6	60,8	67,7	71,3	78,3
Drenaje conectado a la red pública	63,5	71,3	61,1	68,5	86,9	89,9
Eliminación de basura	69,1	79	66,5	76,8	89,5	90,8
Sin hacinamiento	62,1	66,6	64,1	67,8	60,9	63,3

Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, XII y XIII Censos Generales de Población y Vivienda, 2000 y 2010. Calculado a partir de las muestras censales del 10%.

El *stock* de alquiler muestra mejores condiciones que la vivienda propia: mientras que 97% de las propias tienen servicio de electricidad, 99% de las rentadas cuentan con luz; con medidor de luz cuenta 88% de las propias frente a 92% de las alquiladas. El servicio de agua entubada dentro de la vivienda muestra mayores diferencias, casi trece puntos porcentuales de diferencia a favor de las viviendas arrendadas (69,8% y 82,9%, respectivamente). El drenaje conectado a la red pública es el que muestra las mayores diferencias, más de veinte puntos porcentuales, solamente 68,5% de las viviendas en propiedad cuentan con este servicio frente a 90% de las rentadas.

Una posible explicación respecto de la mejor calidad de la vivienda rentada frente a la propia es que los rentistas utilizan ese *stock* para allegarse ingresos y, por tanto, también invierten una mayor cantidad de recursos en su mantenimiento. Otra hipótesis complementaria se relaciona con la mejor ubicación de este tipo de vivienda para que se convierta en objeto de demanda en el mercado.

A pesar del mejoramiento relativo de la calidad, el cuadro 7 muestra que son aún millones las personas que no cuentan con condiciones básicas como el agua potable, drenaje, materiales constructivos que realmente den protección y cobijo a sus habitantes y un espacio adecuado para desarrollar las actividades cotidianas de manera sana física y mentalmente.

### **Cuadro 7. México: total de viviendas y personas afectadas según carencias habitacionales a nivel nacional, 2010**

<b>Carencias de la vivienda</b>	<b>Total de viviendas</b>	<b>Total de personas afectadas</b>	<b>Total de viviendas en renta</b>	<b>Total de inquilinos afectados</b>
Vivienda precaria o no construida para habitación (1)	256.561	1.000.588	40.337	141.178
Sin agua entubada en la vivienda	2.375.504	9.264.466	689.757	2.414.150
Sin drenaje o fosa séptica	3.116.789	12.155.477	129.077	451.771
Sin techos de materiales adecuados (2)	5.942.775	23.176.823	480.006	1.680.022
Sin paredes de materiales duraderos (3)	309.330	1.206.387	24.202	84.707
Con piso de tierra	1.774.306	6.919.793	60.505	211.768
Sin espacio (4)	2.077.111	8.100.733	475.973	1.665.904

(1) Incluye cuarto en azotea, local no construido para vivienda, vivienda móvil y refugio.

(2) Incluye material de desecho, lámina de cartón, lámina metálica y lámina de asbesto.

(3) Incluye material de desecho, lámina de cartón y lámina de asbesto o metálica.

(4) Viviendas de un cuarto (cuarto redondo).

Fuente Cálculos propios a partir de INEGI, XIII Censo de Población y Vivienda 2010. Muestra censal.

Los inquilinos no escapan a ciertas carencias las cuales como es de suponer, y se verá más adelante, se relacionan tanto con el estrato socioeconómico al que pertenecen como a la ubicación y posibilidades de uso de los espacios que arriendan. En ese sentido, el cuadro 7 muestra que quienes habitan en espacios no aptos para vivir son aproximadamente 141.000 inquilinos, los que no

cuentan con agua entubada en su vivienda ascienden a casi 2,5 millones, los que viven con techos de materiales no adecuados son 1,7 millones, al igual que los que residen en un solo cuarto o cuarto redondo.

## ¿Quiénes habitan las viviendas rentadas?

### Características de los jefes y hogares inquilinos

El censo de población registró una mayor proporción de jefas que de jefes de hogar que rentan (15,4% y 13,5%, respectivamente) y son los hombres y las mujeres jóvenes (menores de 30 años) los que acuden más a este tipo de tenencia; sin embargo, se puede observar una fuerte diferencia por sexo: 40% de las jefas de estos hogares son arrendatarias frente a 29% de los hombres de la misma edad.<sup>13</sup>

Existe una correlación negativa entre la edad de los jefes –sin importar el género– y el porcentaje de alquiler de vivienda, es decir, a mayor edad menor proporción de arrendamiento de la vivienda que se habita, esta condición es un poco más marcada entre los hogares dirigidos por hombres.

El análisis comparativo entre 2000 y 2010 de los grupos quinquenales de edad de los jefes inquilinos, permite señalar cambios más específicos en la estructura de la tenencia según su edad. Los jefes varones más jóvenes han disminuido su participación en la renta y son los adultos los que parecen haberla incrementado (de 44 a 64 años de edad); los adultos mayores mantienen la misma tendencia que en 2000. En cuanto a la jefatura femenina, todos los grupos de edad han incrementado el uso de esta opción.

Respecto del estado civil de los jefes y jefas que rentan la vivienda se puede observar, en el cuadro 8, que ambos sexos guardan la misma distribución relativa, la mayor parte son solteros/solteras o separados/separadas o divorciados/divorciadas, mientras que los viudos/viudas representan una cantidad minoritaria de demandantes de este tipo de tenencia, lo cual seguramente cambiará con el avance del proceso de envejecimiento de la población mexicana.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Es importante tener en cuenta que en México aproximadamente un cuarto de los jefes de hogar son mujeres y el resto hombres, en términos absolutos se está hablando de 7 millones de hogares liderados por mujeres y 21,6 millones por hombres.

<sup>14</sup> Es necesario destacar que la gran mayoría de las mujeres que dirigen su hogar en México no son unidas (77,2%), las casadas apenas representan 22,8%; por su parte los jefes muestran el

### Cuadro 8. México: porcentaje de jefes y jefas inquilinos según estado civil y tipo de hogar que dirigen, 2010

<b>Estado civil</b>	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>
Casado o unido	13,00	16,00
Separado o divorciado	20,00	19,00
Viudo	6,00	7,00
Soltero	26,00	26,00
<b>Tipo de hogar</b>	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>
Nuclear	14,00	18,00
Ampliado	9,00	11,00
Unipersonal	22,00	15,00

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI, XIII Censo de Población y Vivienda 2010. Muestra censal.

Sobre el tipo de hogar de los jefes arrendatarios: las personas no unidas (solteras, separadas, divorciadas o viudas) son los que más se ven en la necesidad de rentar una vivienda lo cual crea un porcentaje significativo de hogares unipersonales en esta condición de tenencia. También es importante recordar que la separación o divorcio implica que uno de los cónyuges tenga que abandonar la vivienda y por tanto es más fácil, en un primer momento, que se involucre en un alquiler que en una compra de propiedad.

Finalmente, es necesario señalar que la proporción de jefes que arriendan crece a partir de la percepción de tres salarios mínimos y esto se acentúa entre las mujeres.

Otro tipo de análisis se presenta a partir del cuadro 9, con el que se puede constatar que del total de jefes que rentan 32,6% gana menos de 3 salarios mínimos mensuales y 24% se encuentra entre 3 y 5 salarios. Por género, las condiciones de las jefas de hogar son aún más precarias, 41% percibe entre 1 y hasta 3 salarios mínimos, esto es, entre 1.678 y 5.033 pesos corrientes de 2010.<sup>15</sup>

---

comportamiento inverso, los casados o unidos son 88,1% y los separados o solteros 11,9%. La información proviene del XIII Censo de Población y Vivienda de 2010.

<sup>15</sup> En 2010 eran aproximadamente entre 129 y 387 dólares al mes.



**Cuadro 9. México: distribución de los jefes y jefas de hogar según múltiplos de salarios mínimo mensual por sexo y tipo de tenencia, 2010**

Salarios mínimos*	Vivienda en renta			Vivienda propia		
	Total	Jefes	Jefas	Total	Jefes	Jefas
Sin salario	0,8	0,8	0,8	6,5	7,2	3,7
Menos de 1 hasta 3	31,8	28,9	40,5	33,4	31,9	38,9
Más de 3 hasta 5	24,0	24,6	22,4	19,9	19,9	19,8
Más de 5 hasta 10	24,6	25,8	21,0	21,7	21,9	20,6
Más de 10	18,8	19,9	15,4	18,6	19,0	17,0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\* Son ingresos únicamente por trabajo y están en pesos corrientes de 2010 según la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010. Muestra censal.

Por su parte, la situación de los propietarios no es mejor, 33,4% gana menos de 3 salarios mínimos y 6,5% no percibe ningún ingreso por su trabajo. Parecería que los propietarios masculinos están en condiciones económicas peores que los jefes varones que rentan. En el caso de las jefas, estas se encuentran en situación similar entre ellas, pero totalmente en desventaja en comparación con los jefes, al menos respecto de los ingresos por trabajo.

### *Análisis de la tenencia de vivienda por estratos socioeconómico<sup>16</sup>*

Según la estratificación socioeconómica usada en este documento podemos señalar que 57,2% de las viviendas del país son dirigidas por jefes pertenecientes a los estratos muy bajos y bajos, 22,9% corresponden al estrato medio y 19,6% al alto. Todo el parque habitacional que estaba rentado en 2010 más de la mitad lo ocupaban el sector bajo y muy bajo (41,6 y 11,8%); 24% estaba ocupado por jefes de sector medio y 22,5%, por los de sector alto.

<sup>16</sup> La estratificación socioeconómica aquí utilizada sigue los criterios usados en la clasificación elaborada por Carlos Javier Echarri Cánovas en el marco del Programa de Salud Reproductiva de El Colegio de México, para mayor información se puede consultar Echarri Cánovas, C. J., "Desigualdad socioeconómica y salud reproductiva: una propuesta de estratificación social aplicable a las encuestas", en (Lerner y Szasz, 2008: 59-113).

Esto quiere decir que aproximadamente 16,4 millones de viviendas se encuentran habitadas por personas que viven en condiciones socioeconómicas precarias. De esas viviendas 13,2% son de alquiler (casi 2,2 millones de unidades).

Al estrato medio pertenecen más de 6,6 millones de viviendas y de ellas 16% son rentadas (1,1 millones de viviendas). Al estrato alto pertenecen 5,6 millones de viviendas y de ellas 14% son rentadas, es decir, 789.000 unidades son rentadas.

No obstante, independientemente del nivel socioeconómico del jefe/jefa la vivienda en propiedad es la que predomina en el país, como mencionamos en apartados anteriores. De cualquier manera, es evidente que el estrato más bajo es el que menos utiliza esta opción, recurre más al préstamo u otro tipo de ocupación. También en este nivel socioeconómico se encuentra la mayor proporción de propietarios, lo cual es posible porque en muchos casos se recurre a la ocupación ilegal o irregular del suelo y se autoconstruyen viviendas que apenas cubren las funciones básicas que se pretende conseguir con este bien.

En cuanto al tipo o clase de vivienda en alquiler, los estratos socioeconómicos muy bajo y bajo tienden a ocupar casi 65% de los cuartos en azotea y tres cuartas partes de las casas rentadas en vecindades, y en menor proporción que los otros estratos rentan casas solas y muy pocos departamentos.

Las casas en vecindad y los cuartos en azotea son los tipos de vivienda que presentan las peores condiciones habitacionales (actualmente solamente 8,1% de las viviendas del país son de esta clase, es decir, aproximadamente 312.960 son casas en vecindad y 9.154 cuartos en azotea), en cambio, los departamentos en edificios regularmente son los más modernos, mejor ubicados y con servicios públicos más completos y, por tanto, en muchas ocasiones inalcanzables para los ingresos con los que cuentan los estratos más pobres. Solamente 27% de ellos son ocupados por estos estratos.

Los departamentos son más rentados por estratos medios y altos, 29% del *stock* en renta es ocupado por el sector medio y 44% por el alto. En todos los estratos, las casas particulares el tipo de vivienda son más rentada debido a que esta es la predominante en el mercado, tanto en renta como para compra.

## **Acciones actuales y oportunidades de nuevas acciones**

Como se pudo apreciar existe una demanda latente de vivienda en alquiler que aún no ha sido atendida por la política habitacional. El único intento fue en 1942, con el decreto de Congelación de Rentas que terminó en un rotundo

fracaso y el alejamiento de la inversión privada del arrendamiento destinado a sectores de bajos ingresos. Actualmente se están realizando esfuerzos por impulsar programas habitacionales que incentiven el mercado de renta a través de subsidios que apoyen la construcción de vivienda para alquiler.

En julio de 2013 el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) anunció un programa piloto de renta que se desarrollaría en zonas urbanas. El programa pretendía dar flexibilidad a los derechohabientes con movilidad laboral para que en su nuevo destino encontraran mejor ubicación y entorno urbano. Con este esquema el arrendador tiene mayor certeza de pago y cuenta con una garantía en caso de pérdida del empleo por parte del trabajador. El saldo de la subcuenta de vivienda podrá ser utilizado para pagar hasta seis meses de renta, además, se eliminan los problemas de falta de aval o la necesidad de depósito y se da certidumbre a la relación contractual para las dos partes.

Sin embargo, hasta agosto de 2014 prácticamente no se habían otorgado créditos para impulsar el nuevo esquema de vivienda en renta. Una acción emprendida fue la creación del programa ARRENAVIT. Inició en septiembre de 2013 en Sonora y durante el primer semestre de 2014 se consiguió un *stock* de vivienda para renta de 357 unidades en Aguascalientes, Distrito Federal, México, Nuevo León, Querétaro y Sonora y se otorgaron 54 créditos para renta (Presidencia de la República de México, 2014: 194).

El INFONAVIT, de septiembre de 2013, al mes de agosto de 2014 otorgó 672.068 créditos para financiar la adquisición de viviendas e impulsar nuevos esquemas como la renta y la mejora y atención de nuevos segmentos. Para la compra de vivienda nueva otorgó 238.419 créditos y para la compra de vivienda usada dio 221.955 créditos (óp. cit: 196). Esta información evidencia la falta de consolidación del nuevo esquema de subsidios para vivienda en alquiler; se sigue impulsando la vieja política de adquisición sobre otros programas.

En junio de 2014 la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) informó que en agosto de ese mismo año iniciaría un programa piloto de subsidio a la renta de casa o departamento para trabajadores que ganen hasta cinco salarios mínimos (10.288 pesos mensuales). Las viviendas deberán ubicarse en suelo intraurbano y el monto del subsidio será definido como el máximo entre 40% del arrendamiento y un salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y la duración del subsidio será hasta agotar el monto de apoyo que está establecido en 37 veces el salario mínimo.

El proyecto piloto de la CONAVI se aplicará en el Distrito Federal, Quintana Roo, Nuevo León y Guanajuato, con un presupuesto de 200 millones de pesos de los recursos destinados para el programa “Esta es tu casa”, lo cual podría beneficiar a 2,3 millones de familias (Presidencia de la República de México, 2014; CONAVI, 2014).

## **A manera de conclusión**

El mercado en renta de la vivienda en México representa un espacio de oportunidades tanto para la acción pública como para los promotores y constructores privados. La dinámica poblacional y sus necesidades de vivienda están cambiando. A lo largo de este documento se ha podido comprobar que no existe aún una acción clara y sistemática para atender la necesidad de ciertos grupos de población, lo que está empujando cambios en el tema habitacional.

Entre los puntos que podrían ser considerados como oportunidades de crecimiento de este mercado se encuentra la nueva ubicación de la demanda, principalmente en zonas turísticas. En estos lugares el atractivo es la oferta de empleo y cantidades importantes de población está migrando y requiere un espacio.

Un grupo que requiere de la intervención gubernamental para mejorar sus condiciones de habitabilidad son las jefas de hogar; sin importar su edad, son las que más recurren a este tipo de tenencia y las que tienen menor ingreso.

Las uniones jóvenes y, en general, la población joven que se está independizando también es un mercado para este tipo de ocupación.

Con este apoyo a estos grupos de población se les facilitaría la inclusión a áreas mejor ubicadas, más urbanizadas y, por tanto, con mejor acceso a servicios y a calidad de la vivienda; este podría ser un primer paso para asegurar el desarrollo de capacidades y recursos a individuos que aún están en formación.

Con todo, los sectores medios y altos son los que más usan el alquiler para habitar una vivienda, lo que puede ser resultado de mayores ingresos, pero también de que no asocian tanto el bienestar con la propiedad de una vivienda y este es un pensamiento básico en los sectores populares que podría poner un freno al programa de subsidio al arrendamiento habitacional.

## Bibliografía

- BBVA Bancomer (2011). *Situación inmobiliaria: México*. México: Servicios de Estudios Económicos del Grupo BBVA.
- Centro de Investigación y Documentación de la Casa y Sociedad Hipotecaria Federal (CIDOC y SHF) (2010). Estado actual de la vivienda en México 2010. México: CIDOC y SHF.
- Comité Técnico Especializado de Vivienda (2012). *Metodología para calcular el déficit habitacional*. México: CONAVI, SHF, BBVA, Ponce, G.
- CONAVI (2012). “Estadísticas históricas de vivienda”. México. Disponible en: <http://sniiv.conavi.gob.mx/>.
- \_\_\_\_\_ (2014). Participación de la Directora General de la CONAVI en el “Foro Mitos y Realidades de la Vivienda en el Valle de México”, llevado a cabo el 24 junio de 2014. En *El Financiero en alianza con Bloomberg*. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/conavi-subsidiara-renta-de-vivienda-a-trabajadores-con-ingresos-menores-a-10-288-pesos.html>.
- Conolly, Priscilla (1998). “El financiamiento de vivienda en México”. En Herrasti, María Emilia y Villavicencio, Judith (coords.), *La política habitacional en México y América Latina: balance y perspectivas de las transformaciones recientes*. México: Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, A. C. y Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.
- Comité Técnico Especializado de Vivienda; CONAVI; SFH; BBVA; Ponce, Gabriela; UNAM (2012). *Metodología para calcular el déficit habitacional*. México, D.F. (mimeo).
- Coulomb, René (2006). “La vivienda en arrendamiento”. En Coulomb, René y Schteingart, Marta (coords.), *Entre el Estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy*. México: Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco y Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- Coulomb, René y Duhau, Emilio (coords.) (1997). *Dinámica urbana y procesos socio-políticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco y Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos A.C.

- Coulomb, René y Sánchez Mejorada, Cristina (1992). *Pobreza urbana, autogestión y política*. México: Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, A. C.
- Echarri, Carlos (2008). “Desigualdad socioeconómica y salud reproductiva: una propuesta de estratificación social aplicable a las encuestas”. En Lerner, Susana y Szasz, Ivonne (coords.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, Tomo 1, pp. 59-113. México, D.F.: El Colegio de México.
- Eibenschutz, Roberto y Goya, Carlos (2009). *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006*. México: Miguel Ángel Porrúa; Cámara de Diputados, LX Legislatura; SEDESOL y Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.
- Garza, Gustavo y Scheingart, Marta (1978). *La acción habitacional del Estado en México*. México: El Colegio de México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (1981). “X Censo General de Población y Vivienda 1980”. Aguascalientes, México.
- \_\_\_\_\_ (1992). “XI Censo General de Población y Vivienda 1990”. Aguascalientes, México.
- \_\_\_\_\_ (1996). “I Conteo de Población y Vivienda 1995”. Aguascalientes, México.
- \_\_\_\_\_ (2001). “XII Censo General de Población y Vivienda 2000”. Aguascalientes, México.
- \_\_\_\_\_ (2006a). “II Conteo de Población y Vivienda 2005”. Aguascalientes, México.
- \_\_\_\_\_ (2006b). “II Conteo de Población y Vivienda 2005, Tabulados de viviendas totales, censadas, sin información, deshabitadas y de uso temporal”. Aguascalientes, México.
- \_\_\_\_\_ (2009). “Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2009, tabulados básicos”. Aguascalientes, México.
- \_\_\_\_\_ (2010). “Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares” (ENIGH), Aguascalientes, México.
- \_\_\_\_\_ (2011). “XIII Censo de Población y Vivienda 2010”. Aguascalientes, México.

- \_\_\_\_\_ (2012). “Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares” (ENIGH), México.
- Jaramillo, Samuel (1982). “Las formas de producción del espacio construido en Bogotá”. En Pradilla, Emilio (comp.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.
- Ortiz, Enrique (1998). *Notas sobre la producción social de vivienda*. México: HIC, Casa y Ciudad.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Producción social de la vivienda y el hábitat*, HIC, HIC-AL, México.
- Presidencia de la República de México (2014). “Segundo informe de gobierno 2013-2014”, México.
- Ponce, Gabriela y Puebla, Claudia (2012). “Habitar en México: calidad y rezago habitacional”. Ponencia presentada en el 3<sup>er</sup> Congreso Nacional de Ciencias Sociales (COMECOS), “Desafíos y horizontes de cambio: México en el siglo XXI”, Ciudad de México, del 26 de febrero al 1 de marzo de 2012.
- Puebla, Claudia (2002). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*. México: El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (2006). “El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)”. En Coulomb, René y Scheingart, Marta (coords.), *Entre el estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy*. México: Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco y Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- \_\_\_\_\_ (2010). “El Estado y la promoción de vivienda en México (1970-2000)”. Tesis de doctorado (inédita), Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.
- Salazar, Clara (2012). “Los ejidatarios en el control de la regularización”. En Salazar, Clara (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México: COLMEX.
- Sánchez, Landy y Salazar, Clara (2011). “Lo que dicen las viviendas deshabitadas en el Censo de 2010”. *Coyuntura Demográfica. Revista sobre procesos demográficos en México hoy*, n° 1, pp. 67-73.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) (2014). “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Vivienda, 2014-2018”. *Diario Oficial de la Federación*, Cuarta Sección, publicado 30/4/2014, México.

Schteingart, Marta (1989). *Los productores del espacio habitable: estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México.

Torres, Rino (2006). *La producción social de vivienda en México. Su importancia nacional y su impacto en la economía de los hogares pobres*. México: HIC-AL.



# Vivienda de interés social en una ciudad del noroeste de México

*Jesús Ángel Enríquez Acosta y Alejandra Meza Noriega*

## **Introducción**

La política de vivienda más reciente favoreció la reducción del rezago habitacional existente en México por vía del financiamiento a la adquisición de vivienda nueva de parte de las instituciones públicas y privadas. Sin embargo, en los últimos años se generó un crecimiento desordenado de las ciudades a falta de una adecuada planeación urbana y un crecimiento extensivo de las manchas urbanas a costa de un mayor consumo de suelo periurbano (SHF, 2012). Estas tendencias urbanas contribuyeron al desmejoramiento de las condiciones de vida de la población referidas al alejamiento de los nuevos conjuntos habitacionales de los centros de las ciudades y de los lugares de trabajo y estudio; propiciaron también distorsiones y especulaciones en el mercado de suelo con efectos en el precio de las viviendas y complicaron los esfuerzos de los gobiernos para dotar con infraestructura y servicios básicos a los espacios habitacionales recientemente creados.

La vivienda de interés social es la más construida por el mercado inmobiliario en México en los últimos años; es el tipo de vivienda dirigida a los trabajadores y a la cual se orienta principalmente la política de otorgamiento de créditos del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), la institución pública que más créditos otorga para la adquisición de vivienda en México. Este tipo de vivienda se caracteriza por ubicarse en sectores periféricos de las ciudades donde el suelo resulta más barato y los costos de construcción menores. Se trata de vivienda que conforma grandes conjuntos

habitacionales altamente densificados, pero lejanos a los centros urbanos, a los lugares de trabajo de la población o de las escuelas, situación que impacta en la movilidad cotidiana de las personas por los incrementos de los tiempos de recorrido y costos de transporte desde y hacia el conjunto habitacional, además de contribuir a la expansión urbana. Se estima que durante los últimos treinta años, la población de las ciudades creció 1,4 veces, mientras que la superficie urbana se incrementó en 5,9 veces (ONU-Hábitat-SEDESOL, 2011).

Ante los procesos urbanos tendientes al crecimiento horizontal de las ciudades y el tipo de vivienda construida de acuerdo con las políticas de vivienda en México, es necesario conocer cómo la población valora los espacios construidos. Específicamente, analizar las condiciones de habitabilidad de las viviendas y la calidad de vida que genera un espacio estandarizado o en serie diseñado por políticas públicas e inmobiliarias, sin la participación de la población usuaria en la creación de viviendas ajustadas a necesidades particulares y sin considerar la sustentabilidad social de los conjuntos habitacionales. Por otro lado, es necesario conocer la situación que guarda el tejido social en los conjuntos habitacionales. Resulta importante abordar en los estudios referidos a la vivienda el estado del capital social de la comunidad y de los individuos que habitan los conjuntos habitacionales para dar respuesta a los problemas de socialización entre vecinos y baja participación social (Arbaci y Rae, 2014). Un debilitado capital social influye en los niveles de convivencia e integración de la comunidad, la ausencia de redes impide construir vínculos sociales; asimismo, se crea desconfianza y falta de reciprocidad en las reglas entre vecinos para impedir el deterioro del espacio público y evitar la generación de problemas sociales (Jorquera, 2011).

Este texto tiene como objetivo analizar las consecuencias de la aplicación de políticas de vivienda de interés social en un espacio urbano y las percepciones de la población con respecto a la vivienda, el entorno y el tejido social. Para lo anterior, se retoman los resultados de un estudio realizado por la Universidad de Sonora en un sector de rápido crecimiento urbano de la ciudad de Hermosillo, Sonora, México.

El texto está estructurado por secciones. En la primera, se hace un breve repaso de las políticas de viviendas más recientes en México. En la segunda, se abordan algunas características sociourbanas de la ciudad de Hermosillo, donde se aplicó una encuesta en cinco fraccionamientos con vivienda de interés social ubicadas en el sector poniente de más rápido crecimiento urbano. En la tercera, se hace una descripción del perfil socioeconómico de la población estudiada. En la cuarta, se describen las características de las viviendas, los conjuntos habitacionales y los niveles de satisfacción de la población. En la quinta, se analiza

la situación que guarda el tejido social y la confianza. En la última sección se brindan las conclusiones.

## **Política de vivienda de interés social en México**

En los últimos veinte años, las políticas de vivienda seguidas por las instituciones públicas en México se orientaron fundamentalmente a la financiación de créditos de vivienda para los trabajadores; el Estado dejó de construir viviendas para ceder el lugar al mercado inmobiliario privado (Coulomb, 2013). El cambio se liga al período de reformas neoliberales observadas en México a fines del siglo xx, en particular la reforma del artículo 27 de la Constitución que levanta la prohibición a la venta de tierra ejidal y la pone a disposición del mercado de suelo y la reforma a la ley de INFONAVIT donde el instituto pasa de promotor de vivienda a facilitador de créditos. Lo anterior permitió que el mercado privado sea el encargado de decidir la localización de los conjuntos habitacionales, fije el precio del suelo urbano, utilice los recursos públicos para introducir los servicios básicos y construya viviendas de forma estandarizada a gran escala con condiciones de habitabilidad bastante cuestionables (Connolly, 2006). Como resultado, el tamaño de la vivienda se redujo al imperar la lógica de disminución de costos y aumento del beneficio privado; se produjeron altas densidades habitacionales, los conjuntos se dispersaron y alejaron de los centros urbanos (Coulomb, 2010), aumentaron los costos de movilidad urbana y mayor dependencia al transporte privado, entre otros.

La política de vivienda en México se sustenta en los artículos 4 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los que se establece el derecho de toda familia a contar con una vivienda digna. Como política social de gobierno, la política de vivienda queda establecida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que define los lineamientos y estrategias generales de la política social en materia de vivienda, y la Ley de Vivienda y el Programa Nacional de Vivienda (PNV), ambos constituyen su marco normativo.

El PND (Secretaría de Gobernación, 2007) del gobierno federal del período 2007-2012 estableció como objetivo de la política de vivienda: “Ampliar el acceso al financiamiento para la vivienda de los segmentos de población más desfavorecidos, así como para emprender proyectos de construcción en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos”. De acuerdo con el PNV (Secretaría de Gobernación, 2008) del anterior gobierno federal, la novedad de la política de vivienda durante ese

período fue impulsar un desarrollo habitacional sustentable referido al cuidado al medio ambiente y el uso racional de energía e incrementar el financiamiento de vivienda a la población de menores ingresos. En el período que va del año 2000 al 2010, aumentó el volumen habitacional en 7,1 millones de viviendas. En 2010 existía en México un total de 35,6 millones de viviendas particulares (INEGI, 2010a).

La política de vivienda seguida por el gobierno federal permitió disminuir el rezago habitacional por vía de financiar los créditos de vivienda a los trabajadores por parte de las instituciones públicas, principalmente INFONAVIT. Sin embargo, ante débiles mecanismos de regulación en materia urbana se dejó en los hechos al mercado inmobiliario la planeación y desarrollo de los conjuntos habitacionales con vivienda de interés social (SHF, 2011). Las consecuencias fueron un crecimiento desordenado de las ciudades y un crecimiento extensivo de las manchas urbanas a falta de una adecuada planeación urbana. Se produjo un alejamiento de las áreas centrales y mayor dependencia al uso del transporte privado; la vivienda redujo sus dimensiones, ocasionó especulaciones en el mercado de suelo y dificultades en los gobiernos para generar infraestructuras y equipamientos urbanos (Pino y Moreno, 2013). Los grandes desarrollos urbanos habitacionales exigen una mayor demanda de suelo, servicios urbanos básicos, transporte y nuevas vialidades que los gobiernos locales no pueden satisfacer plenamente; además causan un desmejoramiento de las condiciones de vida de la población referidas a las condiciones de habitabilidad de las viviendas y a la calidad de los espacios públicos, tensionan los procesos de interacción social y crean condiciones para la inseguridad (ONU-Hábitat, 2012).

El actual PNV (Secretaría de Gobernación, 2014) del gobierno federal pretende reorientar el financiamiento a la vivienda para contribuir el desarrollo urbano. Los objetivos son: 1) densificar las ciudades reorientando el crecimiento habitacional hacia el interior y aprovechar la superficie intraurbana disponible; 2) promover la vivienda vertical para contrarrestar los efectos de la política de vivienda que hizo crecer las manchas urbanas, pero sin “hacer ciudad”. En otras palabras, contrarrestar la dispersión urbana y promover ciudades más compactas. Igualmente, en el PNV se destacan los retos en materia de vivienda; actualmente existen en México 2,8 millones de viviendas que necesitan ser reemplazadas y 11,8 que requieren algún tipo de mejoramiento. Se estima una demanda de 10,8 millones de soluciones de vivienda en los próximos veinte años (SEDATU, 2014).

Así también, el actual gobierno federal creó la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) con el objetivo de repensar el desarrollo

urbano de México para lograr ciudades compactas, reducir el rezago habitacional, crear vivienda sustentable, fomentar la movilidad, generar políticas de ordenamiento territorial, entre otras medidas. Además, la SEDATU promueve mejoras en la legislación tendientes a un modelo de desarrollo urbano en que las ciudades del siglo XXI apunten a las siguientes condiciones: centros densos que eviten la expansión urbana, estructura urbana policéntrica, privilegiar el transporte público y la movilidad no motorizada, compatibilidad en los usos del suelo, impulsar espacios públicos y la participación ciudadana, por mencionar algunas de las consideraciones contenidas en el PND en materia de desarrollo urbano (SHF, 2013).

Sin embargo, la industria de la vivienda podría resentir las diversas limitaciones contempladas dentro del PNV en materia de financiamiento público a la vivienda con restricciones a los subsidios tanto a los adquirentes de vivienda nueva como a las empresas inmobiliarias y, por otro lado, al impulso de la nueva política de vivienda que pretende densificar las ciudades y reorientar la ubicación de los nuevos conjuntos habitacionales a espacios menos lejanos de los centros urbanos, además la desaceleración causada por la crisis económica mundial podría repercutir también en un desequilibrio del mercado inmobiliario (BBVA Bancomer, 2013).

No es de interés de este trabajo profundizar en la política de vivienda en México, sino más bien resaltar las características más importantes de ella, sus efectos en las ciudades y en la población. Al respecto, INFONAVIT es la principal otorgante de créditos para la adquisición de viviendas de interés social en México (Villavicencio y Hernández, 2001). En 2008, la institución otorgó casi quinientos mil créditos, la cifra más alta en su historia. En el año 2011 el 63% de los créditos se orientaron a trabajadores con ingresos menores de cuatro salarios mínimos (INFONAVIT, 2011).<sup>1</sup>

La población con menores ingresos ha sido la más beneficiada con el otorgamiento de créditos por parte de INFONAVIT en los últimos años. Sin embargo, es esa población la más perjudicada por las tendencias a construir viviendas en áreas lejanas a la mancha urbana, con problemas en la dotación de servicios básicos, dificultades para la conexión y accesibilidad urbanas. Esa población también es la que ha resentido con mayor fuerza las debilidades del

---

<sup>1</sup> A partir de 2016 el gobierno federal desindexó los salarios mínimos de diversas leyes federales y estableció en su lugar la Unidad de Medida de Actualización (UMA) como referente de cálculo para el pago de contratos de vivienda, multas, recargos, derechos, etcétera. En el caso de INFONAVIT, actualmente los créditos otorgados se establecen en UMA (STPS, 2016).

modelo económico imperante en el país, disminuido sus ingresos y aumentado la precariedad laboral. Es decir, se trata de población urbana beneficiaria con un crédito de vivienda de interés social y con una mayor vulnerabilidad social.

Algo a destacar en los procesos de construcción de vivienda de interés social es el peculiar diseño urbano de tipo defensivo de los conjuntos habitacionales (Méndez Sáinz, 2006), traducido en accesos únicos a los conjuntos, interrupción de la secuencia urbana e incomunicación con los conjuntos vecinos, lejanía de las viviendas al acceso principal, dependencia al uso del automóvil por la falta de transporte público en el interior, congestión en las horas pico, entre otros. Este diseño genera discontinuidades en el entramado urbano y disminuye la legibilidad urbana. Se trata de un diseño que fragmenta el territorio de las ciudades, favorece la dispersión urbana y creación de nuevas periferias (Gutiérrez, 2009). Además, gran parte de los conjuntos habitacionales con viviendas de interés social carecen de los equipamientos básicos de salud, educación y abasto, también de espacios necesarios para las actividades culturales, comerciales y recreativas. Esta situación repercute en los costos de traslado y en aumento de los tiempos para la movilidad de la población, y genera equipamientos precarios e informales para suplir las carencias. Todo ello deteriora la calidad de vida de la población que habita conjuntos con viviendas de interés social (Valverde, 2013).

Los problemas urbanos referidos a la construcción de vivienda de interés social en México, también se observan en las ciudades sonorenses. La ciudad de Hermosillo, la más grande en población y mancha urbana en Sonora, fue desbordada en los últimos años por la aparición de grandes conjuntos habitacionales con viviendas de interés social principalmente. En esta ciudad se observan con claridad los problemas asociados a la ciudad dispersa y fragmentada en términos urbanos y sociales (Muxí, 2004). Pero también se observa la peculiaridad de la coexistencia de vivienda de interés social con mayor vulnerabilidad social de la población, referida a un contexto en el que la población percibe bajos ingresos, la precariedad en el empleo es una constante y la falta de seguridad social es abundante.

Se trata de fraccionamientos con vivienda de interés social creados en las periferias de las ciudades. Es un urbanismo que no hace ciudad en términos funcionales, menos en cuanto a las dimensiones sociales o sustentables. La población que vive en este tipo de conjuntos padece problemas referidos a las distancias a recorrer a los lugares de trabajo, de estudio o de abastecimiento, genera dependencia hacia el uso del automóvil y congestión de las vialidades de enlace, además la calidad de la vivienda y los equipamientos urbanos no son los más apropiados y resultan cuestionables los escasos espacios

públicos dispuestos de manera intersticial en la mayoría de los conjuntos habitacionales. En numerosas ocasiones este tipo de conjuntos o fraccionamientos se constituyen en escenarios apropiados para la inseguridad, el vandalismo, el narcomenudeo, entre otras situaciones. El abandono y la renta de vivienda abonan el deterioro de las condiciones de habitabilidad de los espacios.

Se trata de fraccionamientos con vivienda de interés social construidos en años recientes y que indican bastante bien los problemas urbanos que caracterizan a las ciudades mexicanas. Puede apreciarse que estamos frente a una expansión urbana de tipo periférica e insular, donde la dispersión a lo largo y ancho de las ciudades es común. Como consecuencia de la fragmentación de las ciudades que expresa la dispersión y la creación de nuevas periferias, el paisaje urbano se llena de islas sin orden o continuidad, conectadas solo a vialidades principales y poco relacionadas entre sí. Este diseño insular exagera la disfuncionalidad urbana, amenaza la sustentabilidad e inhibe la continuidad y la legibilidad de las ciudades.

## **Viviendas de interés social en el poniente de Hermosillo**

Hermosillo es la ciudad capital del Estado de Sonora, y se ubica en la región noroeste de México a 270 kilómetros de la frontera con Estados Unidos. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2010) cuenta con 784.000 habitantes que significa el 30% de la población estatal. Crece a una tasa anual del 2,5%. Es considerada una ciudad intermedia según el Sistema Urbano Nacional (ONU y SEDESOL, 2011).

Gran parte del crecimiento de la ciudad observado en los últimos veinte años se debe a las grandes inversiones en la industria maquiladora y automotriz que implica mayor atracción de población. El 67% de la población económicamente activa (PEA) labora en el sector terciario. La ciudad presenta un crecimiento físico mayor que el demográfico, en el período de veinte años la mancha urbana duplicó su superficie al pasar de 8.600 hectáreas en 1990 a 16.500 hectáreas en 2010 (IMPLAN, 2014). Esto implicó que la ciudad creciera en sus periferias con nuevos fraccionamientos o conjuntos habitacionales con viviendas de interés social destinadas a los trabajadores de la industria y servicios. La política de vivienda en México privilegia la financiación de créditos y deja la construcción de viviendas a las empresas inmobiliarias privadas. La búsqueda de las empresas por reducir costos de construcción y suelos más baratos condujo el crecimiento de la ciudad hacia la periferia. Se trata de un proceso de

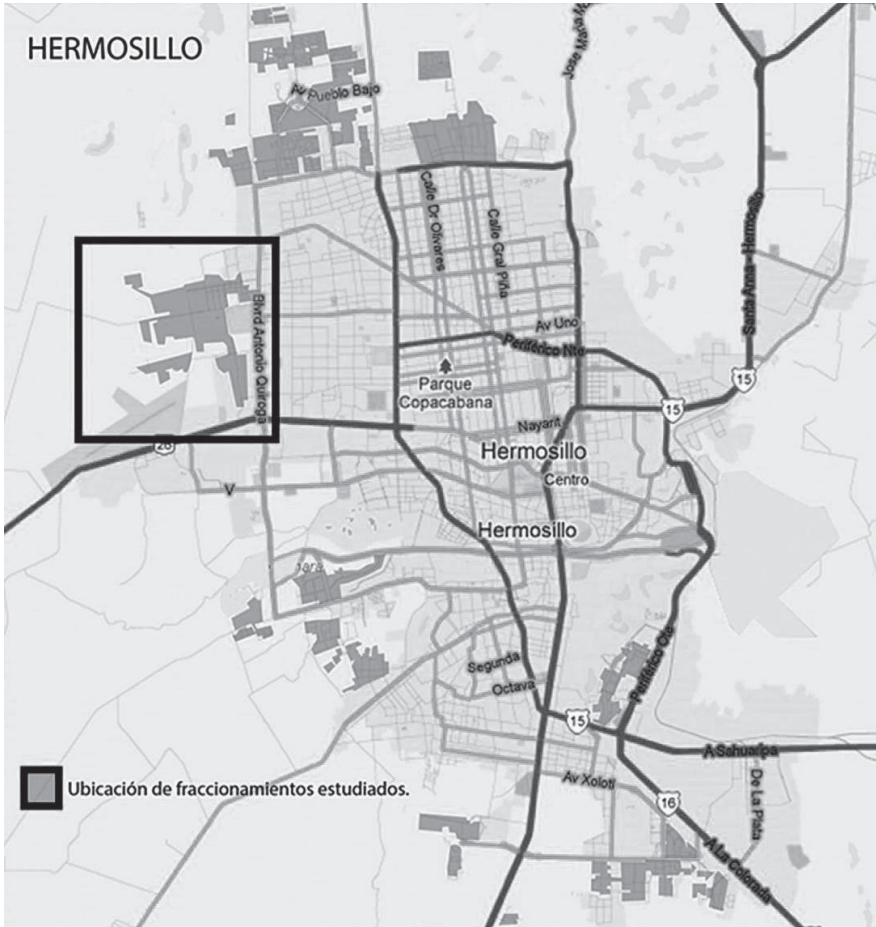
urbanización de tipo disperso o difuso que aumenta las distancias, disminuye la densidad poblacional y habitacional, marca las necesidades de transporte y nuevos hábitos de movilidad, genera segregación socioespacial y fragmentación urbana (Maycotte y Sánchez, 2009).

Con la finalidad de observar las consecuencias de la política de vivienda de interés social seguida por las instituciones públicas y privadas en Hermosillo y cómo la población usuaria de vivienda percibe los espacios, el entorno y los problemas sociales asociados a la lejanía con los centros de trabajo, la inseguridad y la carencia de espacios públicos, el Programa de Sociología de la Universidad de Sonora elaboró, en 2013, un cuestionario que fue aplicado en los fraccionamientos La Cholla, Puerta Real, San Bosco y Casa Bonita. Lo particular de estos lugares es que se ubican en la periferia poniente de la ciudad, donde en los últimos diez años las políticas públicas de vivienda de interés social y la planeación urbana municipal crearon el sector de mayor crecimiento de la ciudad. Los fraccionamientos estudiados fueron creados a partir del año 2002. Las viviendas fueron construidas por empresas privadas y financiada su adquisición por INFONAVIT principalmente y en menor medida por la banca privada.

Se trató de un estudio exploratorio y descriptivo realizado en cuatro espacios ubicados en el poniente de Hermosillo (ver mapa 1) con el objetivo de examinar su problemática social y la percepción de los habitantes acerca de su satisfacción con la vivienda, el tejido social y el entorno. Se tomó una muestra por conglomerados de 558 viviendas sobre un universo de 8.000 viviendas aproximadas, con una cuota de 3 a 4 viviendas por manzana. La cédula utilizada para la recolección de datos consistió de 58 preguntas de opción múltiple con algunas escalas que permitieran obtener información referida a la vivienda y los problemas sociales en el entorno urbano. Las variables fueron: 1) demográficas y referidas al jefe o jefa de hogar (sexo, edad, escolaridad, empleo, estado civil, ingresos, gasto, entre otros), 2) confianza y cohesión social (seguridad, confianza hacia las instituciones e integración comunitaria), 3) infraestructura y equipamiento del fraccionamiento, 4) vivienda (características de la vivienda y satisfacción de los usuarios).



**Mapa 1. Hermosillo y el área de estudio**



Fuente: elaboración propia con datos del Mapa © 2014 Google, ©2014 INEGI.

## **Perfil sociodemográfico de la población**

Se encontró que las edades de los jefes de familia se destacan por su juventud y estar en plena edad productiva. La edad media de los jefes de hogar estudiados es de 34,7 años, mientras que según INEGI (INEGI, 2010b) el promedio de los jefes de hogar en el nivel nacional es de 48,3 años. En el 77,5% de los casos los

jefes de hogar son hombres. La escolaridad de los encuestados es media. Alrededor del 60% de los encuestados cursó estudios de secundaria y preparatoria, es decir, entre 9 y 12 años de escolaridad, solo el 22% tiene estudios universitarios.

Las ocupaciones principales son: empleados 72,7% y trabajadores independientes el 11,6%. Los empleados se ubican principalmente en el sector servicios o sector terciario, el 30% labora en instituciones públicas. Los ingresos de los hogares son bajos, el 58,6% percibe menos de cuatro salarios mínimos. Las políticas de vivienda de interés social en México están orientadas principalmente al sector de población que recibe hasta cuatro salarios mínimos. En los hogares principalmente es un miembro quien aporta al hogar (57,4%) y dos en el 32,1%. Un rasgo particular en las ocupaciones de los encuestados es la precariedad en el empleo, es decir que no tienen estabilidad o contratos definitivos ni seguridad social; el 38,5% tiene contratos temporales o no tiene contrato. Esto puede significar que situaciones catastróficas como la disminución de ingresos, el desempleo o una enfermedad, hace más vulnerables los hogares e incrementa la posibilidad de caer en la morosidad por el crédito de la vivienda, la concurrencia de litigios por cobranza judicial, incluso el abandono de la vivienda.

Más de la mitad de los jefes de hogares encuestados expresan que su estado civil es casado (55,8%), seguida por unión libre (21%) y solteros (15%). Con respecto al tipo de familia, se obtuvo que predomina la nuclear (49,2%), seguida de las monoparentales femeninas (20,1%), las extensas (17,2%), unipersonales (6,5%) y solo matrimonio (5,5%). Los hogares se conforman principalmente de cuatro miembros (29,8%), seguida de los hogares con tres miembros (22,2%). En general, se trata de matrimonios jóvenes con pocos integrantes o familias con bajo número de hijos; en promedio, los hogares tienen 3,7 miembros. El 31% de los hogares cuenta con dos hijos menores de edad y en el 20,5% no tiene hijos. En promedio, los hogares tienen 1,7 menores de edad.

La situación de bajos ingresos obliga a las familias estudiadas a priorizar el gasto. En su mayor parte los hogares se encuentran en serios aprietos para desembolsar el pago mensual por su crédito dados los bajos ingresos; también el empleo informal sin seguridad social incide en la cesantía de pagos por el crédito de la vivienda por no cotizar salario ante el Instituto Mexicano de la Seguridad Social (IMSS) e INFONAVIT. Por supuesto, se prioriza en cuanto al gasto para sobrevivir cotidianamente. Se prefiere pagar por la alimentación, el transporte público, las deudas a casas comerciales y la educación de los hijos (ver cuadro 1).

**Cuadro 1. Gasto**

<b>Distribución del gasto</b>	<b>Gasto per cápita</b>	<b>Gasto total*</b>
Alimentación	457,99	1.694,56
Transporte público	56,62	209,49
Educación	43,75	161,87
Salud	31,81	117,69
Recreación	6,46	23,90
Gas	126,24	126,24
Energía eléctrica	327,56	327,56

\* El gasto total es en pesos mensuales y se obtuvo de multiplicar el gasto per cápita por 3,7 que es el promedio de miembros por hogar salvo el gasto de gas y energía eléctrica que es por vivienda.

Fuente: elaboración propia.

Otro elemento destacable en cuanto al gasto es el referido a las deudas de los hogares. Una parte importante del gasto cotidiano se financia mediante créditos de casas comerciales (muebles, ropa, artículos electrónicos, entre otros), empréstitos de bancos y casas de empeño. En promedio, los hogares estudiados mantienen un saldo de 7.545 pesos en créditos y realizan, en promedio, un gasto de 363 pesos mensuales por sus créditos.

## **Características de la vivienda de interés social y satisfacción de los habitantes**

El tipo de crédito predominante en los encuestados es el dirigido a la adquisición de vivienda de interés social. La vivienda de interés social es la más construida por el mercado inmobiliario en México en los últimos años, es el tipo de vivienda dirigida a los trabajadores y a la cual se orienta principalmente la política de otorgamiento de créditos de INFONAVIT. Este tipo de vivienda es característico de los conjuntos habitacionales ubicados en los sectores periféricos de las ciudades donde el suelo resulta más barato y los costos de construcción son menores. Se trata de vivienda que conforma grandes conjuntos habitacionales altamente densificados, pero lejanos a los centros urbanos y a los lugares de trabajo de la población, situación que impacta en la movilidad por los incrementos en los tiempos de recorrido y costos de transporte desde y hacia el conjunto habitacional.

La vivienda se destaca por sus reducidas dimensiones. Los espacios de construcción fluctúan entre 36 y 72 metros cuadrados, contienen equipamientos mínimos y son fabricadas con materiales poco adecuados a las condiciones climáticas regionales, con lo cual se reducen las condiciones de habitabilidad y generan tensión social. Son extremadamente calientes en el verano y frías en el invierno porque carecen de aislamiento térmico idóneo. El 44,5% de los encuestados dijeron que sus viviendas son muy calientes y el 22% que son calientes en época de calor, en tanto que un 31% que son muy frías y un 20% que son frías en época invernal.

Las viviendas tienen de una a dos recámaras y en promedio duermen 1,8 personas en cada una de ellas. Sin embargo, en el caso de hogares con familias extensas o en viviendas con solo una recámara, se detectó que no son suficientes las habitaciones disponibles para dormir y son utilizados para ese fin otros sectores, como la sala, los pasillos interiores y la cocina. Las viviendas son pequeñas y limitan los procesos de socialización y convivencia de los moradores; parte importante de la vida cotidiana de los habitantes se lleva a cabo en el exterior de la vivienda. La presión ocasionada por los espacios reducidos obliga a realizar obras de ampliación, generalmente de áreas para dormir. El 63,5% de las viviendas encuestadas tienen algún tipo de remodelación o ampliación, se destaca que el 31,3% lo atribuye a la búsqueda de mayor comodidad, el 18,4% al aumento de miembros de la familia, el 8% ampliar espacios de convivencia, entre otras causas. En el peor de los casos los patios traseros y frontales son utilizados como bodegas de artículos domésticos, para establecer pequeños comercios improvisados e informales y para tareas como cocinar o ver la televisión, imposibles de realizar dentro de la vivienda.

Las viviendas de interés social en los fraccionamientos estudiados se organizan por manzanas con densidades que van de 24 a 80 viviendas por manzana dependiendo si se trata de una planta o dos, también si se trata de vivienda económica, popular o tradicional.<sup>2</sup> Otro rasgo característico de los fraccionamientos analizados es el diseño urbano de tipo defensivo, consistente en acceso único, ocasionalmente con barreras de control, bardas perimetrales y retornos

---

<sup>2</sup> Las instituciones públicas y privadas participantes en la financiación de viviendas en México determinaban una clasificación de viviendas según su valor tomando como referencia el salario mínimo mensual vigente para el Distrito Federal. Para el caso que nos ocupa, se debe mencionar que la mayoría de los créditos de vivienda se agrupan en la categoría general denominada de interés social en la modalidad económica, popular y tradicional dependiendo de su valor en salarios mínimos (SHF, 2011). Hoy en día esto ha cambiado por la desindexación del salario mínimo y su sustitución por las denominadas UMA.

para la circulación vehicular. El entramado viario de los conjuntos habitacionales no tiene contigüidad y se interrumpe la secuencia urbana en las bardas perimetrales de cada manzana o en los accesos únicos. Los grandes conjuntos habitacionales de interés social presentan serios problemas de integración urbana y social: se destaca la inseguridad pública dentro del conjunto, espacios públicos insuficientes ante las altas densidades poblacionales, acelerado deterioro físico de las viviendas tanto por su nivel de calidad como por el vandalismo, carencia de organizaciones vecinales encargadas del mantenimiento de las viviendas como del conjunto, entre otros.

El 65,5% de los encuestados están totalmente satisfechos con su vivienda y solo el 22,8% están totalmente insatisfechos. De igual modo, un alto porcentaje se encuentra totalmente satisfecho con las habitaciones de su vivienda, como la cocina, la sala, el baño y el dormitorio. Ocurre algo similar con respecto a la satisfacción con la infraestructura y equipamiento del conjunto habitacional, donde el 63,5% está totalmente satisfecho y 22,1% opina lo contrario. La población percibe a sus fraccionamientos como tranquilos (49%) y alegres (21,7%), solo el 10,6% las perciben inseguras y el 5,6%, como feas. En general, la población encuestada se refiere bastante bien a sus viviendas y al fraccionamiento donde se ubica el conjunto habitacional, a pesar de los pocos metros de construcción de las casas, la necesidad de ampliarlas, las consideraciones referidas a la carencia de aislamiento térmico y el estado que guardan los espacios públicos. No fue objeto de estudio saber el lugar de donde provienen las familias, lo que hubiera permitido comparar y evaluar las diferencias y tratar de explicar los niveles de satisfacción antes mencionados. Sin embargo, existen problemáticas asociadas a las cualidades de los espacios públicos de los conjuntos habitacionales y la lejanía con los centros de trabajo o de abasto, en donde las percepciones resultan ser contradictorias con respecto a los niveles de satisfacción, como se verá a continuación.

Los fraccionamientos estudiados con viviendas de interés social y ubicadas al poniente de la ciudad no solo se ven limitadas por las distancias cada vez mayores con los lugares de trabajo, estudio y recreación, sino también por la ausencia de equipamientos comerciales para el consumo donde se puedan abastecer los habitantes. El 48,2% de los encuestados considera que los centros comerciales se encuentran muy distantes de sus hogares y el 32,1% muy cerca. De este último dato, se debe tomar en cuenta que dos de las colonias estudiadas son contiguas a un área comercial recién creada y donde se establecieron conocidas cadenas de autoservicio y franquicias de comida rápida. Cosa distinta ocurre con las tiendas de abarrotes en donde la población indica que

en un 62,7% se encuentra muy cerca y 20,9% cerca, esto tiene que ver con la proliferación de pequeños comercios familiares establecidos en las viviendas para generar ingresos complementarios. El 48,2% considera que los centros de salud públicos están muy distantes de sus hogares, mientras que el 10,8% opina que están muy cerca. Sucede igual con las oficinas de gobierno en donde la población realiza trámites diversos (60,2%). Consideran muy distantes los centros de trabajo (70,2%), las escuelas (53,4%), los lugares de recreo o deportivos (58,6%) y los familiares y amistades (64,2%). Aunado, se tiene el diseño defensivo de los conjuntos habitacionales que fragmentan el territorio. Los espacios tienen dificultades para integrarse a la ciudad en el sentido que se encuentran deficientemente conectados entre sí y con el resto de la mancha urbana, no existe una secuencia y continuidad urbana, la dependencia a una sola vialidad primaria para las salidas y entradas refuerza el escenario inaccesible e incrementa los tiempos de recorrido y las distancias.

La lejanía existente entre los hogares y los centros comerciales, de trabajo, las escuelas y las oficinas gubernamentales ocasiona dependencia hacia el uso del automóvil privado. El 51,7% de los hogares cuenta con un vehículo y el 23%, con dos. La facilidad en la adquisición de automóviles se relaciona con la permeabilidad fronteriza mexicana que hace posible la existencia de numerosos vehículos irregulares de procedencia norteamericana, tradicionalmente más baratos que los nacionales. Por supuesto, el uso de vehículos privados implica un costo: el 14,9% de los encuestados gasta más de 1.500 pesos mensuales en consumo de gasolina y el 21,2% entre 1.000 y 1.500 pesos mensuales, aproximadamente un poco menos de un salario mínimo mensual. Solo el 37,3% utiliza el transporte público como principal medio para ir al trabajo, la escuela o el centro comercial. El 67,1% de la población considera malo el servicio de transporte público debido a las largas esperas, las pésimas condiciones físicas de las unidades y el inadecuado trazado de las rutas.

Lo común en los conjuntos habitacionales es la alta densidad de viviendas y estar establecidos en la periferia de la ciudad. Estas circunstancias provocan problemas para la ciudad como la lejanía con la parte central de la ciudad o con los lugares de trabajo; el incremento en los tiempos de movilización y el congestionamiento vehicular de las vialidades primarias son el resultado. La alta densidad poblacional y las dimensiones reducidas de las viviendas a su vez influyen en el hacinamiento, en deficiencias en la prestación de servicios públicos y en el deterioro de los espacios públicos por las mayores distancias y el costo para la introducción de infraestructuras.

La población encuestada no está muy conforme con la calidad de los espacios públicos y los servicios disponibles en los conjuntos habitacionales. Se considera muy malo el estado que guardan las áreas verdes y parques (55%), áreas deportivas (70,8%), depósitos de basura (72%), juegos infantiles (79,2%), alumbrado público (45,4%), teléfonos públicos (65%), pavimentación de calles (61,4%), arborización de calles (58,2%), banquetas (43%), señales de tránsito (69,4%), entre otros. En general, las colonias estudiadas tienen pocos años de existencia (la más antigua es del año 2002 y la más nueva de 2011); esto supondría que el espacio público no estaría deteriorado, sin embargo, las percepciones de la población son distintas al momento de evaluar el estado físico de los espacios donde transcurre parte importante de la vida cotidiana y la socialización de los habitantes. Posiblemente la baja calidad de la construcción por las empresas inmobiliarias, el escaso mantenimiento de los conjuntos habitacionales por el gobierno municipal y el no involucramiento de los vecinos en las tareas de cuidado de los espacios públicos podrían explicar el deterioro. Resultan contradictorios los altos niveles de satisfacción con la vivienda y del conjunto habitacional cuando la población piensa que existe riesgo o vulnerabilidad de las viviendas a grietas por mala compactación del suelo (74,7%), a causas de arroyo taponados (77,1%), a contaminación por polvos (65,1%), a ruido (55%), entre otros.

El nivel de deterioro presentado en los espacios, a pesar del poco tiempo transcurrido desde su creación, no comprende únicamente a la dimensión física. Abarca también el plano social, los fraccionamientos tienen serios problemas en la interacción social de sus habitantes, la inseguridad y el vandalismo son significativos (aunque son valores bajos, la población considera que los problemas principales de sus colonias son la inseguridad 34,5%, casas abandonadas 37,8%, vandalismo 26,1% y venta de drogas al menudeo 14,4%), hay ausencia de organizaciones vecinales y no se confía en las instituciones ni en los propios vecinos. Resalta en las respuestas que los problemas principales de los fraccionamientos se refieren al tema de la seguridad, no a las condiciones de los espacios públicos o a los problemas cotidianos como el congestionamiento vehicular, la lejanía con los centros de trabajo o abastecimiento, entre otros. Como forma de brindar seguridad y contrarrestar la percepción de miedo, el 91,2% de las viviendas cuenta con rejas en puertas y ventanas, el 51,2% con bardas para limitar el espacio habitado, el 55,8% cuenta con perros como estrategia de prevención y el 27% alarmas electrónicas.

## Integración social y confianza

El lugar o el espacio habitado es el escenario de la interacción cotidiana por excelencia, contiene una especial carga simbólica y afectiva que relaciona al individuo con el espacio y es constructor de identidad social y territorial (Tuan, 1990). Teniendo en cuenta el poco tiempo transcurrido desde la creación de los espacios estudiados, esta variable influye en la integración social y los niveles de confianza de los habitantes en el sentido de que no existen suficientes redes de sociabilidad entre la población y sentido de pertenencia e identificación con el lugar. El tejido social de los fraccionamientos estudiados es frágil. La población percibe en un 47,7% que actualmente se ayudan menos que hace un año y se atribuye principalmente a la falta de conocimientos sobre sus vecinos y porque la situación económica no lo permite. Así también, a la pregunta si los vecinos son confiables se respondió positivamente solo en un 12,9%, y un 51,4% considera deben cuidarse las espaldas con respecto a sus vecinos. Con respecto a si los vecinos pueden estar al pendiente de la casa en caso de una ausencia temporal, el 44,2% refiere que es nada probable y muy probable solo el 21,3%. La aparente falta de solidaridad o cooperación entre los vecinos es propiciada por la existencia de un débil capital social. El entramado social de los conjuntos habitacionales es frágil. Las dificultades en los procesos de socialización entre habitantes que no se conocen, con poco arraigo al entorno, los diversos estilos de vida imperantes, se conjugan con un reducido y deteriorado espacio público para limitar la cohesión social.

La población encuestada guarda mucha desconfianza hacia determinadas instituciones. En una escala del 1 al 10<sup>3</sup> se pidió a la población que calificara la confianza: fueron reprobadas la policía (61,4%), el gobierno (68,3%), los partidos políticos (75,1%), el sistema de justicia (62,2%), los empresarios (58,3%) y los vecinos (52,6%). Se tiene una gran confianza a la familia (93,1%), los maestros (76,3%), la iglesia (74,7%), las amistades (68,7%), los compañeros de trabajo (55,8%), entre otros. La desconfianza es indicativo de la falta de cohesión e integración social. Además, no confiar en el gobierno, los partidos políticos, los jueces y la policía, indica que no se cree en esas instituciones para proveer servicios, garantizar derechos al ciudadano y facilitar oportunidades para el desarrollo social y humano.

---

<sup>3</sup> El 1 significó que no se confía nada y el 10 confianza total. Del 1 al 5 significaron calificaciones reprobatorias.



Una comunidad poco integrada posibilita también que no se guarde membresía a organizaciones diversas que pudieran proteger y apoyar para resolver problemas comunes. La población estudiada mantiene muy bajos porcentajes de afiliación o pertenencia a organizaciones colectivas como sindicatos, asociaciones de vecinos, padres de familia, clubes deportivos, asociaciones de autoayuda, entre otras; solo la pertenencia a agrupaciones religiosas sobrepasa con un 27,3% del total de los encuestados. Los problemas existentes en los fraccionamientos resultan difíciles de resolver cuando la población siente que la capacidad de influir en las autoridades para dar atención a demandas sentidas solo es probable en un 20,1% y nada probable en un 44,9%. La existencia de lazos débiles de sociabilidad, confianza y arraigo al lugar habitado limitan la participación ciudadana: el 52,9% piensa que es nada probable que los vecinos cooperen para realizar tareas comunes o resolver situaciones que impliquen la concurrencia colectiva, y muy probable, solo el 11,6%. Ante el supuesto de un problema que signifique la participación de los vecinos para la gestión ante una entidad externa al fraccionamiento para su solución, se encontró que no se organizarían para ir al municipio (79,5%), pedir la intervención de un político (92,4%), participar en un movimiento social (95,2%), avisar a la radio o al periódico (90%), levantar denuncia (89,6%) y cerrar calles para protestar (90,4%). Sin embargo, ante los bajos niveles de participación y desconfianza entre vecinos resulta paradójico que se piense que los problemas de los conjuntos habitacionales deben ser atendidos por todos (vecinos, gobierno, policías, inmobiliarias) en un 64,7%.

Los bajos niveles de confianza existentes y la escasa participación de los habitantes indican que instituciones como la familia y la comunidad son débiles para mantener la cohesión social de la población, y refieren también vínculos sociales reducidos y limitados para generar capital social.

## Conclusiones

La política de vivienda en México debe modificarse para que el Estado asuma un papel más protagónico –no solo como financiador– e intervenga más activamente en la planeación urbana, fijar las condiciones para el mercado de suelo urbano, incida en mejorar la calidad de la vivienda y contrarreste el proceso de urbanización que tiende a la expansión. Sin esto, la vivienda seguirá siendo un activo que no impacta en la mejoría de las condiciones de vida de la población. La vivienda de interés social producida por el mercado inmobiliario

no se ajusta a las necesidades de las familias; por el contrario, las somete a la estandarización masiva para optimizar costos, reduce el tamaño y la calidad de la construcción, incrementa las distancias y limita la movilidad urbana al uso del automóvil privado.

En los apartados anteriores se ha visto que la población se expresa bien de sus viviendas y de los conjuntos habitacionales, aunque no significa la ausencia de cuestionamientos a la calidad de los espacios públicos, a las deficiencias en la prestación de servicios, a los riesgos o vulnerabilidades de las viviendas, a la vida cotidiana tensionada por la lejanía entre la vivienda y los lugares de trabajo y abastecimiento. Las dimensiones actuales de la vivienda de interés social no facilitan un desarrollo óptimo de las familias; la mayor parte de los hogares han ampliado sus viviendas buscando un mayor confort y menos hacinamiento de los moradores o bien utilizan el reducido espacio para montar pequeños negocios informales. La seguridad es para las familias un tema central, los mayores problemas tienen que ver con la inseguridad, el vandalismo y las viviendas abandonadas como propicias a generar peligros, la percepción de miedo agrega al diseño urbano defensivo medidas extras de protección a las viviendas.

Los masivos conjuntos habitacionales tampoco facilitan el desarrollo de la población, más bien reducen la habitabilidad. Se ha visto que la población está inconforme con el Estado que guarda el espacio público referido a parques y áreas verdes, servicios públicos como la iluminación y la señalización de calles, hay ausencia de centros comerciales, áreas deportivas y educativas, el transporte público es limitado y son lejanos los centros de trabajo, salud y oficinas públicas.

A un entorno urbano en proceso de deterioro físico se incorpora el frágil tejido social. La información mostró que la población mantiene recelo con los vecinos, existe una confianza vecinal muy endeble, lazos sociales limitados y poca participación en la vida común. La convivencia social se encuentra muy erosionada, desintegrada y la cooperación entre vecinos circunscripta al beneficio propio, sobre todo existe un desplome en la confianza hacia las instituciones que garanticen los derechos ciudadanos y provean medidas de solución a los problemas comunes. La masividad de los conjuntos habitacionales y los problemas referidos a la habitabilidad de las viviendas y los bajos niveles de confianza y cooperación vecinal indican un tejido social lastimado y un panorama urbano poco optimista de continuar las actuales tendencias en la política de vivienda mexicana. Hacer comunidad, entre las distintas carencias que no contribuyen al desarrollo óptimo de la población y la desconfianza social existente, resulta una empresa difícil para las ciudades.

## Bibliografía

- Arbaci, Sonia y Rae, Ian (2014). “Efecto barrio y desigualdades: evidencias para desmitificar las políticas urbanas de diversificación residencial”. *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, vol. 9, n° 26, pp. 147-176.
- BBVA Bancomer (2013). *Situación inmobiliaria: México*. México: Servicios de Estudios Económicos del Grupo BBVA.
- Comisión Nacional de Vivienda (2008). “Programa Nacional de Vivienda 2008-2012”. *Diario Oficial de la Federación de México*, 30/12/2008.
- \_\_\_\_\_. (2013). “Programa Nacional de Vivienda 2014-2018”. *Diario Oficial de la Federación de México*, 30/04/2014.
- Connolly, Priscila (2006). “La demanda habitacional”. En Coulomb, René y Schteingart, Martha (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. México: Porrúa/UAM-Azcapotzalco.
- Coulomb, René (2010). “Evolución reciente y situación actual del derecho a la vivienda”. En Garza, Gustavo y Schteingart, Martha, *Los grandes problemas de México. II Desarrollo Urbano y Regional*. México: El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_. (2013). “Las políticas de vivienda de los estados latinoamericanos”. En Rebeca Ramírez y Emilio Pradilla, *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Gutiérrez, Juan (2009). “Una revisión crítica de la evolución de la planeación urbana en México”. En Quiroz, Héctor y Lee, Gabriela (comps.), *Las ciudades modernas en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT) (2011). “Informe anual de actividades 2011”, México.
- Instituto Municipal de Planeación del Municipio de Hermosillo (implan) (2014). “Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Hermosillo (pducph). Modificación 2014”. Disponible en: <http://www.implanhermosillo.gob.mx/wp-content/uploads/2017/05/PDU-CPH-2015.pdf>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010a). *Censo de población y vivienda 2010*. México: INEGI.

- \_\_\_\_\_. (2010b). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares ENIGH*. México: INEGI.
- Jorquera, Ramón (2011). *Ciudad del miedo. La seguridad y el capital social en las clases medias*. Hermosillo: El Colegio de Sonora.
- Maycotte, Elvira y Sánchez, Erick (2009). “Ciudades dispersas, viviendas abandonadas: la política de vivienda y su impacto territorial y social en las ciudades mexicanas”. En *Memorias de VI Congreso Internacional Ciudad y Territorio Virtual*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Méndez Sáinz, Eloy (2006). “Islarios defensivos de la ciudad”. En Méndez Sáinz, Eloy; Liliana López Levi y Rodríguez Chumillas, Isabel, *Espacio urbano, exclusión y frontera norte de México*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Muxí, Zaida (2004). *La arquitectura de la ciudad global*. Barcelona: Gustavo Gili.
- ONU-Habitat (2012). *México. Perfil del sector de la vivienda*. México: CONAVI/UNAM.
- ONU-Habitat y Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2011). *Estado de las ciudades de México 2011*. México: SEDESOL.
- Pino, Ricardo y Moreno, Jesús. (2013). “La política y la planificación urbana del Estado neoliberal”. En Ramírez, Rebeca y Pradilla, Emilio (comp.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. Tomo II. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) (2014). “Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018” (PNDU). *Diario Oficial de la Federación de México*, 30/04/2014.
- Secretaría de Gobernación (2007). “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”. *Diario Oficial de la Federación de México*, 31/05/2007.
- \_\_\_\_\_. (2008). “Programa Nacional de Vivienda 2008-2012”. *Diario Oficial de la Federación de México*, 30/12/2008.
- \_\_\_\_\_. (2014). “Programa Nacional de Vivienda 2014-2018”. *Diario Oficial de la Federación de México*, 30/04/2014.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (2016). “Desindexación del salario mínimo”. *Boletín de prensa*, México, 26/01/2016. Disponible en: <https://www.gob.mx/stps/prensa/boletin-de-prensa-desindexacion-del-salario-minimo>.

- Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) (2011). *Estado actual de la vivienda. 2011*. México: Fundación CIDOC y SHF. Disponible en: <http://www.cidoc.org/contenido/cargas/EAVM-2011.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Estado actual de la vivienda 2012*, México: Fundación CIDOC y SHF. Disponible en: <http://www.cidoc.org/contenido/cargas/EAVM-2012.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Estado actual de la vivienda 2013*. México: Fundación CIDOC y SHF. Disponible en: <http://www.cidoc.org/contenido/cargas/EAVM-2012.pdf>.
- Tuan, Yi-Fu (1990). *Topophilia: a study of environmental perceptions, attitudes and values*. Nueva York: Universidad de Columbia.
- Valverde, Carmen (2013). “Ciudad inacabada versus ciudad diseñada”. En Méndez Sáinz, Eloy; González Romero, Daniel; Olivares González, Adriana y Pérez Bourzac, María Teresa (coords.), *La arquitectura moderna desde la calle. Un recorrido de ciudades mexicanas*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Villavicencio, Judith y Hernández, Pedro (2001). “Vivienda social y sectores de bajos ingresos en la Ciudad de México: un encuentro imposible”. En Ziccardi, Alicia, *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía, los límites de las políticas sociales en América Latina*. México: CLACSO.



# ¡Ciudades que cuiden!

## La habitabilidad sentida desde las mujeres de barrios populares

*Laura Paniagua Arguedas*

### **Introducción**

La discusión sobre las ciudades como lugares exclusivamente considerados escenarios para la violencia social o espacios “esencialmente caóticos” se encuentra en la base sobre la cual trabajamos un proyecto de investigación y reflexiones sobre la habitabilidad. Desde la perspectiva de las mujeres de barrios populares se exploraron las condiciones necesarias para hacer de las ciudades lugares habitables, y se presentan aquí algunas reflexiones sobre los principios urbanísticos discutidos por las mujeres para conseguir que las ciudades sean espacios que cuiden a sus habitantes.

Recuperando el enfoque del urbanismo feminista, se vincula la experiencia del cuerpo como territorio y el hábitat como medio de convivencia, para posicionar la importancia de un marco político de gestión de la ciudad y de principios urbanísticos microlocales para conseguir que las ciudades sean espacios que cuiden a sus habitantes, que potencien la habitabilidad con dignidad y el autocuidado.

Con esta investigación se retoma la idea de que la memoria organizativa de los grupos que luchan por vivienda es central para el arraigo a un territorio, a través de las experiencias corporales y comunitarias que tienen lugar en la producción social del hábitat; pero, en muchas ocasiones, la participación genera desgaste en el cuerpo individual y social.

La reflexión que aquí se presenta es producto del proyecto “En las fronteras de la habitabilidad: mujeres, memoria organizativa y cuerpo en barrios populares” que he desarrollado en el Instituto de Investigaciones Sociales entre 2015-2017 en el Gran Área Metropolitana de Costa Rica.<sup>1</sup>

El punto de partida para el proyecto fue la elaboración sobre las situaciones de marginalidad urbana, violencia, segregación y luchas por el hábitat. Este recorrido llevó a colocar el tema de habitabilidad como punto de partida y el de autocuidado como punto de llegada; la propuesta interesó por el desgaste generado corporal y emocionalmente en las mujeres por su participación en organizaciones comunales.

Sin embargo, en su desarrollo, la investigación dio un giro para preguntarse: ¿cuáles son los criterios necesarios para la vida en la ciudad? ¿Qué elementos son indispensables para tener ciudades que cuiden la vida y no espacios que la violenten? Es decir, partiendo de que el cuidado y el autocuidado son indispensables para la habitabilidad, ¿cómo pueden generarse en la creación de ciudades espacios que protejan y cuiden la vida? ¿Cómo el Estado puede gestionar ese carácter de los espacios en el plano social? Esto implica la gestión del espacio urbano juntamente con las necesidades de las personas que lo habitan.

Algunas de las preguntas que movieron la reflexión han sido: ¿cuáles son las condiciones necesarias para la vida en términos de hábitat? ¿Qué elementos se requieren para asegurar la habitabilidad de las ciudades? ¿Qué debe tomarse en cuenta para que las mujeres tengan acceso a sus derechos en espacios como la vivienda, la comunidad y la ciudad? ¿Qué enseñanzas sobre esta temática construyen las mujeres del primer proyecto de vivienda gestionado por personas migrantes en Costa Rica?

Este artículo se divide en cinco apartados. El primero realiza un acercamiento a la metodología utilizada. Luego, se presenta una discusión sobre el concepto de habitabilidad. La tercera parte destaca la experiencia de las mujeres aportando al mejoramiento en los barrios. El siguiente apartado profundiza, en el campo de la gestión urbana, las propuestas del urbanismo feminista y las experiencias de un proyecto de vivienda y su organización. Y, finalmente, compartimos algunos lineamientos urbanísticos que podrían potenciar para que las ciudades sean espacios que cuiden a sus habitantes.

---

<sup>1</sup> Agradezco ampliamente a Helga Arroyo Araya y Verónica Azofeifa Vargas, quienes formaron parte del equipo del proyecto, por las discusiones sobre los temas emergentes, los apoyos logísticos y sus reflexiones que enriquecieron este artículo.



## Acercamientos metodológicos

La información presentada en este artículo proviene de una investigación basada en metodologías cualitativas, en las cuales se realizó un acercamiento a las experiencias de territorialidad de mujeres de barrios populares y las acciones que las mismas desarrollan para mejorar sus barrios o la producción social del hábitat (Ortiz, 2012). Por medio de las narrativas, entrevistas, talleres y encuentros creativos expresivos (Scribano, 2013) se procuró un acercamiento a la memoria organizativa de diferentes experiencias de mujeres en todo el territorio nacional, especialmente la Gran Área Metropolitana.

Para elaborar este escrito se realizaron entrevistas, talleres y se recuperó la experiencia de las mujeres migrantes nicaragüenses de la Asociación Proyecto Madres Maestras que protagonizaron la lucha por la vivienda y que actualmente viven en la Calle Matero en la Urbanización Colinas del Valle en Rincón de Cacao, que pertenece al distrito Tambor en la provincia de Alajuela, Costa Rica.

Por medio de la escritura, la narración y el dibujo se reconstruyeron los elementos de las historias de las familias y el proyecto de vivienda. También se tuvo acceso a los documentos de archivo, tanto escritos como fotografías, guardados por las personas del grupo. El proceso de sistematización se realizó a inicios del año 2015 y tuvo como productos un libro que recupera la memoria del proyecto (Asociación Proyecto Madres Maestras-UCR, 2017) y un video (Palabra de mujer, 2016).

Las familias del proyecto de vivienda tenían diversos orígenes. Muchas de ellas provenían del barrio autoconstruido “La Candela” que fue desalojado en 2006, otras venían de diferentes asentamientos o alquilaban una casa. Todas las familias compartían la necesidad de vivienda y el interés por mejorar sus condiciones de vida. La Asociación fue el grupo que se organizó para conseguir vivienda acompañado por la orden religiosa de los Claretianos; consiguieron su proyecto a través del bono de vivienda en Alajuela, Costa Rica en 2011.

La Red de Mujeres para la Incidencia Social y el Desarrollo es otro grupo con el cual se han establecido vínculos de trabajo, el mismo reúne a compañeras de diferentes organizaciones políticas y de incidencia local, capacitadas en temas de género, que le solicitaron al proyecto generar espacios de discusión teórica y metodológica para el trabajo con otras mujeres, en temáticas de género y análisis de coyuntura.

Con ellas y con otras mujeres de sectores populares con las que hemos conversado se ha construido este trabajo.

## Habitabilidad: ciudades para la vida digna

Como punto de partida establecemos que el cuerpo es reflejo del cuidado y del autocuidado; de la misma manera, la ciudad, como representación territorial del cuerpo social, es reflejo del cuidado y autocuidado que una sociedad, un Estado y una colectividad le dan al cuerpo social. En el caso de las ciudades centroamericanas ese cuerpo social se presenta con múltiples fragmentaciones, en algunos casos tienen en su base la clase social o la división étnica, en otros casos las marcas históricas de la guerra y sus heridas, pero que en la actualidad se relacionan con la brecha social, los procesos de ampliación de la exclusión y la desigualdad.

Según ONU-Habitat,<sup>2</sup> una de cada dos personas en el mundo vive en áreas urbana y, en América Latina, una de cada cuatro personas que vive en áreas urbanas habita en tugurios, lo cual significa 113,4 millones de personas. El hábitat autoconstruido o generado a través de la *producción social* (Ortiz, 2012) es el predominante:

Quando se trata de vivienda social en América Latina, lo que primero llama la atención es el esfuerzo titánico de la misma gente pobre por solucionar sus carencias de vivienda. Lo segundo que llama la atención es la ausencia casi total del Estado en la mayor parte de los países de la región. Frente a esa ausencia, la gente hace lo que puede. Y es mucho lo que pueden: [...] contabilizamos que el 67% de toda la producción habitacional en América Latina puede catalogarse como Producción Social del Hábitat. ¡Dos terceras partes de toda la vivienda se hace sin el Estado y a pesar del Mercado! (Olsson, 2012: 7).

El contexto social actual plantea interrogantes sobre las posibilidades y los límites de la habitabilidad: “aspectos de la polarización se encuentran reforzados por los efectos colaterales provocados por el desmantelamiento de los programas de bienestar social de carácter universal” (Díaz, 2012: 185) de allí que pareciera que las ciudades se mueven entre la habitabilidad y la muerte (Díaz, 2012: 109). Se hace urgente una mirada desde el género en estas dimensiones, pues:

---

<sup>2</sup> Foro Urbano Mundial 2014 (wuf por sus siglas en inglés de World Urban Forum), que constituye la Conferencia Mundial en Ciudades convocada por el Programa de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas (ONU-Habitat) “para examinar los retos que enfrenta el mundo en relación a los asentamientos humanos, como la rápida urbanización y su impacto en las ciudades, comunidades, economías, cambio climático y políticas” (<http://wuf7.unhabitat.org/theworldurbanforum-es>). Realizado del 5 al 11 de abril de 2014 en la ciudad de Medellín, Colombia.

Patriarcado y capitalismo se entrecruzan para generar una configuración urbana desigual, donde se materializa y reproduce el enfrentamiento entre la capacidad autoprodutora del espacio, propia de los sectores de menores ingresos y sus organizaciones, y la capacidad productora de las fuerzas globales del capital, con consecuencias diferenciales para mujeres y varones por el peso de sus roles socialmente impuestos (Gil y Anso y Ramos, 2011: 392).

En ese contexto, en un primer momento queremos identificar qué puede entenderse cuando hablamos de habitabilidad. Walter Benjamin indica que “habitar significa dejar huellas” (2004: 44). Ana Espinoza y Gabriel Gómez elaboraron una amplia reflexión sobre el concepto y se plantearon el objetivo de construir una concepción sociofísica que retomamos como referente. En ese sentido plantean:

la habitabilidad es una categoría esencial del espacio habitable, llámese lugar o escenario, interior o exterior, de escala urbana o doméstica, que amalgama tanto lo físico como lo psicológico y social, y que no pierde de vista su interacción con los procesos medioambientales. Forma una sola unidad conceptual, un topos habitable e integral que relaciona las condiciones físico-espaciales de la vivienda, los intercambios materiales, energéticos e informativos con su entorno y los factores físicos, biológicos y psico-sociales en que los individuos habitan (Espinoza y Gómez, 2010: 67).

Estos autores identifican cuatro aspectos centrales para una perspectiva sociofísica de la habitabilidad:

1. las magnitudes físicas y las condiciones intrínsecas de los espacios habitables y/o habitados;
2. las formas de apropiación que los habitantes desarrollan para estabilizar su proceso de interacción con el espacio habitado;
3. el esfuerzo y en su caso el impacto medioambiental que envuelve la satisfacción de las exigencias que implica el habitar, y
4. el nivel de satisfacción de las necesidades fisiológicas, psicológicas, sociales y culturales de los individuos que el espacio habitado provee (Espinoza y Gómez, 2010: 67-68).

Nuestra primera casa es el cuerpo (Cabnal, 2010). El cuerpo es construido socialmente y contiene marcas de la historia personal, familiar y social. Lo construye su lugar y vínculo con un contexto, una comunidad y el campo de

lo político. El cuerpo como territorio a liberar y sanar es un posicionamiento recuperado del feminismo comunitario (Palabra de mujer, 2015), que deseamos extender al plano urbano. En ese sentido:

Recuperar el cuerpo para defenderlo del embate histórico estructural que atenta contra él, se vuelve una lucha cotidiana e indispensable, porque el territorio cuerpo, ha sido milenariamente un territorio en disputa por los patriarcados, para asegurar su sostenibilidad desde y sobre el cuerpo de las mujeres [...] Recuperar y defender el cuerpo también implica de manera consciente provocar el desmontaje de los pactos masculinos con los que convivimos implica cuestionar y provocar el desmontaje de nuestros cuerpos femenino para su libertad [...]. Es un planteamiento que nos invita a recuperar el cuerpo para promover la vida en dignidad desde un lugar en concreto, a reconocer su resistencia histórica y su dimensionalidad de potencia transgresora, transformadora, creadora (Cabnal, 2010: 22).

El reto que se nos presenta es analizar junto con las mujeres participantes cómo las geometrías globales del poder (Massey, 2008: 117) marcan nuestros cuerpos y la habitabilidad. Bajo esa misma línea, señalaremos con Butler:

El cuerpo implica mortalidad, vulnerabilidad, agencia: la piel y la carne nos exponen a la mirada de los otros, pero también al contacto y a la violencia. El cuerpo también puede ser la agencia y el instrumento de todo esto, o el lugar donde «el hacer» y «el ser hecho» se tornan equívocos. Aunque luchemos por los derechos sobre nuestros propios cuerpos, los mismos cuerpos por los que luchamos no son nunca del todo nuestros. El cuerpo tiene invariablemente una dimensión pública; constituido como fenómeno social en la esfera pública, mi cuerpo es y no es mío. Desde el principio es dado al mundo de los otros, lleva su impronta, es formado en el crisol de la vida social; solo posteriormente el cuerpo es, con una innegable incertidumbre, aquello que reclamo como mío (Butler, 2004: 40-41).

Al referirnos a la habitabilidad se habla del uso del espacio, a la flexibilidad que debe tener el mismo para ser utilizado, pero a la vez transformado, y a la condición también de estabilidad o permanencia que tienen los espacios. Cuando nos referimos al espacio habitable hablamos del espacio que reúne condiciones para la vida, condiciones para la reproducción de las redes de sostenimiento de la vida o para la red de la vida, concepto proveniente del feminismo y especialmente de los aportes del feminismo comunitario de las compañeras de Guatemala, en especial con Lorena Cabnal (2010). Usualmente la atención a

las actividades de reproducción y sostén de la vida han estado recargadas sobre las mujeres (Federici, 2013). Para alcanzar esto, deben incorporarse los elementos constituyentes de la justicia cósmica y la humanización de la vida que el feminismo comunitario deposita en el bien estar, resumido en el siguiente esquema (figura 1).

**Figura 1. Elementos de la justicia cósmica y la humanización de la vida**



Fuente: Palabra de mujer, 2015.

Pensar la ciudad como un espacio para el cuidado implica posicionarlo como un tema de responsabilidad colectiva. Gil y de Anso y Ramos (2011) exploraron los cruces entre ciudad y género, ellas recuperan la perspectiva de Moser (1989, citada por Gil y de Anso y Ramos, 2011: 406) quien señala que, históricamente, las mujeres han desempeñado el rol de encargadas de la reproducción y el cuidado familiar, así como prácticas de tipo comunitarias que se han visto incrementadas en momentos de crisis económicas:

Los usos, desplazamientos y apropiaciones del espacio urbano –incluyendo los servicios públicos, equipamiento social e infraestructura– están relacionado con este triple rol desempeñado por las mujeres, que genera una inserción y un acceso, diferenciado por género, a la ciudad. En ese sentido, las mujeres son las principales usuarias del barrio, de las viviendas, de los

servicios y equipamientos colectivos, siendo este uso reflejo de la división sexual del trabajo al ligarse, fundamentalmente, a la reproducción familiar, a la realización de trámites y diligencias, al abastecimiento de alimentos y otras necesidades, que se suman a las tareas productivas (Gil y de Anso y Ramos, 2011: 391).

Desde esta perspectiva se posiciona la discusión con la gestión de los territorios y el espacio de la ciudad.

## **Ciudades que cuiden: la habitabilidad sentida desde las mujeres**

En el trabajo con comunidades, como Finca San Juan, Barrio Nuevo de Curridabat, La Carpio, Alajuelita (de San José), Urbanización Colinas del Valle en El Cacao (Alajuela), y con algunos grupos organizados hemos constatado un elemento que no resulta novedoso, pero que se reafirma en los hallazgos de la investigación: las mujeres son las primeras involucradas en la construcción de hábitat y de la habitabilidad. Son ellas las que dedican gran cantidad de su tiempo y energías al tejido en colectivo, social y espacial, de sus comunidades.

En la construcción de las diferentes reflexiones sobre las temáticas urbanas (Paniagua, 2014a), organizativas (Paniagua, 2014b y 2014c) y de derechos humanos (Brenes *et al.*, 2012) hemos constatado el protagonismo que tienen las mujeres en el campo organizativo, con su trabajo mostrando tanto un esfuerzo crucial para sus comunidades como un desgaste en el largo plazo.

Massolo indica que

... el análisis de las conexiones entre ciudad y género permite revelar: a) el empalme entre espacio y experiencias cotidianas; b) la interacción fluida entre el hacia afuera y hacia adentro de la vivienda; c) las continuidades y rupturas en los modos de vivir cotidianamente las condiciones materiales, sociales y políticas del orden urbano; y d) los núcleos de opresión y desigualdad social en el espacio urbano (2002, citado por Gil y Anso y Ramos, 2011: 387).

En ese sentido:

el género como instrumento de análisis resulta una categoría sumamente importante a la hora de estudiar la participación en la producción del hábitat popular, en la medida en que permite enriquecer la descripción de los

tipos de trayectoria que desarrollan quienes se involucran en estos procesos y, al mismo tiempo, avanzar en la comprensión de las características de las organizaciones –formales e informales– en las que se experimentan dichas trayectorias (Gil y de Anso y Ramos, 2011: 387-388).

En correspondencia, las protagonistas de la construcción social del hábitat popular son prioritariamente las mujeres. En las acciones de generación de condiciones de habitabilidad estas mujeres enfrentan múltiples procesos de desgaste socioemocional, por eso, son relevantes los espacios de reflexión para las mujeres sobre su involucramiento socioafectivo con el hábitat. Además, se requiere apoyo en la construcción de estrategias de autocuidado para la protección de las dimensiones interrelacionadas mente, cuerpo y hábitat. Es importante destacar que se dio una “feminización de las políticas sociales”, no así, en la misma medida, la participación de las mujeres y un enfoque de género en la toma de decisiones institucionales centrales para transformar el espacio público y el hábitat. Desde el ámbito de políticas públicas, no se ha incorporado un análisis crítico de los elementos andróginos presentes en los proyectos y diseños de los espacios de vivienda, comunales y públicos que afectan los derechos de las mujeres y de los diferentes colectivos que conforman una sociedad (por edad, género, condición de discapacidad, etcétera).

Yerlin Montero Molina, dirigente de San Juan, Pavas y habitante de un asentamiento comentaba que la aspiración en el mejoramiento del hábitat era que “llegar al barrio sea como llegar a la casa compartida”. Para Yerlin, la ciudad gestionada por las mujeres pondría prioridad en los espacios colectivos, públicos, compartidos y urgentes, en el presente y en su futuro:

Para los hombres y para las mujeres los barrios tienen necesidades distintas. Si se les pregunta a los hombres qué necesitan, lo que contestan es: una cancha, un “*play*” (área de juegos) donde ir a hablar paja y donde meter el carro. Ellos lo ven con inmediatez, ya que la mayoría pasa fuera del barrio y el entorno la mayor parte del tiempo. En cambio para las mujeres, las solicitudes son: un lugar para llevar cursos (formación humana), como un centro comunal; áreas de recreación para los niños, un lugar para sembrar, un lugar para sentarse, tomarse un café con las vecinas y hablar. Porque, dónde se quedan los muchachos mientras voy a trabajar, cómo viajan los hijos a la escuela y cuánto tardamos. Nosotras podemos ver las necesidades a largo plazo, por ejemplo, hoy puedo salir bajando estas gradas y, cuando tenga 60 años, ¿podré bajar estas mismas gradas? Además, necesitamos las fuentes de empleo cerca de nuestra casa, no contaminantes, ni dañinas

para el ambiente. De eso se trata la construcción del hábitat (Paniagua y Salgado, 2013: 22).

Son las mujeres las que se involucran en las organizaciones y muchas veces elaboran los proyectos de beneficio comunal, usualmente son ellas las que asisten a las convocatorias de reunión y a los proyectos. La participación femenina en las reuniones es mucho más amplia que la de los hombres. Evelyn Solís, una de las dirigentes de la Asociación Proyecto Madres Maestras: “por lo general las que van son las mujeres y por lo general a las que les interesa, son las mujeres, el hombre como que es más quitado”. Esta dirigente indica que para muchas mujeres es realmente un reto encontrar a las personas que quieran unirse por objetivos comunes.

Por otra parte, en muchos de los asentamientos que hemos conocido, son las mujeres las que dejan una huella en el espacio urbano con pequeñas intervenciones paisajísticas que embellecen el espacio público. Un claro ejemplo lo constituyen las plantas. A partir de nuestras observaciones, se registra el enorme trabajo que constituyen las pequeñas huellas naturales introducidas por las habitantes de los barrios. Son las mujeres las que siembran plantas alrededor de sus viviendas o las colocan en las ventanas y espacios de luz. Esto genera espacios colectivos que modifican la experiencia de la comunidad. A continuación, presentamos algunas fotografías de lo que referimos.

### **Imagen 1. Patio en Barrio Nuevo de Curridabat**



Fuente: elaboración propia, 2006.



**Imagen 2. Calle Mateo, Urbanización Colinas del Valle,  
Rincón de Cacao, Alajuela**



Fuente: elaboración propia, 2015.

**Imagen 3. Jardineras en El Relleno, Finca San Juan, Pavas, San José**



Fuente: elaboración propia, 2016.

#### Imagen 4. Frente de vivienda San Juan, Pavas



Fuente: elaboración propia, 2014.

Si el cuerpo es un elemento central para comprender los territorios y las territorialidades, es en el cuerpo y en el cuerpo social, propiamente, en que debe trabajarse el diseño de estrategias de habitabilidad que protejan la vida urbana. Entonces, en el territorio-cuerpo-tierra (Palabra de mujer, 2015) se entretreje el cuestionamiento sobre las condiciones de habitabilidad y las posibilidades de protección a la vida.

Bajo estas premisas la ciudad debe ser un espacio de protección. Lejos de los modelos actuales que tenemos en América Latina, con ciudades altamente agresivas en el espacio público y privado, en las áreas peatonales, de tránsito, la vivienda y las zonas comerciales, la pregunta es sobre cuáles elementos debe contener la ciudad que cuida, en qué se deben convertir los espacios urbanos para promover el cuidado social, concepto que retomamos de la propuesta de María Cecilia Leme:

Según la perspectiva socioeducativa, la reflexión sobre las metodologías que promueven el cuidado incorpora también un proceso de *cuido social* que posibilita y promueve cambios hacia una mejor vida, convirtiéndose en un acto político necesario y propositivo de una forma histórico-social de estar siendo en el mundo, de estar cuidando y de estar educando (Leme, s.f.).

Esto lleva a analizar, a la vez, cuáles son las formas, dimensiones y construcciones de espacio y de ciudad que limitan o impiden la vida. Se trata de una reflexión que se vincula con la ética del cuidado como perspectiva desarrollada por el brasileño, teólogo de la liberación, Leonardo Boff. Dentro de esta reflexión el punto de partida es construir ciudades que se sostengan en el saber cuidar. Este proceso cuenta con el referente político de la ética del cuidado, posicionada por Leonardo Boff que nos conduce desde el cuerpo hasta el espacio:

El cuidado de sí mismo supone una concepción del cuerpo, una educación acerca de tener y habitar en el cuerpo, en la carne. [...] El cuidado del cuerpo no solo es un problema de salud es también un problema político y de convivencia. Si cada persona aprende a valorar y respetar su propio cuerpo como un bien insustituible y a respetar el cuerpo de los otros, quizás se crean mejores condiciones para evitar el daño a los cuerpos: el asesinato, el secuestro, la tortura, el hambre, el suicidio, etc. La vida es sagrada porque el cuerpo es sagrado (Boff y Toro, 2009).

Al preguntarnos qué puede hacerse frente a las heridas y la desmemoria, existen algunas propuestas que se han implementado de manera bastante autónoma por parte de las comunidades para atender la necesaria cicatrización de lo ocurrido. Uno de los casos más relevantes reúne a las mujeres de Bolívar en torno a un tejido colectivo, en el cual plasman segmentos de sus vivencias y comparten las huellas que ha dejado el conflicto armado colombiano.

Por otra parte, Medellín ha sido un ejemplo de transformación de una ciudad que llegó a ocupar el lugar de mayor violencia en el mundo a ser un modelo de transformación social y urbana a través de la cultura ciudadana, la educación y la arquitectura. Según Jorge Melguizo, ex secretario de Cultura Ciudadana de la alcaldía de Medellín, “lo contrario a la inseguridad no es la seguridad sino la convivencia”, y desde una revalorización de lo público, la reconstrucción de la confianza en las instituciones y la entrega de lo mejor a los sectores más necesitados de la sociedad es cómo pueden gestarse cambios para la vida en sociedad (Melguizo, 2012).

La propuesta de criterios que se genere a través de esta investigación busca desarrollar, por medio del enfoque de justicia espacial (Soja, 2009), un posicionamiento de la *función social de la propiedad* y la construcción de políticas de planificación urbana ligadas a las necesidades de la población. Según Edward Soja el pensamiento espacial crítico se compone de tres principios:

- a) La ontológica espacialidad del ser (todos somos espaciales, así como seres sociales y temporal)
- b) La producción social de la espacialidad (el espacio es producido socialmente y, por lo tanto, puede ser socialmente cambiado)
- c) La dialéctica socio-espacial (el espacio forma lo social tanto como lo social da forma a la espacial) (2009: 2, traducción propia).

Y, teniendo en cuenta estos elementos, debe indicarse que “siempre hay una dimensión espacial correspondiente a la justicia mientras que al mismo tiempo todas las geografías tienen expresiones de la justicia y la injusticia incorporados en ellos” (Soja, 2009: 2).

## **La gestión urbana y las propuestas del urbanismo feminista**

La ciudad debería constituir un espacio de protección y también de respeto al derecho a la ciudad, un espacio distinto de lo que tenemos hoy en América Latina, con ciudades que son escenarios de violencia en el espacio público y privado, en las áreas peatonales, de tránsito, la vivienda y las zonas comerciales. La aspiración a que la experiencia urbana sea diferente es parte del interés de diversidad de actores sociales, aunque con esfuerzos desarticulados. Siguiendo a Patricia Ramírez:

... la ciudad y la ciudadanía se producen y se resignifican en el espacio público por ser el lugar de encuentro cotidiano con la vida urbana, con la diversidad de personas, de actores y prácticas sociales, con la pluralidad de expresiones, de imágenes y de símbolos en el entorno construido. La tendencia a la degradación pone en riesgo la permanencia de lo público urbano como espacio de encuentros y comunicación, como patrimonio cultural y como espacio de todos (Ramírez, 2014: 19-20).

Con esa perspectiva, podemos indagar, ¿cómo pueden gestarse desde el urbanismo ciudades que cuiden? ¿En qué se deben convertir los espacios urbanos para promover el cuidado social? Y finalmente, desde la perspectiva del urbanismo social, ¿qué elementos deben poseer los equipamientos urbanos para generar ciudad y ciudadanía? (Franco y Zabala, 2012). En esa línea:

El objetivo del urbanismo debería ser poder disfrutar de ciudades inclusivas que tengan en cuenta la diversidad real que caracteriza a los espacios ur-

banos, y así poder hacer posible que el derecho a la ciudad sea un derecho humano para todas las personas (Muxí *et al.*, 2011: 107).

El enfoque de género en los trabajos sobre los espacios urbanos permite “desnaturalizar y cuestionar las desigualdades de poder relacionadas con el acceso a las oportunidades de vida en la ciudad” (Gil y de Anso y Ramos, 2011: 387). Por su parte: “permite hacer visible y reconocer que el espacio no es neutro y que los roles y actividades de los varones y las mujeres en sus territorios y recorridos condicionan la percepción, acceso y uso de la ciudad, así como su vida cotidiana y sus experiencias” (Gil y de Anso y Ramos, 2011: 387).

Como perspectiva de la investigación, es en la interacción espacio-sociedad en la cual se construye y potencia la ciudad y la ciudadanía o, por el contrario, se tiende a limitar su ejercicio. En esa línea, las políticas urbanas se encaminan a atender esa interacción a la vez que:

... se plantea el fortalecimiento del espacio público como el desafío de una política de la diferencia y de la inclusión social capaz de reconocer y resolver los conflictos urbanos e interculturales. Recuperar la capacidad integradora de la ciudad tiene que ver con la reconstrucción de lo público como lugar referente de identidad urbana, proveedor de condiciones de bienestar para la creación de sinergias sociales, de formas de solidaridad y de compromiso cívico entre actores sociales diferentes (Ramírez, 2014: 312).

Incorporamos la metodología construida por el urbanismo feminista que identifica seis grandes campos que definen el apoyo físico y social sobre el cual se desarrolla la red cotidiana (Muxí *et al.*, 2011: 113): los espacios públicos o de relación, los equipamientos, la movilidad, la vivienda, la participación y la seguridad. Teniendo en cuenta la experiencia cotidiana en las ciudades:

Los equipamientos se tienen que entretrejer con los recorridos de cada día, es decir no se tienen que colocar en los límites de las áreas urbanizadas puesto que generarán calles sin vida y con falta de seguridad. Con la expulsión de los equipamientos a las afueras de nuestras ciudades perdemos uno de las máximas ventajas de la mezcla y la proximidad: conseguir que los recorridos representen tiempos útiles. Es decir, poder utilizar el tiempo eficientemente si los diversos itinerarios cotidianos nos permiten satisfacer las necesidades cotidianas. En cambio, el uso del tiempo no es eficiente cuando cada recorrido es exclusivo para una función (Muxí *et al.*, 2011: 109).

Siguiendo a Ángela Franco y Sandra Zabala, los equipamientos urbanos han tenido históricamente un papel fundamental en la atención de las necesidades básicas de los ciudadanos y han sido instrumentos valiosos para la construcción de comunidades solidarias. Estas autoras mencionan que, según Agustín Hernández para que los equipamientos cumplan con su función social deben atender cuatro criterios: 1) no deben ser, obligatoriamente, generadores de recursos económicos; 2) deben ser concebidos como una propiedad colectiva, reconocida como tal por el Estado y las comunidades; 3) su distribución debe ser homogénea en el territorio, que se conviertan en soportes complementarios de las nuevas centralidades y garanticen equidad, 4) tienen que ser flexibles para cubrir rápidamente necesidades producto de momentos de crisis (Franco y Zabala, 2012: 12).

En síntesis, para estas autoras los equipamientos son objetos, a la vez que representan usos colectivos, constituyen elementos arquitectónicos y, en sí mismos, se identifican como hechos urbanos, pues conforman uno de los principales sistemas estructurantes de las urbes en relación directa con los otros sistemas (Franco y Zabala, 2012: 19-20).

Un punto central para atender la complejidad latinoamericana e incorporarlo a la gestión territorial es la gestión del riesgo. Nuestros países son altamente vulnerables y es central tomar en cuenta la vulnerabilidad de nuestras ciudades. Por tanto, siguiendo a Lily Caballero la planificación urbana debe constituir una herramienta de gestión del riesgo (Caballero, 2013: 16), teniendo en cuenta que

la responsabilidad de la planificación urbana en la mitigación de daños y en la prevención de desastres como otra forma de encarar las inequidades bajo las cuales se han construido las ciudades de la región. Con esto se introduce la discusión sobre la construcción social del riesgo y la construcción de ciudades vulnerables (Caballero, 2013: 12).

En Costa Rica, ante la carencia de una política pública en el campo del urbanismo, la desactualizada y fragmentada legislación vigente, la ausencia de iniciativas de articulación interinstitucional y la limitada participación social en temas urbanos se posiciona esta contribución analítica con el fin de revisar y proponer elementos que orienten la transformación.

Recuperaremos algunas pequeñas historias para establecer las reflexiones finales sobre este tema que han surgido del trabajo con comunidades. En algunos barrios populares, la diferenciación o conflicto entre los habitantes que tienen mucho tiempo en un lugar y los “recién llegados” puede llegar a enfrentamientos (esta diferenciación también se nombra como vecinos versus

inquilinos). Yerlin Montero, dirigente comunal de El Relleno en Pavas, cuenta cómo se dio un conflicto entre vecinas, una recién llegada (con ocho meses) y otra con dos años de habitar el lugar. Ella estaba orgullosa de ver cómo una compañera de COOPEBERACA R.L., la organización local, abordó la situación, dado que la dirigente no se encontraba en el lugar. Cuando usualmente cualquier enfrentamiento en los barrios suele incitar a más y más violencia, en este caso las dirigentes salieron al encuentro, junto con las vecinas de los alrededores y fue una de las jóvenes, hija de una de las dirigentes, quien expresó “aquí vivimos así, y si usted no vive así, tiene que buscar otro lugar”.

El acuerdo básico de convivencia se antepone frente a la hostilidad. Se trata de una generación joven que ha crecido en los hogares, jóvenes que han recibido y vivido todo el proceso de formación, construcción de reglas locales y el proceso de posicionamiento de ayuda entre las familias frente al individualismo. Este ejemplo sobreviene como una posibilidad de reconstruir la convivencia, en el que, como lo señala Yerlin Montero, para retomar la calma nadie hizo uso de más violencia, pero es la integración la que genera un cambio en la respuesta que puede darse a las diferencias. La dirigente comunal atribuye este gran logro de gestión del territorio al proceso de formación en su conjunto que ha llevado la comunidad (educación) y a la toma de conciencia sobre la imagen comunal (identidad), al cuestionarse: “¿Cómo nos percibe la gente de afuera? De la mano de, ¿cómo queremos ser percibidos?”.

El hacer conscientes las raíces resulta también un punto importante a analizar pues, si un grupo de personas siente apego por el territorio en el que se asientan, hará lo posible por dar dignidad a ese espacio.

Caso contrario, en otro barrio popular en Alajuela, la posición de un grupo organizado que apenas está comenzando a consolidarse es, ante las ventas de droga y los conflictos, señalar que se presenta una sensación de miedo, lo que inhibe cualquier intervención por parte del grupo, dando paso al “sabemos quiénes son, pero no nos metemos”. Esta dificultad de establecimiento de acuerdos básicos de convivencia hace pensar en la importancia de los liderazgos para apoyar procesos de cambio, a la vez que el hecho de tener un barrio no formal, no necesariamente exime de la posibilidad de establecerlos; sí se abren preguntas sobre el tamaño del territorio, contemplando si esto puede darse a escala regional o solo en las microlocalidades.

Maodi, una mujer de 78 años habitante de La Carpio, compartió una situación que vivió en días recientes y consideramos sintetiza un posicionamiento de la ética comunal y la restitución de la dignidad a través de la búsqueda de la justicia. Le vendió un bolso a un vecino, el cual le adelantó una muy pe-

queña parte del dinero del precio; ella había cuidado de los hijos del vecino en múltiples ocasiones mientras él trabajaba. Le sorprendió que pasaron los meses y no tenía noticias del dinero de la venta. Al asistir a una cita médica y encontrarse en la situación de querer tomarse un café y no contar con el dinero para hacerlo decidió cobrarle, para su sorpresa el vecino le dice que “no tiene dinero y que utilice sus ahorros”. Al día siguiente, el hombre le deja con una vecina el bolso en malas condiciones, usado y sucio. Su indignación fue muy grande al sentirse robada y estafada, tanto que tuvo dificultades para dormir por varios días. Decidió entonces ir a la iglesia donde se congregaba su vecino y hablar con él, pero lo hizo convocando a varios pastores de la congregación, pues ella reflexionó que al ser “una mujer sola” y “mayor”, si hablaba a solas con el estafador, las cosas no tendrían mayor relevancia.

Al hacerlo, por medio de su palabra legitimó la denuncia de la injusticia; logró exteriorizar el repudio que le generó un aprovechamiento y la vulneración de la cual había sido objeto y que el vecino había cometido o podría estar cometiendo con varias personas. A la vez, aprovechó para hacer un llamado al grupo religioso sobre el ejemplo que podría dar esta “oveja de su rebaño”. Ella narra cómo al irse del lugar tuvo una caída; tal era la descompensación en su cuerpo que no pudo sostenerse en pie. Días después, el sujeto se acercó a ofrecerle otra pequeña parte del dinero que ella rechazó, pues no se trataba únicamente de un tema material. Semanas después le fue entregado el dinero adeudado en su totalidad. Fue un esfuerzo de denuncia pública que involucró una institución de control social como lo es la iglesia, pero principalmente al poner en evidencia los actos que muchas víctimas de ese sujeto pueden haber vivido en silencio. La aspiración a justicia involucra entonces, la búsqueda por parte de las mujeres para dos cosas: 1) construir un lugar de respeto para sus voces y 2) denunciar las situaciones de violencia construyendo redes de apoyo como medida de presión y protección.

Las mujeres del primer proyecto de vivienda gestionado por personas migrantes en Costa Rica, por medio de la Asociación Proyecto Madres Maestras, recuperan como los principales aprendizajes el esfuerzo por comunicarse internamente con el grupo, los conocimientos adquiridos sobre cómo se gestionan estos proyectos y las habilidades que adquirieron como hablar en público y negociar. Detallan que la perseverancia y la paciencia fueron otros de los grandes aprendizajes, pues la ruta no estaba clara y el camino no fue fácil. Las dificultades en el grupo fueron un reto constante. Muchas familias entraron y muchas abandonaron el proyecto, algunas por las experiencias previas de estafa, otras por cansancio o poseer un limitado compromiso.



Por su parte, el espacio habitacional es un elemento central para asegurar la habitabilidad. La vivienda debe brindar las máximas condiciones de confortabilidad y atender las necesidades de sus habitantes. El cambio de pasar de un asentamiento a una vivienda mejorada fue notorio para estas mujeres, así lo expresan a continuación:

*Vivir en precario no significa que uno es un asesino o una criminal. En cambio, he visto que gente que solo ha vivido alquilando y tiene un corazón de piedra. ¿Y que si a mí me afecta haber vivido en un precario? Para nada. (Mayra, 2015).*

*Yo nunca me imaginé que yo iba a tener casa aquí. Jamás se me pasó a mí por aquí. Nunca, nunca. Para mí es una bendición. Es algo que yo no lo esperaba. Es que ni me lo imaginaba, entonces para mí es una bendición. Yo empecé a pensar en la posibilidad desde que me invitaron a las reuniones. Entonces ahí yo ya vi más allá de... Ahí fue donde yo empecé a pensar que sí iba a tener una casa. Pero que uno la iba a comprar así, era imposible, entonces nunca me imaginé que la iba a poder comprar con méritos propios, digamos, a sacar toda la plata uno. Pero yo hasta que entré a ese grupo fue que se me encendió la chispita de querer tener algo propio (Juana, 2015).*

*Tal vez algún día, la esperanza es lo último que se pierde, algún día vamos a tener una casita, aunque sea de paja, le decía yo a mi hija, vamos a tener... tenía a la niña chiquita, allá había unos barrancos, allá mira mi hija vamos a ir a hacer un ranchito de paja nosotros, mire qué bonito se mira, cuando empezaba a hablar me decía que cómo vamos a ir a meternos a un rancho de paja, yo le decía ahí vamos a ir a dar y ahí vamos a vivir bien, “No, mami”, me decía, “qué nos van a dar a nosotros si nosotros somos extranjeros”. Cuando ya nos metimos con el padre, y el padre nos decía “hay que luchar”, y vea con la lucha aquí estamos (...) pero soñamos que íbamos a tener casa y aquí la tenemos (Luz, 2015).*

*Fue un sueño hecho realidad (...). Si tenía un sueño de algún día tener mi casa, sea por pagar o sea como sea. Antes con la persona que vivía, sí anduve bastante, él en proyectos pero nunca lo lograban. Como siempre, que hay personas que se meten y roban (...). Para mí fue un sueño realizado. Me dieron la casa y me pellizcaba a ver si era verdadera. A ver si era verdad o no (Mayra, 2015).*

En esta investigación ha sido posible encontrar algunos elementos que fueron posicionados por las mujeres como indispensables para la habitabilidad, a saber: la justicia, los espacios libres de violencia, los lugares para el encuentro, acuerdos para la convivencia y la recuperación de la memoria. Por eso, la “arquitectura y el urbanismo se vuelven un medio extremadamente potente para lograr un

cambio que, trascendiendo lo físico, le apunta a inducir un proceso de integración y equidad social sin precedentes en la historia reciente de la ciudad” (Echeverri y Orsini, 2010: 21).

## Reflexiones finales

De la experiencia y las reflexiones de las mujeres que han participado de todo el proyecto es posible extraer cinco condiciones para la habitabilidad desde la perspectiva femenina, importantes a incorporar en las políticas de gestión territorial y en la escala microlocal:

- 1) *La justicia*: se inscribe dentro de la reivindicación del respeto a una ética comunal. Implica una distribución equitativa de las tareas y un compromiso solidario y, lo mejor, equilibrado entre los miembros del grupo. La sensación de injusticia puede afectar negativamente las relaciones entre las personas del grupo y los vecinos y vecinas. Además, acciones de favoritismo hacia ciertos grupos o personas, generan distancia y roces entre los miembros de la comunidad. Por estas razones, para las mujeres es fundamental que exista un trato equitativo entre las personas que conforman el grupo, sin importar si las mismas se encuentran ocupando cargos en la directiva del grupo. La equidad debe existir tanto en la repartición de beneficios como de las responsabilidades. Igualmente, ellas interpelan a mecanismos comunales de construcción de justicia, en el sentido de potenciar las mediaciones entre personas que delinquen o se aprovechan de otras en condiciones de vulnerabilidad, para potenciar el respeto y eliminar comportamientos como estafas, robos y otras formas de violencia.
- 2) *Espacios libres de violencia*: las mujeres quieren espacios para desarrollarse, sin miedo ni riesgo a enfrentar agresiones o acoso. Esto implica que el Estado debe realizar un urgente trabajo con hombres y mujeres de las diferentes edades, para reflexionar las problemáticas sociales que acarrea la masculinidad hegemónica y sus prácticas, como un riesgo para la salud pública. La casa, la cama y la calle deben ser espacios libres de toda violencia. El acoso callejero fue uno de los elementos más discutidos por las mujeres sobre su experiencia en el ámbito público, en cómo se dan por parte de los hombres comentarios, sonidos, miradas, tocamiento y abusos hacia sus cuerpos que resultan sumamente desagradables; este tema aún está muy ausente de las políticas públicas y de las propuestas de diseño urbano.

- 3) *Espacios para el encuentro y la colectividad*: las personas que conforman las comunidades sin importar la edad, requerimos de espacios para encontrarnos, dialogar y crear juntas. Estos espacios deben relacionarse con las necesidades comunales pero también con las necesidades recreativas. En el caso de algunas comunidades con las que trabajamos se carece de un salón comunal accesible para reuniones y actividades. Por su parte, este punto implica retomar elementos centrales que le den a los espacios públicos un carácter que dignifique la experiencia de ser peatón: la señalización clara, la información, la accesibilidad (para población con discapacidad; para las diferentes edades: niñez, juventud, adultez y adultez mayor).
- 4) *Acuerdos para la convivencia*: esta dimensión se establece desde la construcción de los acuerdos básicos sobre cómo vivimos en las microlocalidades, lo que se permite y lo que no se permite. Estas normas o acuerdos en algunas comunidades se dan por sentado, en otras se dejan a la imposición del más fuerte o del peso de quien posee el poder económico. En el caso de la propuesta hecha por las mujeres se trata de los acuerdos que posibiliten el mantener las redes de sostenimiento de la vida con equidad en las responsabilidades entre géneros. Para garantizar la habitabilidad, las ciudades deben proteger, no violentar. El espacio debe potenciar esa protección, no contribuir a un ambiente hostil, abandonado y peligroso.
- 5) *Recuperación de la memoria*: consiste en espacios que respeten lo ocurrido y faciliten la elaboración de duelos y la atención a los recuerdos dolorosos, sobre las pérdidas y duelos colectivos. Existen en nuestro contexto escasísimos espacios para recuperar elementos ocurridos en nuestra realidad social, histórica y cotidiana. Se instaura una lógica del monumento como representación de la memoria oficial, y la presentación por parte de los grupos sobre sus referentes y la reconstrucción de su historia en ocasiones es desalentada y hasta criminalizada.

Con estas reflexiones abrimos la discusión sobre cuáles serían las posibilidades para gestionar desde lo público ciudades que tengan por norte el cuidado.

## **Bibliografía**

Asociación Proyecto Madres Maestras-UCR (2017). *El derecho a una vivienda digna. Memorias del primer proyecto realizado por mujeres migrantes en*

*Costa Rica*. San José: Instituto de Investigaciones Sociales y Escuela de Arquitectura.

- Benjamin, Walter (2004). *Libro de los pasajes*. Madrid: Akal.
- Boff, Leonardo y Toro, Bernardo (2009). “Saber cuidar: el nuevo paradigma ético de la nueva civilización. Elementos conceptuales para una conversación”. Bogotá y Petrópolis
- Brenes, Mónica; Paniagua, Laura y Sandoval, Carlos (2012). *La dignidad vale mucho. Mujeres nicaragüenses forjan derechos en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica.
- Butler, Judit (2004). *Deshacer el género*. Barcelona: Paidós.
- Caballero, Lily (2013). “Los riesgos urbanos y la justicia urbana en Centroamérica”. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, n° 39, pp. 11-27.
- Cabnal, Lorena (2010). “Acercamiento a la construcción de la propuesta de pensamiento epistémico de las mujeres indígenas feministas comunitarias de Abya Yala”. En Cabnal, Lorena y Asociación para la cooperación con el Sur (ACSUR) - Las Segovias. *Feminismos diversos: el feminismo comunitario*, pp. 10-25. Barcelona: ACSUR-Las Segovias.
- Díaz, Susana (2012). “La ciudad como espacio social de convivencia”. En Valladares, Luis (comp), *La ciudad. Antecedentes y nuevas perspectivas*, pp. 109-144. Ciudad de Guatemala: Centro de Estudios Urbanos Regionales, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Echeverri, Alejandro y Orsini, Francesco (2010). “Informalidad y Urbanismo Social en Medellín”. *Sostenible?* Disponible en: [http://www.eafit.edu.co/centros/urbam/articulos-publicaciones/Documents/111103\\_RS\\_AEcheverri\\_%20P%2011-24.pdf](http://www.eafit.edu.co/centros/urbam/articulos-publicaciones/Documents/111103_RS_AEcheverri_%20P%2011-24.pdf).
- Espinoza, Ana Elena y Gómez, Gabriel (2010). “Hacia una concepción sociofísica de la habitabilidad: espacialidad, sustentabilidad y sociedad”. *Palapa*, vol. v, n° 10, enero-junio, pp. 59-69.
- Federici, Silvia (2013). *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Franco, Ángela y Zabala, Sandra (2012). “Los equipamientos urbanos como instrumentos para la construcción de ciudad y ciudadanía”. *Dearq*, n° 11, pp. 8-13.

- Gil y de Anso, Laura y Ramos, Julia (2011). “La casa, el barrio y la ciudad: algunas consideraciones de género a partir de la experiencia del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos”. En Di Virgilio, Mercedes; Herzer, Hilda; Merlinsky, Gabriela y Rodríguez, María Carla (comp.). *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, pp. 385-419. Buenos Aires: Café de las ciudades.
- Leme, María Cecilia (s.f.). “El cuidado pedagógico en atención a la niñez: un recorrido por la historia de la educación”. Documento sin publicar.
- Massey, Doreen (2008). “Geometrías internacionales del poder y la política de una «ciudad global»: pensamientos desde Londres”. *Cuadernos del CENDES*, a. 25, n° 68.
- Melguizo, Jorge (2012). “Lo contrario a la inseguridad no es la seguridad sino la convivencia”. Video, entrevista de *Realidad Expuesta*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=rda8Ll6V8dI>.
- Muxí, Zaida; Casano, Roser; Ciocoleto, Adriana; Fonseca, Marta y Gutiérrez, Blanca (2011). “¿Qué aporta la perspectiva de género al urbanismo?”. *Feminismols*, n° 17, pp. 105-129.
- Olsson, Joakim (2012). “Venciendo la fragmentación. Para lograr un modelo hermoso”. En AA.VV., *El camino posible Producción Social del Hábitat en América Latina*, pp. 7-9. Montevideo: Centro Cooperativo Sueco y Trilce.
- Ortiz, Enrique (2012). “Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública”. En AA.VV., *El camino posible Producción Social del Hábitat en América Latina*, pp. 3-40. Montevideo: Centro Cooperativo Sueco y Trilce.
- Palabra de Mujer (2015). *Sanando nuestro territorio cuerpo tierra*. Video, Canal Universidad de Costa Rica UCR. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=fwba3zTJxvw>.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Mujeres migrantes empoderadas por su vivienda*. Video, Canal Universidad de Costa Rica (UCR). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ThDWpxMbEcY&index=49&list=PL7SWDgzAgNN8k9INCYnsaB8QizptFEloO>.
- Paniagua, Laura (2014a). “Barrios que derriban fronteras: casa, lucha popular y estigmatización”. En Bolívar Barreto, Teolinda; Guerrero Echeagaray,

- Mildred y Rodríguez Mancilla, Marcelo (comps.). *Casas de infinitas privaciones ¿Germen de ciudades para todos?*, pp. 225-248. Quito: Abya-Yala. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- \_\_\_\_\_ (2014b). “Organización y comunidades populares. Principales resultados”. Ponencia en el Simposio Catastro Nacional de Asentamientos, Fundación TECHO. Ciudad de la Investigación Universidad de Costa Rica, 25/09/2014.
- \_\_\_\_\_ (2014c). “¡A construir el hormiguero y encender la luz! Lo político y la participación en la experiencia migratoria”. En Sandoval, Carlos (ed.), *Migraciones en América Central. Políticas, territorios y actores*, pp. 315-335. San José: Universidad de Costa Rica.
- Paniagua, Laura y Salgado, Isaac (comps.) (2013). *Barrios para la gente. Políticas locales sobre vivienda y hábitat con enfoque de género y gestión del riesgo en Centroamérica. Memoria*. San José: Universidad de Costa Rica, Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de CLACSO.
- Ramírez, Patricia (coord.) (2014). *Las disputas por la ciudad: espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*. Ciudad de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Scribano, Adrián (2013). *Encuentros creativos expresivos: una metodología para estudiar sensibilidades*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos.
- Soja, Edward (2009). “The city and spatial justice”. *Justice Spatiale Revue*, n° 1, septiembre, pp. 1-5.

# Segregación residencial y política de vivienda en Colombia Ciudad Verde en Soacha

*Melba Rubiano Bríñez*

## **Introducción**

El creciente proceso de urbanización de las metrópolis contemporáneas es un fenómeno persistente en la actualidad y Colombia no es ajena a este hecho, pues específicamente Bogotá como capital del país y como núcleo central de una zona de influencia metropolitana que abarca veinte municipios aproximadamente a su alrededor, concentra más del 20% de la población nacional y posee una dinámica poblacional que representa un desafío para los gobiernos locales para solucionar la demanda de vivienda y garantizar las condiciones óptimas de calidad de vida de la población.

El presente artículo analiza las políticas habitacionales que, en materia de lucha contra la reducción de la pobreza y contra la desigualdad, se han implementado en Colombia. Para ello, a partir del caso de un proyecto de vivienda dirigido a población pobre cercana a Bogotá se revisan los resultados de la investigación realizada en el marco del proyecto “Metropolización, desequilibrios territoriales y justicia espacial en América Latina: retos para la gestión del territorio”, que corresponde a la línea de investigación Hábitat, Ambiente y Territorio de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia desarrollado entre 2013 y 2014.

Aquí se analizan las posibles implicaciones sobre el bienestar de la población en términos de mejoramiento de las condiciones de vida una vez se ha hecho

la implementación de un macroproyecto de vivienda diseñado y promovido desde el nivel central de gobierno en un municipio de la zona metropolitana de Bogotá: Soacha. El cuestionamiento que orientó la reflexión es: ¿un macroproyecto urbano como Ciudad Verde será generador de segregación socioespacial?

El artículo se desarrolla conforme al siguiente esquema: en la primera parte se hace una contextualización de la escala de ordenamiento territorial en Colombia para justificar el estudio de esta temática; en la segunda parte se aborda el marco teórico y normativo que orienta el estudio del Macroproyecto Ciudad Verde y sus implicaciones como potencial generador de segregación socioespacial. En la tercera, se analizan las políticas públicas y en la cuarta, se describen los resultados del desarrollo residencial formal promovido por el Macroproyecto Ciudad Verde en Soacha desde el punto de vista del comportamiento del mercado del suelo. Se concluye con unas reflexiones finales.

### Imagen 1. División político-administrativa de Colombia



Fuente: <http://geoportal.dane.gov.co:8084/Divipola/> (30/03/2015).



## **Colombia, Bogotá, Soacha: de la escala nacional a la metropolitana**

Colombia es una república unitaria organizada en treinta y dos entidades territoriales que se denominan departamentos, que a su vez se encuentran conformados por municipios (1.101 en total).

Vale aclarar que en Colombia existen aproximadamente diez áreas metropolitanas, de las cuales seis están creadas por ley y existen otras que, aunque no se encuentran legalmente reconocidas, se consideran áreas metropolitanas de hecho. Este es el caso del área metropolitana de Bogotá cuya influencia rige sobre veinte municipios y que, a pesar de varios intentos fallidos de conformarla, no ha sido posible concretar este propósito. El más reciente esfuerzo encaminado a esta finalidad tiene que ver con la conformación del área metropolitana Bogotá-Soacha que está en proceso y cuyo proyecto ya fue radicado ante el Congreso Nacional. En este sentido, se reconoce que Bogotá ejerce una doble influencia, por un lado, por ser la capital de Colombia y por otro lado, por la influencia sobre el núcleo metropolitano de la región central, pero que realmente tiene relaciones directas por razones de movilidad cotidiana con el municipio de Soacha con el que se encuentra conurbado.

La imagen 2 muestra que los barrios localizados al sur de Bogotá se mezclan y traspasan las fronteras municipales, extendiéndose y anexándose físicamente con Soacha, municipio que presenta fuertes vínculos cotidianos con Bogotá y tiene un significado relevante en términos de las relaciones metropolitanas y el desarrollo de proyectos urbanos que ultrapasan los límites de lo local, tales como proyectos de vivienda y de transporte como la extensión de la línea de Transmilenio hasta este municipio.

## Imagen 2. Conurbación Bogotá-Soacha



Fuente: Google maps.

Para explicar las implicaciones que, en términos de metropolización, tiene Soacha con Bogotá es necesario hacer referencia al conflicto interno que desde hace cerca de sesenta años ha venido sufriendo el país, debido a la guerrilla y los paramilitares que sumado a los despojos de tierra de la población campesina han producido un desplazamiento desde las regiones en conflicto hacia las zonas urbanas, agravando más el déficit de vivienda, aumentando los problemas que implica la superación de las condiciones de pobreza y, por lo tanto, dificultando alcanzar la meta de lograr la reducción de la desigualdad.

Como se mencionó, Bogotá se encuentra conurbado físicamente con Soacha, lo que en términos de la cantidad de desplazados que llegan a Soacha tiene implicaciones sobre Bogotá dadas las escasas oportunidades laborales y, adicionalmente, incide en que compartan las problemáticas de violencia, pobreza, desempleo y creciente demanda de vivienda. Además, Soacha concentra una gran cantidad de población de bajos ingresos que conviven en asentamientos ilegales, carentes de títulos de propiedad (CODHES, 2013: 90).

El referido informe de CODHES afirma que

según datos del DANE indican que aproximadamente el 16,1% de la población de Soacha tiene necesidades básicas insatisfechas, además el 77% de la población está clasificada en los estratos 1 (44%) y 2 (33%),

y el 23% restante se ubica en el estrato 3, lo que da un reflejo del bajo nivel de ingresos de sus habitantes (Alcaldía Municipal de Soacha, 2011) (CODHES, 2013: 92).

Lo mencionado anteriormente indica las condiciones precarias del municipio y señala la incidencia y las relaciones que tiene Soacha con Bogotá como fuente de empleo y de oportunidades para estudiar.

El municipio de Soacha se encuentra ubicado sobre un eje vial que conecta desde el centro hacia el sur del país y que cuando atraviesa esta zona se denomina Autopista del Sur. Es una vía que moviliza gran cantidad de vehículos y que comunica Bogotá y Soacha. En este sentido, Soacha es un municipio que por su ubicación estratégica cercana a Bogotá, históricamente, recibe una gran cantidad de población que proviene de diferentes lugares del país, principalmente, llegan en condición de desplazados desde su lugar de origen.

**Cuadro 1. Población de Soacha nacida en otros municipios, por comuna**

Nombre comuna		Población	Nacidos en otro municipios	
			Total	%
Comuna 1	Compartir	86.754	71.170	82
Comuna 2	Centro	45.547	30.282	66
Comuna 3	La Despensa	57.920	47.153	81
Comuna 4	Cazuca	69.325	54.362	78
Comuna 5	San Mateo	63.416	55.081	87
Comuna 6	San Humberto	35.823	53.205	76
		<b>358.785</b>		<b>78</b>

Fuente: elaboración propia basada en REDATAM, DANE, Censo 2005.

De acuerdo con los datos del cuadro 1, sorprende la proporción de personas que han nacido fuera del municipio, lo cual no quiere decir que todos sean desplazados, pero sí se habla de períodos en que se han producido flujos de población que llegan al municipio, que dada la proximidad con Bogotá se convierte en un lugar ideal para residir.

## Metropolización, segregación residencial y pobreza urbana como marco de análisis

Lo que se ha pretendido destacar, con lo dicho hasta ahora, es que Bogotá y Soacha mantienen un vínculo delimitado por la metropolización, tema que ha sido objeto de estudio por diversos autores y con diferentes puntos de vista, como es el caso del aspecto demográfico analizado por Dureau y Gouëset (2012); desde el punto de vista de las dinámicas económicas, Jaramillo y Alfonso (2001); Alfonso también ha revisado las relaciones desde la dinámica inmobiliaria y desde las dinámicas laboral (2010a y 2010b); Hurtado (2013), entre otros.

En el ámbito latinoamericano, Duhau (2003: 163) plantea la definición de *zona metropolitana* como un conjunto de jurisdicciones político-administrativas que concurren en la formación de una aglomeración urbana que funciona como una unidad a la que denominamos metrópolis. Así pues, cada unidad metropolitana (jurisdicción) se configura o define en cuanto a la relación que tiene con las demás unidades que componen la metrópoli. En ese sentido, para poder identificar la función o rol que la unidad tiene dentro de la metrópoli, el autor señala que es indispensable observar el indicador de la distribución espacial del mercado de trabajo, ejemplo de ello son las unidades que dentro de la metrópoli cumplen una función habitacional y que sin ellas las unidades consideradas céntricas no contarían con la fuerza de trabajo que requieren las actividades que allí se realizan. No obstante, esta articulación entre unidades no necesariamente se muestra en conurbación física (continuidad del tejido urbano), sino que también pueden formar parte de la metrópoli sin estar conurbadas. De tal manera que el carácter central o periférico que posee cada unidad (jurisdicción) de la metrópoli se establece por su función desempeñada dentro la aglomeración urbana y no por su localización geográfica; no obstante, existe una correspondencia entre la ubicación geográfica y el carácter de la unidad (Duhau, 2003).

Por otro lado, Jaramillo y Alfonso (2001) definen la metropolización como la condición que consiste “en que la gran ciudad establece fuertes relaciones de interdependencia con su entorno, aun antes de su fusión física, al punto de que se configura una unidad socioespacial más amplia, que con frecuencia involucra entidades político-administrativas diferentes” (Jaramillo y Alfonso, 2001: 199). En tanto que Alfonso (2010a) considera que la metropolización se da en términos de una interacción cotidiana inducida por desplazamientos migratorios desde el núcleo urbano que se verifica a partir de “movimientos poblacionales como el mejor indicador estructural del nivel alcanzado por la

metropolización” (Alfonso 2010a: 222). Siguiendo al mismo autor, en otro texto, Alfonso (2010b) afirma que es un proceso en el que convergen agentes económicos que interactúan, a través de procesos mercantiles, redes de contacto y otros mecanismos de intercambio, ampliando su umbral de interacción a una escala supralocal que gravita sobre el núcleo urbano.

Acorde con esta definición, Miranda, Torres y Hurtado consideran que la metropolización es un proceso que implica “una serie de interdependencias e interacciones sociales, ambientales, político administrativas y económicas” (2011: 4). Así, denominan a este proceso como “proceso de expansión espacial y poblacional [...] caracterizado por el desbordamiento de los límites de las ciudades centrales que deviene en aglomeraciones urbanas mono o policéntricas” (Hurtado, Torres y Miranda, 2011: 4). Por último, aducen que la “metropolización refleja un orden económico espacial y más complejo que el expresado por conceptos como aglomeración urbana y conurbación o por categorías dicotómicas como ‘lo rural’ y ‘lo urbano’, que en el contexto de la metropolización se resignifican y se complejizan”.

Por tanto, se puede afirmar que la metropolización, como han mencionado los autores antes citados, implica una interacción entre agentes de diferentes ámbitos y sectores que se produce como resultado de una dinámica de difusión desde el núcleo urbano hacia un área de influencia con la cual interactúa. Tal sería el caso que se verifica en Bogotá y su influencia y dinámica con Soacha.

Autores como Alfonso (2009) e Iracheta (1997) consideran que la metropolización latinoamericana, a diferencia de los países industrializados, no se da en un proceso de desarrollo sino en condiciones de atraso donde se manifiestan señales de dependencia económica y de la aglomeración de actividades en determinados lugares y una elevada concentración de población en estos.

En Colombia es necesario priorizar el impacto en términos sociales de la metropolización, si bien se habla de aspectos regionales y políticas de integración regional, de igual manera es necesario analizar el desarrollo de proyectos urbanos cuya incidencia va más allá de los límites locales, como en el caso de Transmilenio o los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN). Este último será objeto de análisis mediante el estudio de caso de Ciudad Verde en el municipio de Soacha. Es necesario rescatar que estos dos grandes proyectos urbanos fueron diseñados e implementados con miras a mejorar las condiciones de vida de los residentes, sin embargo, como se verá más adelante, los resultados esperados no fueron los que se esperaban debido a situaciones que, de acuerdo con los hallazgos, no permitieron alcanzar la meta deseada de reducir

la pobreza y la segregación residencial consignados como ejes en el actual plan de desarrollo del gobierno nacional y local.

Bogotá ostenta una condición especial por ser núcleo de una amplia zona metropolitana que ejerce influencia sobre varios municipios aledaños, entre ellos, Soacha que, como ya se ha mencionado, está conurbado por la zona sur de la ciudad, donde viven las clases más pobres. Esto es que Bogotá y Soacha presentan diferentes niveles de desarrollo en términos económicos, sociales, entre otros, que implican desequilibrios territoriales (Alfonso, 2015).

Los desequilibrios regionales presentes en las áreas metropolitanas, ponen de manifiesto la necesidad de abordar el estudio de las implicaciones relacionadas con la metropolización para entender que, si bien desde hace muchos años se habla de los impactos del crecimiento urbano acelerado, hasta hace poco la gestión urbana podía ser manejada desde lo municipal. Hoy en día, lo urbano ya no corresponde solamente con los límites de las jurisdicciones locales, lo que implica que es necesario idear mecanismos para gestionar asuntos metropolitanos como servicios públicos, servicios ambientales, vivienda y transporte, entre otros.

Los desequilibrios territoriales acentúan la pobreza urbana con la llegada de inmigrantes desplazados a Bogotá como víctimas del conflicto, por lo que se incrementa la demanda de vivienda y aumenta el déficit habitacional para los más pobres. Tales desequilibrios territoriales y la exclusión de una parte de la población generan retos muy particulares para la gestión urbana.

La identificación de Soacha como municipio metropolizado se corrobora principalmente en sus aspectos poblacionales, ya que, según cifras censales (DANE, 2005), en Bogotá, el 38% de la población nació en otro municipio o en el exterior, mientras que en Soacha esta cifra es del 82,1% (Alfonso, 2009b, citado en Moreno Luna y Rubiano Bríñez, 2014: 141). Se reitera que Soacha es un municipio monoclasista de bajo rango ubicado a diez kilómetros de Bogotá, cuyo crecimiento urbano es más dinámico en comparación con otras ciudades, con el hecho de ser receptor de población víctimas de desplazamiento forzado, llegadas de otras regiones del país (Alfonso, 2010: 13).

Ahora bien, resulta relevante mencionar que, como marco de análisis de esta reflexión, se asume como una de las causas de segregación residencial el comportamiento del mercado del suelo por lo que, siguiendo a Jaramillo (2009), se encuentra que un mecanismo de exclusión de los pobres corresponde a la renta del suelo conocida como *renta de monopolio de segregación*, que induce a que las familias de menores ingresos no puedan acceder a mejores localizaciones

y solo tengan la posibilidad de adquirir vivienda en la periferia y más allá de los límites de Bogotá.

La segregación residencial se asume como grupos homogéneos entre sí y con notables desigualdades con otros grupos (Castells, 1976; 204); además, se estudia a partir de las políticas de vivienda y emplazamiento de infraestructura y servicios públicos como mecanismos generadores de la segregación residencial (Vignoli, 2008). Para Kaztman (2003: 178), la segregación residencial refiere al proceso mediante el cual la población de las ciudades se va localizando en espacios de composición social homogénea por lo que se explican las diferencias en el ingreso económico de los hogares y en el acceso a oportunidades como factores que acentúan la segregación y que, en términos de Kaztman, produce el aislamiento de los pobres urbanos.

Estos abordajes teóricos sobre el mismo fenómeno, desde diferentes puntos de vista, alimentan la base conceptual en la cual se enmarca esta reflexión y proporciona elementos para hacer una aproximación para el entendimiento del surgimiento de un conjunto urbano de carácter monoclasista popular en el eje sur de expansión de Bogotá, ocurrido en el avance espontáneo de la metropolización y, de aquí, el interés por analizar si los nuevos desarrollos inmobiliarios residenciales promovidos bajo la figura de los “macroproyectos de vivienda de interés social” impulsados por el nivel central de gobierno, en particular el proyecto Ciudad Verde, contribuye a incrementar el distanciamiento social y físico de sus residentes con los del resto del conjunto metropolitano.

## **¿Y qué pasa con las políticas de vivienda?**

Las políticas de vivienda han sido diseñadas e implementadas con el objetivo de atender las necesidades de las clases más pobres residentes en las ciudades y, han tenido en cuenta, el ámbito de aplicación de las mismas, toda vez que ciudades como Bogotá trascienden del ámbito local a lo metropolitano, como el caso de Bogotá y Soacha que se ha reiterado. El actual gobierno está empeñado en hablar más de equidad en vez de igualdad por lo que el plan de gobierno se fundamenta en tres ejes, a saber: paz, equidad, educación, será necesario leer entre líneas para ver si en el eje de la equidad están contenidas las políticas de vivienda que propendan por la reducción de la pobreza y, sobre todo, que redunden en generar condiciones que reduzcan la segregación residencial, pero este plan aún se encuentra en discusión y en proceso de aprobación. El

período de gobierno que abarcó desde 2010 hasta 2014,<sup>1</sup> fue el promotor del programa de las 100.000 viviendas gratis e impulsó el desarrollo de los MISN, cuyo impacto a nivel regional ha sido relevante, como en el caso de Soacha.

En esta dirección, la figura de los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) aparece desde la Ley 388 de 1997 y, posteriormente, se emitieron normas complementarias para la regulación e implementación de este instrumento. Después, mediante la expedición de la Ley 1151 de 2007 que impulsa la estrategia denominada “ciudades amables” y que promueve la implementación de los MISN como herramienta para disponer suelo destinado para Vivienda de Interés Social con impacto a escala regional y nacional y se otorgan facultades para “definir, formular, adoptar, ejecutar y financiar los macroproyectos de interés social nacional y señalar las condiciones para su participación y desarrollo, con el fin de promover la disponibilidad del suelo para la ejecución de programas, proyectos u obras de utilidad pública o interés social”.

El Macroproyecto Ciudad Verde, ubicado en el municipio de Soacha, se realiza en el marco de la Ley 1469 de 2011, en este sentido en el texto de la mencionada ley se describen los mecanismos mediante los cuales es posible que los municipios habiliten suelo para desarrollar los proyectos:

En desarrollo de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, definir los mecanismos y procedimientos que permitan al Gobierno Nacional en conjunto con las administraciones de los municipios y distritos y, en ejercicio de sus respectivas competencias, promover, formular, adoptar y ejecutar operaciones urbanas integrales eficientes, mediante la figura de Macroproyectos de Interés Social Nacional, que tengan por objeto agilizar el proceso de habilitación de suelo urbanizable e incrementar la escala de producción de vivienda teniendo en cuenta el respectivo déficit de vivienda urbana de cada municipio o distrito (Ley 1469; Capítulo I, Artículo 1).

La Ley 1469 de 2011, define que los Macroproyectos de Interés Social Nacional como el conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas, definidas de común acuerdo entre el Gobierno Nacional y las administraciones municipales y distritales en el ámbito de sus respectivas competencias, para la ejecución de operaciones urbanas integrales de impacto municipal, metropolitano o regional que garanticen la habilitación de suelo para la construcción de vivienda y otros usos asociados a la vivienda y la correspondiente infraes-

---

<sup>1</sup> El presidente, Juan Manuel Santos se encuentra en el segundo período de gobierno, pues fue reelegido en 2014 y su actual mandato se extiende hasta el 2018.



estructura de soporte para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos, espacios públicos y equipamientos colectivos. Los Macroproyectos de Interés Social Nacional deberán atender preferentemente el déficit de vivienda de la respectiva entidad territorial y establecer mecanismos para asegurar que los hogares de menores ingresos y la población vulnerable puedan acceder a las soluciones habitacionales que produzcan los macroproyectos.

Con este planteamiento se reconoce que los MISN fueron concebidos como un mecanismo para producir vivienda para la población más pobre y, al mismo tiempo, incidir sobre un territorio de gran impacto regional. Este planteamiento de la política de vivienda va en línea con el intento por propiciar un acercamiento regional para “potenciar la política de vivienda social” (MVCT, 2014:50). De igual manera, se destaca que la dificultad para acceder al suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social no se debe solo a la escasez de suelo sino a la “baja capacidad gerencial y técnica de las administraciones locales” (MVCT, 2014: 50).

El reconocimiento de esta deficiencia muestra una falta de articulación entre los diferentes niveles de la planeación de los órganos gubernamentales en el tema de la vivienda y redundante en las fallas que se presentan cuando no hay una oportuna comunicación y acercamiento del nivel nacional al local. Con miras a dar solución a esta problemática el Ministerio de Vivienda aborda la implementación de la estrategia de regiones urbanas que se orienta a la búsqueda compartida de oferta de vivienda de interés social, con impacto regional.

Resta decir que se reconoce el esfuerzo por la búsqueda de la reducción de la pobreza mediante los programas que se llevan a cabo, pero esto debe estar acompañado con el suministro de infraestructura de vías, salud, comercio y demás bienes complementarios a la vivienda, que garanticen la calidad de vida de los nuevos “propietarios”.

## **El caso de Ciudad Verde**

Ciudad Verde se concibió como un MISN, que promete la construcción de 49.500 viviendas de interés prioritario y de interés social orientado hacia un grupo de población con necesidades de vivienda y de mejorar su calidad de vida. En este sentido, se entiende que su implementación se inscribe dentro de estos lineamientos y está acorde con los objetivos del Plan de Desarrollo de promover la vivienda de interés social y de la locomotora de la construcción. Está concebida como una política pública de vivienda, como otras que han sido

ejecutadas a lo largo del tiempo para la solución de los problemas de vivienda de los más necesitados.

El desarrollo residencial formal promovido por el Macroproyecto Ciudad Verde en Soacha se estudia a la luz de las estrategias seguidas por los constructores y desarrolladores del proyecto inmobiliario, para ello, se considera el comportamiento del mercado de suelo. El énfasis se puso en que en Bogotá la demanda por suelo está directamente relacionada con el aumento de la población y de su área física y la incapacidad del Estado para resolver la necesidad de vivienda (Moreno y Peña, 2004).

El macroproyecto se desarrolla sobre un terreno de 328 hectáreas en límites con la localidad de Bosa. La denominación “Ciudad Verde” se explica por la extensa cantidad de zonas verdes y parques lineales, disponibles y estimados en 57 hectáreas. El proyecto prevé la construcción de 49.500 viviendas, lo que implica una población aproximada de 200.000 nuevos habitantes en Soacha, dado que el tamaño promedio de los hogares es de 3,8 habitantes. En palabras de los residentes del macroproyecto, estos llaman a Ciudad Verde como *Narnia, la tierra de los sueños*.

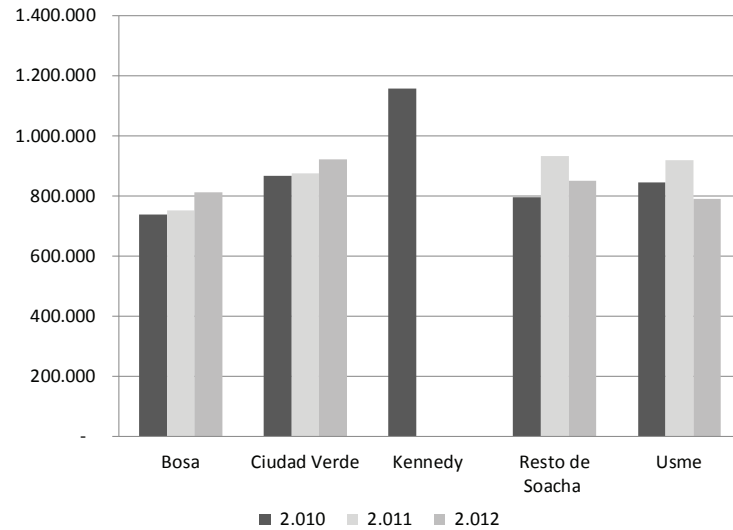
## **De *Narnia* a la realidad de Ciudad Verde**

Los hallazgos son coherentes con la idea de que la segregación residencial, en este caso se debe al comportamiento del mercado de suelo, entendiéndose que dada la escasez de suelo en Bogotá para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social se recurre al desarrollo del proyecto en una zona con alto impacto metropolitano y, por ende, la población más pobre debe recurrir a soluciones de vivienda en la zona urbana del área de influencia inmediata de Bogotá, es decir, Soacha.

En relación con las condiciones del mercado de suelo en Bogotá, se recurrió a un ejercicio de análisis de las cifras disponibles de los ejes de expansión donde se identificó la tendencia de la expedición de licencias de construcción destinadas para la vivienda de interés social. Se identificaron cinco áreas de expansión localizadas en zonas populares del sur de Bogotá, incluyendo Bosa, Usme y Kennedy; de Soacha se estudia la oferta en Ciudad Verde y en el resto de Soacha con el propósito de analizar cómo ha sido el comportamiento de la oferta de vivienda de interés prioritario y social para la población de bajos recursos de las zonas objeto de análisis cuyos criterios de selección (localización, nivel de ingresos de las familias residentes, el tipo de vivienda

ofrecida por los promotores inmobiliarios para el segmento de vivienda de interés prioritario y vivienda de interés social)<sup>2</sup> permitieron identificar unas características homogéneas para la tipología de vivienda prevaleciente en las zonas estudiadas y así establecer una pauta de referencia para comparar con Ciudad Verde.

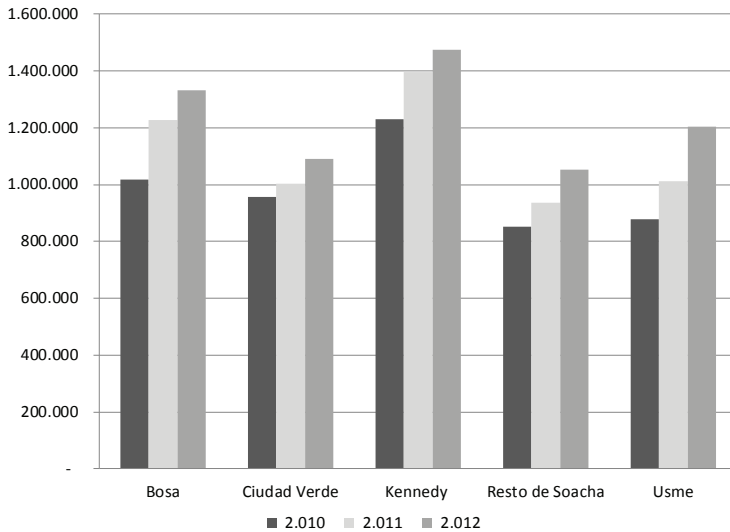
**Gráfico 1. Precio del metro cuadrado de la vivienda de interés prioritario en cinco ejes de expansión popular metropolitana, Bogotá-Soacha 2010-2012 (precios corrientes)**



Fuente: elaboración propia con base en el trabajo de campo.

<sup>2</sup> En Colombia, la vivienda de interés social tiene dos modalidades: la vivienda de interés prioritario (VIP) que tiene un valor de hasta 70 salarios mínimos legales y la vivienda de interés social (VIS) que está entre 70 y hasta 135 salarios mínimos legales.

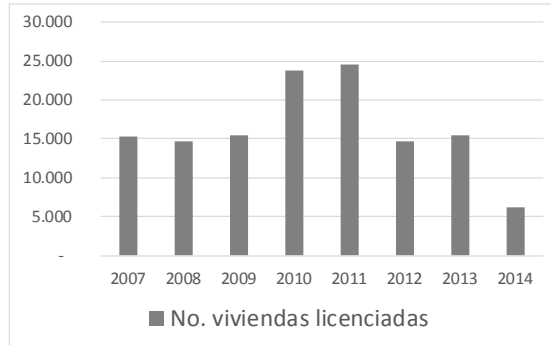
**Gráfico 2. Precio del metro cuadrado de la vivienda de interés social en cinco ejes de expansión popular metropolitana, 2010-2012 (precios corrientes)**



Fuente: elaboración propia con base en el trabajo de campo.

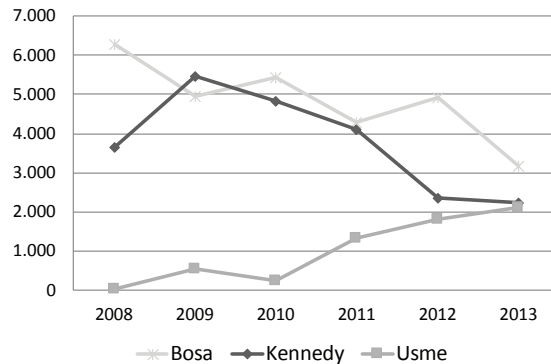
Los precios en los ejes de expansión popular metropolitanos de Bogotá son los que detentan los niveles más altos, especialmente, en el sector de Kennedy, lo que coincide con el hecho que en las zonas de Bosa y Kennedy disminuyeron el número de licencias de construcción destinadas para vivienda de interés social (VIS).

**Gráfico 3. Cantidad de licencias para viviendas en Bogotá para VIS**



Fuente: elaboración propia con base en el trabajo de campo.

**Gráfico 4. Comportamiento de las licencias de construcción para VIS por localidad de Bogotá**



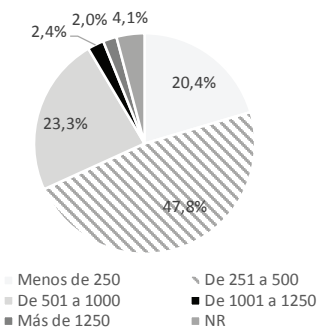
Fuente: elaboración propia con base en el trabajo de campo.

Es notable que dada la situación de dificultad de acceso a la oferta de vivienda para población de bajos ingresos en Bogotá coincide con que la mayor parte de la población que antes residía en Bogotá proviene de las localidades donde se redujo la oferta de VIS. En este sentido, como resultado del trabajo de campo realizado con los residentes en Ciudad Verde se encontró que, del total de encuestados, el 54,5% residía antes en Bogotá y, como se observa en el gráfico 6, estos provenían principalmente de las localidades que han sido identificadas dentro de los ejes de expansión popular, especialmente, Kennedy, Bosa y Suba.

Al ser preguntados sobre las razones para vivir en Ciudad Verde, el 67,8% de los que provenían de Bogotá aseguraron que lo hacían por “adquirir vivienda propia” y de ellos, el 17,4%, por “mejorar vivienda o localización”.

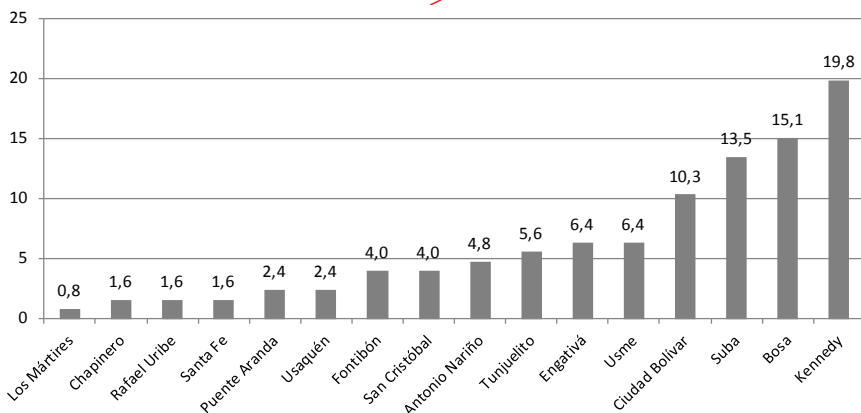
Un dato adicional que llama poderosamente la atención resulta del hecho que a pesar de residir en Ciudad Verde en el municipio de Soacha, el 78% de los encuestados trabajan en Bogotá, lo que implica un gasto adicional en tiempo y en dinero para llegar a los sitios de trabajo.

**Gráfico 5. Nivel de ingreso mensual del hogar (en dólares)**



Fuente: elaboración propia con base en el trabajo de campo.

**Gráfico 6. Localidad de Bogotá donde residían antes de Ciudad Verde**



Fuente: elaboración propia con base en el trabajo de campo.

El análisis de los datos presentados muestra que, por un lado, la población pobre tiene reducidas oportunidades de tener acceso a la vivienda en Bogotá y deben resignarse a vivir en las localidades que corresponden a ejes populares y, cuando la oferta se reduce o es inexistente, son susceptibles de aprovechar proyectos como Ciudad Verde que, siendo un MISN ubicado en un municipio conurbado a Bogotá, implica una buena oportunidad para obtener la tan anhelada vivienda y en muchos casos mejorar las condiciones de la misma y la localización.

Sin embargo, esto no significa que no estén segregados pues por el hecho mismo de tener que residir en viviendas ubicadas en la periferia de la ciudad y aún más allá de los límites de la ciudad se están excluyendo de vivir en zonas centrales con adecuado acceso a servicios, lugares de trabajo y mejores oportunidades de educación, lo que se complica por las distancias y los medios de transporte que cuentan para moverse, máxime cuando el 63,6% de los encuestados utilizan el transporte público para movilizarse. Este aislamiento social de los pobres urbanos, se acentúa cuando se concentran en espacios cuyas características comunes son la fragilidad de sus vínculos con el mercado de trabajo (Katzman, 2003: 11).

En este sentido, a pesar de existir Transmilenio como medio de transporte, las condiciones en las cuales opera el servicio son deficientes. Si antes se demoraban hasta tres horas en desplazarse desde Ciudad Verde hasta su sitio de trabajo y otras tantas para regresar, ahora se enfrentan a la reducida capacidad del sistema que los obliga a estar en las estaciones desde antes que el servicio entre en operación diaria (4 a. m.) para poder empezar a hacer fila y acceder a un lugar en los buses que los llevarán hasta su destino, demorando en promedio cuarenta minutos haciendo fila para entrar a la estación y otro tiempo, que oscila entre veinte y treinta minutos para ingresar a un bus, sin contar el hecho que sus gastos se incrementan porque para llegar a la estación desde Ciudad Verde deben caminar cerca de tres kilómetros o hacer uso de medios formales e informales de transporte para llegar hasta la estación, pues el sistema a la fecha no cuenta con un servicio de alimentadores.

## **Consideraciones finales**

Las políticas habitacionales implementadas no han logrado que las personas de menores ingresos se incorporen a zonas mejor ubicadas y con mejores infraestructuras de transporte. Lo ideal sería que sea cual fuera el lugar donde las personas vivan, pudieran contar con todos los servicios e infraestructura

a que tienen derecho todos los ciudadanos de una ciudad. Además, también es de tener en cuenta que tener una vivienda no los saca de su condición de segregación residencial.

Además, se reconoce que para el caso de Ciudad Verde se produjo vivienda sin una adecuada planeación, ni hubo una articulación de los diferentes ámbitos nacional, departamental, ni municipal dado que el macroproyecto fue asignado al municipio de Soacha pero no se tuvo en cuenta las necesidades de infraestructura o requerimientos del municipio para poder dar soporte a la población nueva que ha llegado a vivir allí, lo que ha implicado la necesidad de dar solución a problemáticas en la medida en que han ido surgiendo. A modo de ejemplo de esta situación, se mencionan la insuficiente cantidad de colegios que no guarda relación con la cantidad de niños en edad escolar, la falta de centro de salud u hospital cercano o dentro del macroproyecto, la ausencia de zonas de comercio básicos para atender las necesidades básicas diarias de compra de alimentos.

Desde el punto de vista del mercado de suelo y como se trató de evidenciar con el análisis del desempeño de la oferta de vivienda de interés social, la escasez de suelo urbanizable para el desarrollo de este tipo de vivienda, sumada a la reducción en la producción de vivienda en las zonas populares en Bogotá, se constituye en un incentivo para que la población opte por buscar vivienda en municipios cercanos como Soacha que le brinda la oportunidad de adquirir vivienda ubicada en una zona de influencia de Bogotá, pero que requiere del esfuerzo y el concurso de los entes territoriales –Bogotá, Soacha y el departamento de Cundinamarca– para atender los requerimientos, acordes con la competencia de cada uno, que un proyecto de esta magnitud implica.

A partir de esta reflexión es posible sugerir que los pobres se enfrentan también al mercado del suelo como un factor de segregación, debido a las condiciones de falta de recursos para adquirir una mejor localización y ante la falta de oportunidades en el núcleo central –en este caso Bogotá– para poder comprar una vivienda dados los recursos económicos con que cuentan.

Finalmente, en este panorama es relevante mencionar el posconflicto y los antecedentes de Soacha como municipio receptor de desmovilizados del M19 y paramilitares que querían impedir la llegada de estos grupos a esta zona clave por su proximidad con Bogotá. De lograr la firma de la paz en Colombia con las FARC, no solo se tratará de un evento histórico sino por las implicaciones en términos sociales y la resignificación que el tema urbano llegue a tener, este es un tema de reciente estudio en el país que merece un capítulo de estudio específico.



## Bibliografía

- Alfonso, Óscar (2009). “Economía institucional de la intervención urbanística estatal”. *Territorios*, n° 20-21, pp. 135-160.
- \_\_\_\_ (2010a). “Profundización de las relaciones de metropolización de Bogotá con La Sabana”. En Jaramillo, Samuel (ed.), *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades*, pp. 221-248. Quito: OLACCHI.
- \_\_\_\_ (2010b). “Impactos socioeconómicos y demográficos de la metropolización de la población colombiana y de los mercados de trabajo y residenciales”. *Documentos de Trabajo*, n° 31, pp. 1-37. Bogotá: Universidad Externado de Colombia
- \_\_\_\_ (2015). *Los desequilibrios territoriales en Colombia: estudios sobre el sistema de ciudades y el polimetropolitanismo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Arriagada, Camilo y Rodríguez, Jorge (2003). *Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política*. Serie Población y Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL.
- Castells, Manuel (1976). *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) (2013). *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Una aproximación desde los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha*. Bogotá: Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2005). “Censo de Población y Vivienda”.
- Duhau, Emilio (2003). “División social del espacio metropolitano y movilidad residencial”. *Papeles de Población*, vol. 9, n° 36, abril-junio, pp. 161-210.
- Dureau, Françoise y Goüeset, Vincent (2012). “Formas de poblamiento y desigualdades en los desplazamientos. La evolución de la movilidad cotidiana en dos periferias populares de Bogotá: Soacha y Madrid (1993-2009)”. *Territorios*, n° 25, pp. 65-93.

- Hurtado, Adriana (2013). “Reconfiguraciones socioespaciales en procesos de metropolización: de las narrativas de la planificación a la construcción social del espacio en Bogotá- Soacha”. Documento de trabajo.
- Hurtado, Adriana; Torres, Angie y Miranda, Leonel (2011). “El programa de sistemas integrados de transporte masivo en Colombia: ¿un ejemplo de recentralización de la gestión de las ciudades?”. *Territorios*, n° 25, pp. 95-119.
- Iracheta, Alfonso (1997). *Planificación y desarrollo: una visión del futuro*. México: Plaza y Valdés.
- Jaramillo, Samuel (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Jaramillo, Samuel y Alfonso, Óscar (2001). “Un análisis de las relaciones de metropolización a partir de los movimientos migratorios”. En *Ciudad y región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Kaztman, Rubén (2003). *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana*, Serie Población y Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL.
- Colombia 1997. Ley 388.
- Colombia 2007. Ley 1151.
- Colombia 2011. Ley 1469.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) (2014). *Colombia. Cien años de políticas habitacionales*. Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Moreno, Omar y Peña, Nayibe (2004). *Formas de crecimiento urbano y regional, en el caso de las localidades de Bosa, Ciudad Bolívar y Usme, y el municipio de Soacha*. Bogotá: Universidad La Gran Colombia.
- Moreno Luna, Carlos y Rubiano Bríñez, Melba (2013). “La segregación residencial metropolitana: el caso Bogotá-Soacha”. Documento de trabajo. Informe de avance del proyecto de Investigación Fase I: Metropolización, desequilibrios territoriales y justicia espacial en América Latina: retos para la gestión del territorio.

- \_\_\_\_\_ (2014). “Segregación residencial y movilidad cotidiana en el contexto metropolitano. Un estudio a partir de las relaciones Bogotá-Soacha”. *Territorios*, n° 31, pp. 133-162. Disponible en: [dx.doi.org/10.12804/territ31.2014.06](https://doi.org/10.12804/territ31.2014.06).
- Rubiano Bríñez, Melba (2017) (coord.). *Segregación socioespacial. miradas cruzadas desde Rio de janeiro, Bogotá y sus áreas de influencia metropolitana*. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia.
- Vignoli Rodríguez, Jorge (2008). “Movilidad cotidiana, desigualdad social y segregación residencial en cuatro metrópolis de América Latina”. *EURE*, vol. XXXIV, n° 103, pp. 49-71.



# El precio de la vivienda en Ciudad Juárez (2005-2013)

*María Angélica Rodríguez Herrera*

## **Introducción**

Existe una gran cantidad de trabajos realizados que estudian los precios de las viviendas, esto en la literatura anglosajona debido a la facilidad de acceso a la información necesaria para realizar los mismos. Hoy día, a pesar de la dificultad existente para la recopilación de los datos en los países latinoamericanos, comienzan a producirse los estudios de este tipo. Los trabajos que analizan los precios de las viviendas han utilizado en gran medida los modelos de precios hedónicos. Sin embargo, partiendo de la importancia que posee la localización de las viviendas, los estudios han dado un salto hacia el análisis espacial considerando modelos tanto de dependencia espacial como modelos de heterogeneidad espacial.

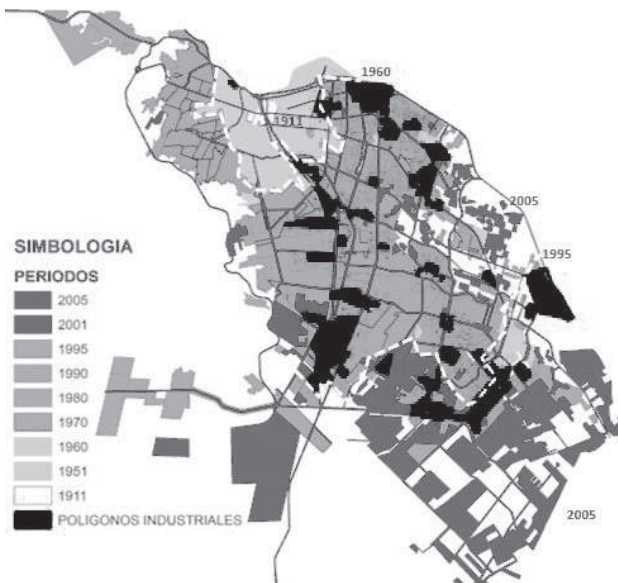
La intención de este trabajo es desarrollar un modelo de precios hedónicos para Ciudad Juárez, que permita observar la manera en que el precio de las viviendas es influenciado por las distintas características de los vecindarios, considerando también que en la selección de una vivienda lo que importa son tres cosas: la localización, la localización y por último la localización.

## **Contextualización del caso de estudio**

Ciudad Juárez está localizada en la frontera norte de México. A inicios del milenio, esta ciudad había sido clasificada como un polo de atracción desde el establecimiento del Programa Nacional de Industrialización. En gran medida, uno de los

condicionantes que promovió la instauración de la industria maquiladora fue el fin del Programa Bracero que había permitido el flujo de campesinos mexicanos al país vecino. Durante el programa alrededor de tres millones de campesinos mexicanos trabajaron en las granjas de Estados Unidos, al término del programa la mayor parte de estos mexicanos regresaron a México estableciéndose en la región fronteriza (Esparza, Waldorf y Chávez, 2004: 123). En 1965, un año después de la finalización del Programa Bracero, el entonces secretario de Industria y Comercio anunció un programa que permitía a corporaciones estadounidenses establecer fábricas de ensamblaje en la zona fronteriza, esto con el objetivo de dar empleo a aquella población que regresaba al país y de permitir la recuperación de la economía de la frontera (Wilson, 1996: 76-77). Después del Programa Nacional Fronterizo (Pronaf), el gobierno diseñó un programa de mayor escala Programa Nacional de Industrialización (PNI), en 1966 inició este segundo programa que tenía por principal objetivo lograr la ocupación de esta masa de trabajadores recién establecidos en la región (Esparza, Chávez, Waldorf, 2004: 123-124). La definición de estos programas trajo consigo un gran desarrollo económico para la ciudad, situación que la posicionó como un fuerte polo de atracción.

### Ilustración 1. Crecimiento histórico de la ciudad



Fuente: elaboración propia con base a datos de IMIP (2003-2014).

Si bien Ciudad Juárez es una de las ciudades con mayores ventajas económicas atractivas para la población, también padece las consecuencias de ciertos fenómenos sociales, ambientales, económicos y políticos propios de las ciudades de su tipo. Por ejemplo, la presión que ejercieron los desarrollos industriales ha hecho que la ciudad se siguiera estructurando como una ciudad dispersa y poco densa; a esto se suman los pocos espacios de ocio al aire libre en la ciudad. A lo anterior se le debe añadir la presión sobre el suelo que ha ejercido la industria de la construcción notablemente acompañada por la instalación de maquilas en la ciudad (ver ilustración 1). Y si eso fuera poco, la ciudad en la última década fue catalogada en varias ocasiones como una de las más violentas del mundo, por la disputa de la ciudad como un punto estratégico para tráfico y distribución de drogas.

## Discusión teórica

*Precios hedónicos.* Desde la perspectiva de la Economía urbana, la vivienda debe entenderse como una mercancía; esta perspectiva la desarrolla Arthur O'Sullivan, entre otros. Este autor define la vivienda como un bien único, que posee ciertas características que la hacen diferente de otros bienes. Las características que identifica este autor (1993: 383) son las siguientes: i) la reserva de vivienda es heterogénea, los conjuntos habitacionales difieren en tamaño, localización, edad, distribución, características interiores, y los servicios; ii) es inamovible, es impráctico mover una vivienda de su localización original a otro; iii) una vivienda es durable: si es mantenida, tiene una vida útil de varias décadas; v) es un bien caro, en algunos casos se recurre a préstamos para tener acceso a estas; vi) existen costos con respecto a la mudanza que son relativamente altos: costos económicos y sociales (dejar el vecindario, las escuelas, las tiendas, amigos); vi) en este sexto inciso, O'Sullivan considera las características del propio vecindario en relación con cuestiones de discriminación racial y segregación por ser el caso norteamericano en el que se basa.

Los modelos que han sido utilizados para analizar el precio de la vivienda son los de precios hedónicos, partiendo del supuesto de la independencia entre observaciones. Estos modelos consideran la heterogeneidad de las viviendas, de tal manera que la vivienda es vista como un objeto con distintas características que la diferencian de las demás; esta situación es lo que hace variar el precio de las mismas. Núñez *et al.* (2012: 42) consideran que el origen de la metodología en los trabajos de Andrew Court (1939) para el mercado automo-

vilístico, propiamente la aplicación al mercado inmobiliario es rescatada de los trabajos de Ridker y Henning de 1967 en los que se ubicaron los efectos de la contaminación en las viviendas (Núñez *et al.*, 2012: 43). Sobrino (2014: 65) plantea la formalización del modelo clásico de precios hedónicos como sigue:

$$P_i = \alpha + \sum \beta_k X_{ki} + U_i$$

Donde  $P_i$  responde a los precios de  $i$ , y  $X_i$  es un vector que considera las características físicas de la propia vivienda, del vecindario y la accesibilidad de la vivienda. Esta metodología se basa en el método de estimación de mínimos cuadrados ordinarios, en este la variable dependiente es generalmente el precio de las viviendas y esta queda en función de las características a valorar, por ejemplo: superficie, antigüedad, ubicación, espacios comunes, calidad de los acabados; o bien, características del propio barrio como la contaminación o el equipamiento urbano.

Con respecto a la violencia, Hirsch (1977: 102-104) trata de explicar la segregación habitacional retoma la teoría de Gary Becker sobre la discriminación. En esta, el miedo de la gente blanca hace que ofrezcan pagar más por viviendas en barrios habitados por blancos; asimismo, este autor recupera de otros trabajos que la evacuación de barrios también se puede producir con la llegada de gente de color. Este tipo de estudios son los que de manera general plantean la relación entre el precio de la vivienda y el cambio del precio por la violencia, el miedo o la suposición de ambos.

Otro caso de estudio que relaciona la violencia con la vivienda es el realizado por Gavira, *et al.*, este trabajo mediante modelos de precios hedónicos concluye que las personas que habitan Bogotá están dispuestas a pagar entre un 2,8% y un 7% más sus viviendas si esto les permitirá evitar el crimen, sumándose a esto la creación de mercados que provee seguridad. Nuevamente en sentido contrario tendremos que asumir que las viviendas que se encuentran localizadas en áreas con altos índices de homicidios tendrán un precio menor (2010: 130). Vetter, Beltrao y Massera (2013) realizan un estudio parecido para Brasil, en el que se observa que la población está dispuesta a pagar más por las propiedades siempre y cuando se tenga una mayor sensación de seguridad. La sensación de seguridad se obtiene por las medidas que se implementan en el hogar mismo —que valga la redundancia— permiten tener la sensación de seguridad. En promedio, el precio de la vivienda aumentará en US\$757 al aumentar la sensación de seguridad en una desviación estándar.



*Externalidad negativa*, la industria. Los trabajos que revisan la relación de complejos industriales con el precio de la vivienda plantean una relación negativa con respecto a la distancia que puede haber entre ambos; esta relación negativa parte de la idea de que los sitios industriales generan externalidades negativas tales como: ruido, tráfico y contaminación. De Vor y De Groot (2009) en el ejercicio que realizan para Randstad (región y provincia de Holanda) encuentran que los efectos de la industria en el precio de las viviendas son negativos, además identifican diferencias con respecto al tamaño del área industrial. En esta misma línea de análisis, Deaton y Hoehn (2002) revisan la manera en que es impactado el precio de las viviendas con respecto a la proximidad de estas a zonas industriales y a zonas en las que se localizan residuos peligrosos, esto para la ciudad de Lansing, Michigan. Del estudio obtienen que, al estar correlacionadas las variables de industria y residuos peligrosos, esto hace que el valor de la segunda aumente; y sumándose a los hallazgos de otros investigadores, los resultados muestran que las personas pagarán más para evitar estas zonas. En uno de sus modelos observa que al aumentar en un 10% la distancia de una zona industrial el valor de las viviendas aumenta en 0,3%.

*Considerando las áreas verdes*. Un trabajo que atiende un poco esta noción es el de Quiroga (2006). En un trabajo que desarrolla para la Región Metropolitana de Santiago, observa que la accesibilidad a áreas verdes mantiene una relación positiva en una distancia menor a cuatro kilómetros, pasando esta distancia la relación es irrelevante y algunas veces hasta negativa. En la misma línea, revisando características propias de los vecindarios, Mardones (2006) observa el impacto de la percepción de la calidad del aire sobre el precio de las viviendas en Concepción-Talcahuano en Chile. En este trabajo una de las variables explicativas del precio de las viviendas es las áreas verdes naturales, y se obtiene como resultado de que las áreas verdes generan un efecto positivo y significativo en todos los modelos desarrollados.

## **Lo espacial**

Actualmente los estudios que plantean el análisis del precio de la vivienda van más allá de los modelos clásicos. Se ha dado un salto hacia lo espacial, debido a que se retoma la importancia que tiene los propios atributos de la localización (Orford, 2002 en Yu, Wei y Wu, 2007).

Con respecto a los estudios espaciales Bowen, Mikelbank y Prestegaard en un modelo de precios hedónicos que realizan para Cuyahoga County, Ohio, plantean que se debería realizar mejoras en el desarrollo de los fundamentos

teóricos del análisis espacial con la intención de lograr la integración en un modelo aplicado; asimismo, estos autores consideraron que era necesario desarrollar más teoría para entender los efectos del espacio en el mercado de vivienda (2001: 485). En el trabajo realizado por estos autores se identifica que el mercado de vivienda puede responder a ambos patrones espaciales; es decir, tanto un patrón de *heterogeneidad*, así como un patrón de *dependencia*; sin embargo, se enfocan más a desarrollar un modelo de dependencia espacial. Años más tarde Bitter, Mulligan y Dall'erba analizan Tucson, Arizona, basándose mayormente en un modelo de pesos geográficamente ponderados (GWR), dado que consideran que se ha puesto poca atención a la heterogeneidad espacial que se puede presentar en el mercado de vivienda, una situación que resulta interesante de este trabajo es que fue posible observar distintas áreas geográficas o submercados; es decir, este modelo permitió hacer énfasis en la compleja estructura espacial que tiene el mercado de vivienda (2006).

Los trabajos que plantean el estudio de los precios de la vivienda mediante modelos espaciales todavía siguen siendo trabajados, algunos investigadores contrastan los resultados de modelos de dependencia espacial con respecto a los que se obtienen mediante la técnica de GWR, y se considera que estos últimos permiten una lectura más intuitiva de los resultados (Yu, Wei y Wu, 2007: 1088).

## Los modelos

### Las variables

Para la realización de este trabajo, en gran medida se utilizó la base de datos que genera la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), que es la única fuente que presenta de manera sistemática la información correspondiente al caso de estudio. La forma en que esta información está organizada condicionó en gran medida la manera en que las demás variables fueron construidas. A continuación, se describe de manera sintética el procedimiento que se realizó para construir las variables utilizadas en los modelos.

- Valor promedio del metro cuadrado (VPM<sub>2</sub>). La base de datos utilizada para el presente trabajo se obtuvo de la sección Estadísticas e Investigación<sup>1</sup> de la SHF. Como proxy del precio de la vivienda se utilizó la variable de valor promedio

---

<sup>1</sup> <http://shf.gob.mx/estadisticas/EstadVivInformaAvaluos/Paginas/default.aspx>.

por metro cuadrado (VPM<sub>2</sub>). El tamaño de la muestra original es de 7.697 observaciones que representan los valores de 151.115 viviendas valuadas. La muestra fue normalizada considerando por separado los datos correspondientes de cada uno de los años del período 2005-2013. Teniendo la base normalizada para cada año se generaron las medias ponderadas para cada código postal (CP).

Después se trabajó el archivo de tipo “shape” que contenía los polígonos de las colonias de la ciudad. Los polígonos se unieron (con la herramienta Merge en el programa ArcMap) considerando que tuvieran asignado el mismo CP, evitando integrar los polígonos industriales y de parques urbanos. Después de esto, se clasificaron los polígonos considerando el tipo de uso de suelo: habitacional y no habitacional. Al momento de unir la base de datos de la variable VPM<sub>2</sub> fue posible observar que existían observaciones que no tenían valores asignados, por lo que se prosiguió a realizar interpolaciones espaciales. Esto se realizó en con ayuda de la herramienta “Kriging” del programa ArcMap.

- Metros cuadrados comercializables (SCOM). Esta variable es una variable proxy de las características propias de la vivienda, y fue construida de la misma manera en que se construyó la variable VPM<sub>2</sub>; es decir, se obtuvieron los promedios ponderados por CP y después los datos faltantes se generaron mediante un proceso de interpolación espacial. Los valores de esta variable también fueron obtenidos de la página web de la SHF.
- Vida útil de las viviendas (VU). Los datos se obtuvieron de la página web de la SHF, sin embargo, su tratamiento fue más sencillo ya que la página solamente permite tener acceso a los valores agregados por CP. Para tener los datos de todos los CP con respecto a esta variable se realizaron interpolaciones espaciales, recuperando solo los valores faltantes.
- Violencia urbana (HOM). Los valores de los homicidios fueron tomados de los reportes que publicó el Observatorio Ciudadano de Ciudad Juárez cuando el proyecto estaba bajo la supervisión del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP). En estos reportes los datos se muestran agregados por distrito. La opción para poder asignar los valores distritales a los polígonos de los CP fue mediante la selección de aquellos polígonos de CP que tuvieran su centroide dentro de los polígonos distritales, según fuera el caso. Para aquellos distritos que no tenían valores asignados se promediaron los valores de los dos distritos más cercanos.
- Industria (IN1, IN2, IN3). Esta variable registra la cercanía de las colonias de uso habitacional a los parques industriales. La variable se construyó de

manera categórica asignando un valor mayor a aquellas colonias que tienen el centroide más alejado de los polígonos industriales. Para realizar las operaciones necesarias y construir cada variable se trabajó en la proyección WGS\_1984\_UTM\_Zone\_13N. La variable IN1 considera tres categorías: 1 = 0,50 km, 2 = 1,0 y 3 = más de 1,0 km; la variable IN2 plantea cinco categorías según las siguientes distancias: 0,25 km, 0,50 km, 0,75 km, 1 km y más de 1 km, la última variable construida con respecto a la industria (IN3) es una variable dicotómica que asigna el valor de 1 a aquellas colonias que están dentro de un área de influencia de 1,25 km y un valor de 2 a todas aquellas que están fuera de esta área.

- Áreas verdes (AV). Esta variable<sup>2</sup> representa el porcentaje de área verde que hay en cada polígono en relación con el tamaño total del polígono.

## **Comparación e interpretación de los modelos.**

### **MCO y dependencia espacial**

Los años seleccionados para ser analizados han sido el 2005, 2008, 2010 y 2013. Los dos intermedios (2008 y 2010) son años en que los índices de violencia urbana cambiaron drásticamente con respecto a los otros dos.

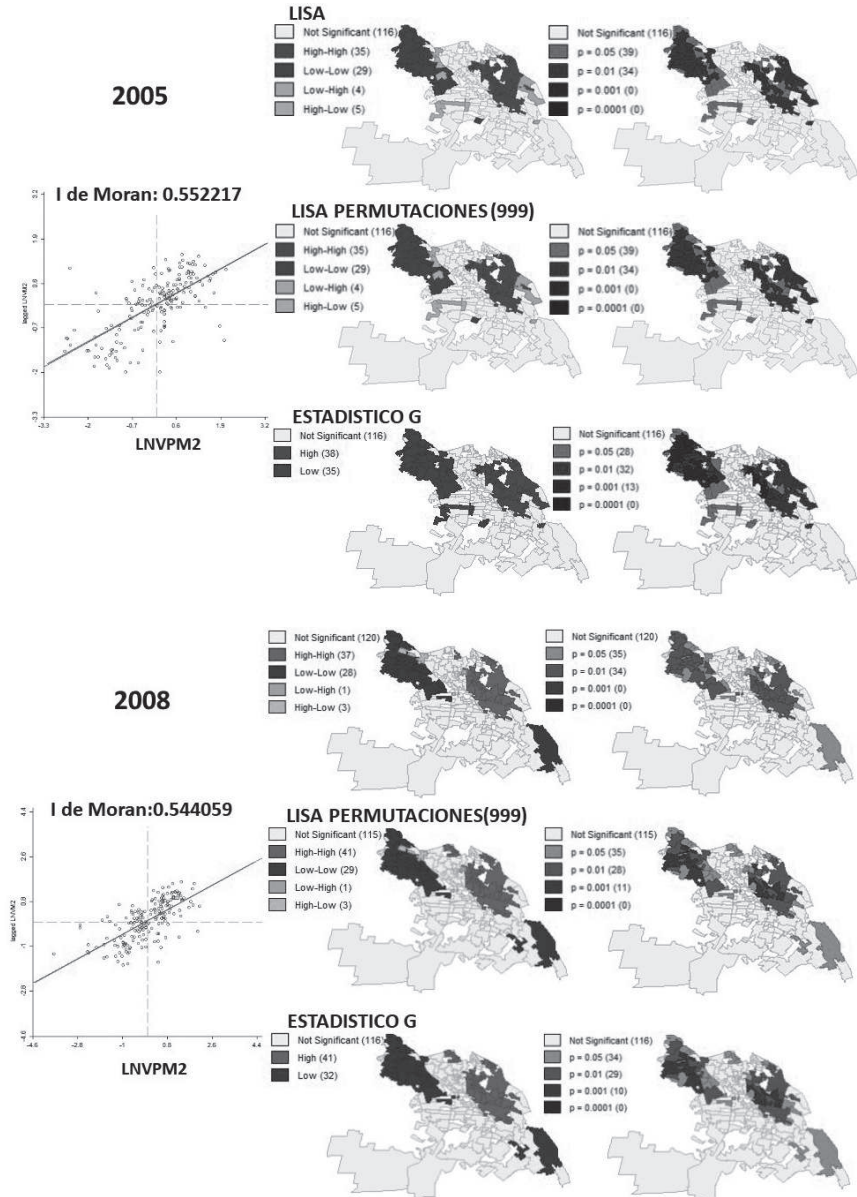
Las ilustraciones 2 y 3 muestran los resultados de los índices de Moran y LISAS de la variable LNVPM2.<sup>3</sup> Revisando los valores de los índices para los cuatro años se puede decir que existe una alta correlación espacial entre las observaciones, estos van desde 0,54 hasta 0,63. Se puede observar que los valores altos-altos están menos dispersos que los valores bajos-bajos, para los cuatro años revisados. Por su parte, las LISAS muestran *clusters* que mantienen la estructura en cada año después de las permutaciones y, de manera general, el patrón se repite en los distintos años. Los valores bajos rodeados de valores bajos se encuentran en la zona más deprimida y segregada de la ciudad que ha carecido de una urbanización “organizada y formal”, igualmente los *clusters* de valores altos rodeados de valores altos se mantienen y muestran un aparente crecimiento hacia el sur, apropiándose de los terrenos de cultivo.

---

<sup>2</sup> El archivo “shape” que contiene la digitalización de las áreas verdes de Ciudad Juárez se obtuvo del sitio web [www.pdna.ilustracion.org](http://www.pdna.ilustracion.org).

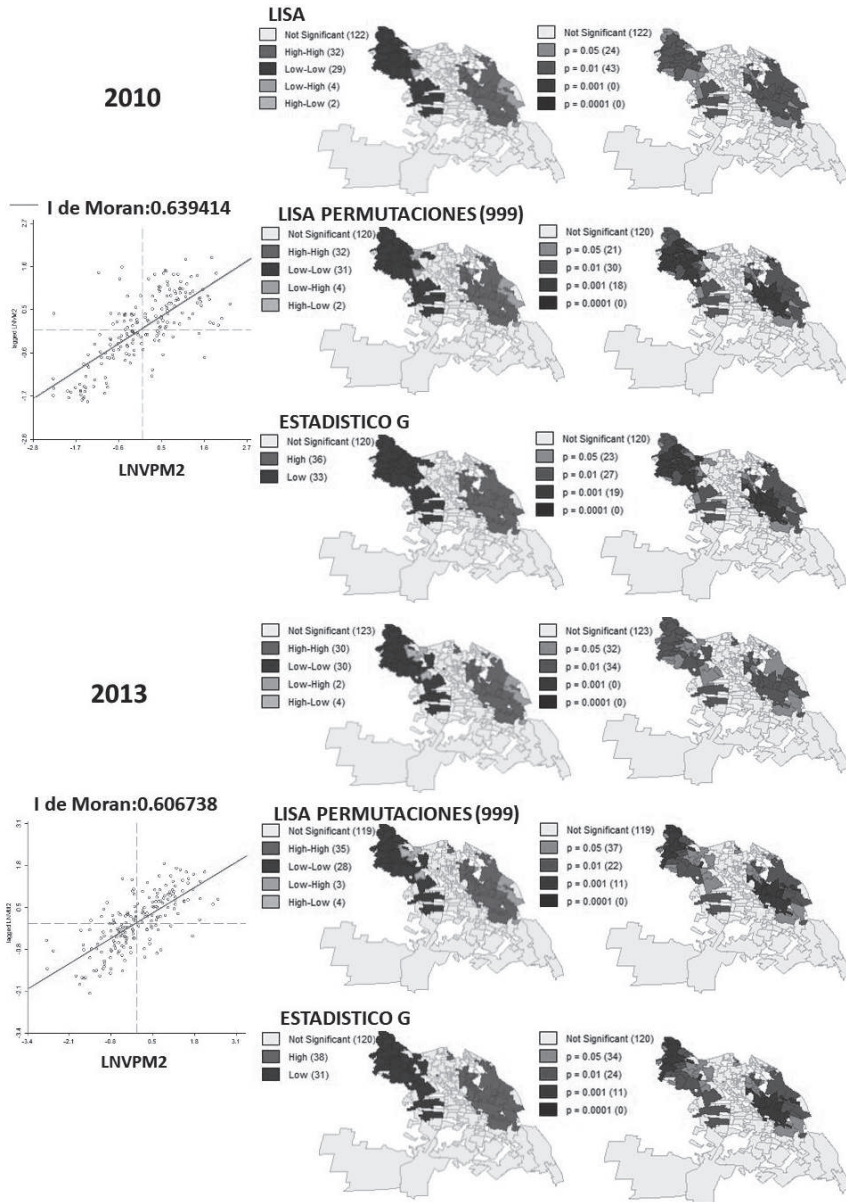
<sup>3</sup> Las variables fueron convertidas a logaritmos naturales con la intención de evitar que al momento de estimar los distintos modelos los errores estándar fueran demasiado grandes.

**Ilustración 2. Resultados del análisis exploratorio (2005-2008)**



Fuente: elaboración propia con base en resultados de GeoDa.

### Ilustración 3. Resultados del análisis exploratorio



Fuente: elaboración propia con base en resultados de GeoDa.

El cuadro 1 muestra los resultados de los modelos que fueron estimados. Todos ellos fueron desarrollados con ayuda del programa GeoDa considerando una matriz de pesos geográficos de Reina de Primer Orden. Para cada año se estimaron cuatro modelos, en un primer momento se estimaron modelos de MCO considerando solo las variables que definen características de las colonias (LNAV, LNHOM, LNIN), después en una segunda ronda de modelos se sumaron las variables que hablan de las características propias de las viviendas (LNVU y LNSCOM). Después de haberse estimado los modelos de MCO se continuó la estimación correspondiente de los modelos de dependencia espacial.

Revisando los valores de los diagnósticos de regresión correspondientes al índice de Moran fue posible identificar que, en principio, después de haberse estimado el modelo de MCO seguía existiendo una alta correlación espacial entre las observaciones, después revisando los valores tanto de los multiplicadores de Lagrange, de rezago y de error, así como los correspondientes valores de su robustez se consideró que los modelos espaciales que se debían estimar eran los de rezago espacial. Al comparar este tipo de modelos, el criterio que se toma en consideración es el criterio del AIC.<sup>4</sup> Para este caso, comparando los modelos de MCO y de rezago estimados es claro que los modelos espaciales en todos los casos ajustan mejor, por lo que se debe entender que existe un fenómeno de autocorrelación espacial. Los valores de los criterios de AIC de los modelos de rezago plantean que existe una variación en la variable dependiente que es explicada por la cercanía que existe entre las observaciones y los valores de esta misma variable.

De manera general, en el primer tipo de modelo, en la mayoría de los años, las variables tienen significancia estadística, sin embargo, esta se pierde al introducir variables proxy de las variables que caracterizan físicamente a las viviendas, situación que se esperaba ya que las características propias de las viviendas son las que tienen un mayor peso en la variación del precio de la vivienda.

Ahora bien, con respecto a la relación entre las variables. El área verde en ninguno de los modelos logró tener significancia estadística, sin embargo, la relación fue positiva como lo marca la teoría, esto quiere decir que al aumentar la cantidad de área verde aumenta el precio de la vivienda. La variable LNHOM muestra una relación tanto positiva como negativa. La relación positiva fue solo apreciada en el año 2005 porque la mayor cantidad de homicidios registrados en la ciudad correspondieron al distrito Cuauhtémoc, donde se concentra la mayor cantidad de viviendas con precios altos, en este mismo año solo en el

---

<sup>4</sup> Ajusta de mejor manera aquel modelo que tenga el menor AIC considerando números reales.

primer modelo de MCO la variable muestra significancia estadística. La relación negativa fue para los otros tres casos mostrando significancia estadística la variable en los tres primeros tipos de modelos (MCO, rezago y MCO), en modelo de rezago que integra las variables LNVU y LNNSPCOM la variable LNHOM pierde significancia estadística. Al revisar la relación de las variables LNIN1, LNIN2 y LNIN3, resulta interesante observar que es negativa en la mayoría de los casos; lo que expresa que, al estar más alejadas de la industria, las viviendas tendrán un valor menor, esto es algo que contradice la teoría; sin embargo, para el caso de estudio puede ser resultado de la manera en que se ha dado la urbanización de la ciudad, donde los intereses económicos definidos por la industria maquiladora de exportación han ido definiendo a la misma. De estas tres variables, solo la variable LNIN3 presentó significancia estadística, siendo la relación negativa.

Tanto las variables LNVU y LNNSCOM muestran significancia estadística para los cuatro años, así como para los modelos de MCO y de rezago. La relación de estas variables con la variable dependiente es positiva, es decir que, al aumentar los años de vida útil y la cantidad de metros cuadrados comercializables, el precio de la vivienda aumenta. La variable LNVU es la que de manera general muestra los coeficientes más grandes y también habla de la presión que ejercen las viviendas nuevas en el precio de la vivienda del *stock* existente.

La variable W-LNVPM2 es la variable que genera el programa GeoDa considerando la ubicación geográfica de las observaciones. En términos generales esta variable habla de un fenómeno de contagio donde los precios de las viviendas responden en gran medida a los precios de las viviendas que están próximas, por lo que es muy probable encontrar viviendas de precios altos rodeadas de viviendas de precios altos, situación que se pudo observar desde un principio al generar las LISAS.



Cuadro 1. Resultados de los modelos de MCO y rezago

2005 LNVM2				2008 LNVM2				2008 LNVM2				2013 LNVM2					
MCO	REZAGO			MCO	REZAGO			MCO	REZAGO			MCO	REZAGO				
R2	0.1710			R2	0.4770			R2	0.5192			R2	0.4978				
PROB	0.0000			PROB	0.0000			PROB	0.0000			PROB	0.0000				
AIC	-7.4892			AIC	-91.7814			AIC	50.6963			AIC	-2.3030				
<b>VARIABLES</b>	<b>COEF</b>	<b>PROB</b>	<b>COEF</b>	<b>VARIABLES</b>	<b>COEF</b>	<b>PROB</b>	<b>COEF</b>	<b>VARIABLES</b>	<b>COEF</b>	<b>PROB</b>	<b>COEF</b>	<b>VARIABLES</b>	<b>COEF</b>	<b>PROB</b>	<b>COEF</b>		
CONSTANTE (LNVPM2)	7.1926	0.0000	2.9097	0.0000	2.4499	0.0001	0.0000	CONSTANTE (LNVPM2)	11.6858	0.0000	5.9075	0.0000	CONSTANTE (LNVPM2)	6.9854	0.0000	2.5490	
LNVM	0.1010	0.0214	0.0058	0.1015	0.0043	0.2792	0.0026	LNVM	0.0071	0.1746	0.0067	0.1332	LNVM	0.0054	0.2319	0.0051	
LNVM	0.3559	0.0035	0.1836	0.0651	0.1772	0.1079	0.0995	LNVM	-0.5672	0.0000	-0.2517	0.0024	LNVM	-0.3293	0.0001	-0.1041	
LNND1	0.0595	0.5026	0.0418	0.5585	0.0729	0.5463	0.0668	LNND1	0.2461	0.0238	0.2185	0.0140	LNND1	0.3412	0.0002	0.3073	
LNND2	-0.0657	0.2688	-0.0540	0.2455	-0.0339	0.5091	-0.0936	LNND2	-0.1211	0.0739	-0.1177	0.0949	LNND2	-0.1775	0.0587	-0.1054	
LNND3	-0.1779	0.0883	-0.0069	0.9540	-0.1458	0.1132	-0.0142	LNND3	-0.4123	0.0007	-0.2237	0.0297	LNND3	-0.4094	0.0001	-0.2468	
W_LNVPM2			0.5784	0.0000	0.4983	0.0006	0.3545	W_LNVM2			0.5192	0.0000	LNVM	0.8581	0.0000	0.7243	
					0.1063	0.0009	0.0563						LNVM	0.0107	0.3908	0.0051	
							0.4770	0.0000					W_LNVPM2			0.7379	
<b>DIAGNOSTICO DE REGRESION</b>	<b>VALOR</b>	<b>PROB</b>		<b>DIAGNOSTICO DE REGRESION</b>	<b>VALOR</b>	<b>PROB</b>		<b>DIAGNOSTICO DE REGRESION</b>	<b>VALOR</b>	<b>PROB</b>		<b>DIAGNOSTICO DE REGRESION</b>	<b>VALOR</b>	<b>PROB</b>			
I DE MORAN	0.3579	0.0000		I DE MORAN	0.2487	0.0000		I DE MORAN	0.2662	0.0000		I DE MORAN	0.2209	0.0000			
Mi Languange (R)	70.2925	0.0000		Mi Languange (R)	43.5087	0.0000		Mi Languange (R)	40.0866	0.0000		Mi Languange (R)	30.6416	0.0000			
ROBUSTEJZ	27.0944	0.0000		ROBUSTEJZ	24.7829	0.0000		ROBUSTEJZ	21.7209	0.0000		ROBUSTEJZ	13.5115	0.0002			
Mi Languange (E)	531.883	0.0013		Mi Languange (E)	22.6264	0.0000		Mi Languange (E)	25.9185	0.0060		Mi Languange (E)	17.8476	0.0000			
ROBUSTEJZ	103.902	0.0000		ROBUSTEJZ	3.9007	0.9483		ROBUSTEJZ	7.5529	0.0000		ROBUSTEJZ	31.5591	0.3970			
2010 LNVM2				2010 LNVM2				2013 LNVM2				2013 LNVM2					
MCO	REZAGO			MCO	REZAGO			MCO	REZAGO			MCO	REZAGO				
R2	0.2887			R2	0.5695			R2	0.2240			R2	0.4837				
PROB	0.0000			PROB	0.0000			PROB	0.0000			PROB	0.0000				
AIC	6.3048			AIC	-84.5977			AIC	-61.1594			AIC	-134.1690				
<b>VARIABLES</b>	<b>COEF</b>	<b>PROB</b>	<b>COEF</b>	<b>VARIABLES</b>	<b>COEF</b>	<b>PROB</b>	<b>COEF</b>	<b>VARIABLES</b>	<b>COEF</b>	<b>PROB</b>	<b>COEF</b>	<b>VARIABLES</b>	<b>COEF</b>	<b>PROB</b>	<b>COEF</b>		
CONSTANTE (LNVPM2)	9.8248	0.0000	4.1273	0.0000	4.9025	0.0000	0.9348	0.0001	CONSTANTE (LNVPM2)	9.7332	0.0000	3.8286	0.0000	CONSTANTE (LNVPM2)	6.3890	0.0000	2.1478
LNVM	0.0081	0.0806	0.0045	0.2260	0.0092	0.0116	0.0026	0.0000	LNVM	0.0007	0.8547	-0.0016	0.5954	LNVM	0.0023	0.4751	0.0000
LNVM	0.2024	0.0035	-0.0784	0.0183	0.0856	0.0164	0.0072	0.8154	LNVM	-0.2570	0.0095	-0.0960	0.0092	LNVM	-0.1656	0.0000	0.0528
LNND1	-0.0146	0.8744	-0.0431	0.5615	0.0192	0.7906	-0.0147	0.8070	LNND1	0.0291	0.0950	0.0109	0.8558	LNND1	0.0678	0.2850	0.0450
LNND2	-0.0026	0.9655	-0.0350	0.4700	-0.0230	0.6260	0.0152	0.6590	LNND2	-0.0373	0.4578	-0.0161	0.6820	LNND2	-0.0722	0.0853	-0.0476
LNND3	-0.3154	0.0032	-0.1111	0.1951	-0.2271	0.0070	-0.0695	0.5294	LNND3	-0.2707	0.0026	-0.1065	0.1267	LNND3	-0.1947	0.0089	-0.0742
W_LNVPM2			0.5720	0.0000	0.9313	0.0006	0.7464	0.0000	W_LNVPM2			0.6077	0.0000	LNVM	0.6487	0.0000	0.5101
					0.1346	0.0000	0.1442	0.0000						W_LNVPM2	0.1178	0.0009	0.0853
<b>DIAGNOSTICO DE REGRESION</b>	<b>VALOR</b>	<b>PROB</b>		<b>DIAGNOSTICO DE REGRESION</b>	<b>VALOR</b>	<b>PROB</b>		<b>DIAGNOSTICO DE REGRESION</b>	<b>VALOR</b>	<b>PROB</b>		<b>DIAGNOSTICO DE REGRESION</b>	<b>VALOR</b>	<b>PROB</b>			
I DE MORAN	0.3596	0.0000		I DE MORAN	0.2830	0.0000		I DE MORAN	0.4194	0.0000		I DE MORAN	0.3117	0.0000			
Mi Languange (R)	70.0541	0.0000		Mi Languange (R)	53.2516	0.0000		Mi Languange (R)	79.9971	0.0000		Mi Languange (R)	64.0824	0.0000			
ROBUSTEJZ	32.8662	0.0000		ROBUSTEJZ	23.9095	0.0000		ROBUSTEJZ	20.1301	0.0000		ROBUSTEJZ	29.2428	0.0000			
Mi Languange (E)	47.2594	0.0000		Mi Languange (E)	29.2321	0.0000		Mi Languange (E)	64.3220	0.0013		Mi Languange (E)	35.5329	0.0000			
ROBUSTEJZ	110.1067	0.0015		ROBUSTEJZ	0.0100	0.9202		ROBUSTEJZ	4.4549	0.0348		ROBUSTEJZ	0.6933	0.4051			

Fuente: elaboración propia basada en datos estimados por GeoDa.

## Modelos de heterogeneidad espacial

Las estimaciones de los modelos anteriores permiten tener un panorama del comportamiento de las variables a nivel global, es decir, cómo se comportan en toda la ciudad y cómo se forman agrupaciones de viviendas que influyen en el precio de las viviendas próximas. Ahora bien, sin menos preciar estos resultados se consideró relevante realizar un segundo análisis de carácter espacial, esto con la intención de complementar lo que muestran los primeros modelos ya que los modelos de heterogeneidad permiten observar cómo se comportan las variables en el espacio.

Este tipo de modelos al igual que los modelos de dependencia espacial se comparan entre ellos y con los de MCO considerando los valores del criterio de AIC. Si el modelo de MCO al ser comparado con el modelo de pesos geográficos tiene un valor mayor de AIC, se puede considerar que los coeficientes de las variables varían en el espacio. Ahora bien, para saber si el coeficiente de una variable varía en el espacio, el programa GWR4<sup>5</sup> genera una prueba de variabilidad espacial, en esta prueba aquella variable que tenga un valor positivo no varía espacialmente; asimismo, si el valor está entre  $-2$  y  $2$  el resultado debe ser considerado como débil para poder realizar la comparación, para que se pueda considerar que una variable varía en el espacio es necesario que el valor sea menor que  $-2$  preferentemente. Para esta revisión, solo se consideraron dos años 2005 y 2010, ya que de los resultados de los modelos ya estimados fue posible observar que los valores de 2008 y 2013 se comportan de una forma muy parecida a los de 2010. Cabe mencionarse que todos los modelos que se estimaron son de tipo Gaussiano, considerando un Kernel bi-cuadrado adaptativo y se le indicó al programa que buscara el mejor ancho de banda mediante la especificación de “Golden section search”.

Para el caso de las observación de la serie 2005, el modelo de pesos geográficamente ponderados arroja un valor de AIC de  $-155$  lo que de entrada muestra un mejor ajuste con respecto al MCO<sup>6</sup> y que existe una variación espacial en los coeficientes de las variables, en este modelo se integraron tanto las variables que caracterizan al vecindario como aquellas que nos hablan de características propias de la vivienda. Al revisar los valores de la prueba de variabilidad espacial todas las variables varían espacialmente excepto la variable LNAV, que tuvo un valor de 9,3859. Con base en los resultados de la prueba de variabilidad y

<sup>5</sup> Manual de usuario GWR4.

<sup>6</sup> El valor de AIC del modelo de MCO para este mismo modelo fue  $-53.3$ .

considerando que se tienen tres variables que observan la relación entre el precio de la vivienda y su cercanía a los polígonos industriales se decidió realizar una serie de modelos mixtos para identificar aquel que ajusta de mejor manera, el cuadro 2 muestra los resultados. El modelo mixto 2 es el que mejor ajusta, lo interesante de este modelo es que por primera vez la variable LNAV tiene significancia estadística, aunque el valor del coeficiente es muy pequeño. Esta variable muestra una relación positiva con respecto a la variable dependiente, que no dice que al aumentar en una unidad porcentual la cantidad de área verde las personas estarán dispuestas a pagar lo correspondiente a 0,000301%.

**Cuadro 2. Comparación de modelos de heterogeneidad espacial**

MODELO	VARIABLES G	VARIABLES L	ANCHO DE BANDA	AIC	ACIc
MCO	LNAV/ LNY/ LNHOM/ LNSCOM/ LNIN1/ LNIN2/ LNIN3			-51,31	-50,3
GWR		LNAV/ LNVU/ LNHOM/ LNSCOM/ LNIN1/ LNIN2/ LNIN3	71	-156	-125,5
Mixto 1	LNAV	LNVU/ LNHOM/ LNSCOM/ LNIN1/ LNIN2/ LNIN3	66	-162,3	-134,9
Mixto 2	AV	LNY/ LNHOM/ LNSCOM/ LNIN1	63	-170,7	-154,7
Mixto 3	AV	LNY/ LNHOM/ LNSCOM/ LNIN2	63	-163,2	-147,4
Mixto 4	AV	LNY/ LNHOM/ LNSCOM/ LNIN3	63	-168,1	-154,1

Fuente: elaboración propia basada en resultados generados por GWR4.

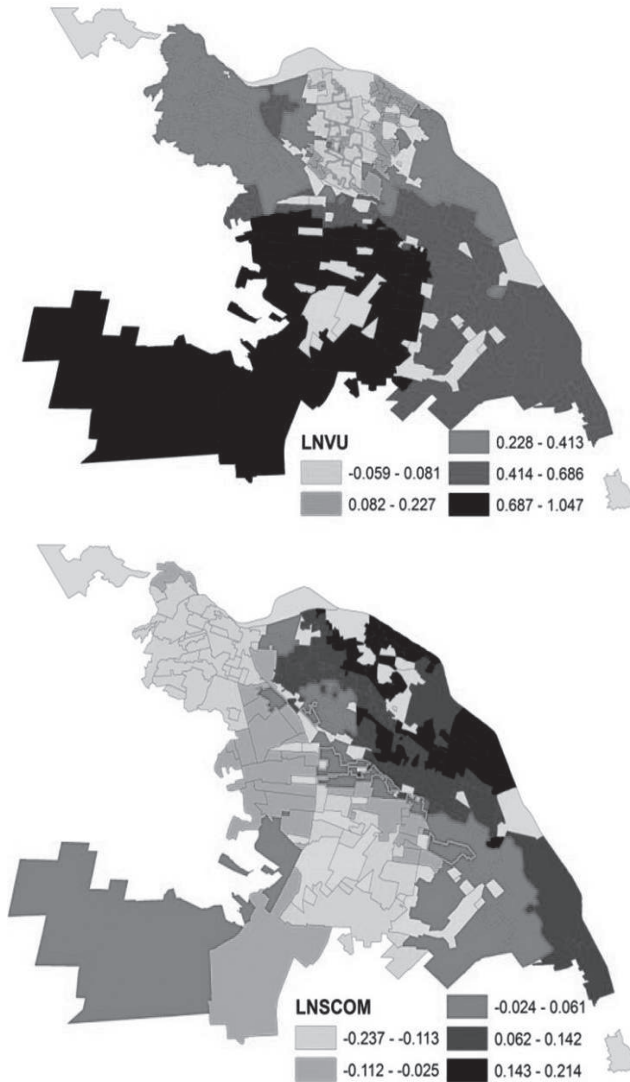
Las ilustraciones 4 y 5 muestran los resultados del modelo de mejor ajuste del 2005, es necesario recordar que para el caso de los modelos de heterogeneidad los coeficientes de las variables son observados localmente al mapear los resultados. Las observaciones que tienen un contorno son aquellas que no tienen significancia estadística.

La variable LNVU presenta tanto una relación positiva como negativa. En la zona que aparece una relación negativa y los valores más bajos de los coeficientes positivos, es una zona que fue desarrollada durante la década de 1960, por esto es que en un momento sea negativa la relación y se presenten los valores más bajos de los coeficientes positivos. Por otra parte, con relación a los coeficientes altos, estos responden a ser las zonas habitacionales desarrolladas en las últimas dos décadas. Con respecto a la variable LNSCOM es posible apreciar un patrón que divide diagonalmente la ciudad, en el poniente de la ciudad los valores negativos corresponden a las zonas que se fueron desarrollando de manera informal y la parte de coeficientes altos están claramente localizados en el oriente.

La variable LNIN1 registra aquellas colonias que se encuentren dentro en un área de influencia de 0,50 km, 1 km y más allá de 1 km, estas distancias toman como punto de partida los polígonos industriales. La localización del coeficiente con el valor más alto es una zona donde existe muy poca presencia de la IME y en esa zona se localizan las llamadas “granjas” propiedad de algunos habitantes de la ciudad, que se trata de terrenos de grandes dimensiones, situación que puede ser registrada en los valores altos. Por otra parte, con respecto a las colonias marcadas con los coeficientes negativos, una es la zona céntrica de la ciudad que ha perdido dinamismo económico y la otra, representada en el suroriente y que va pegada a la franja fronteriza, en su mayoría son viviendas de interés social.

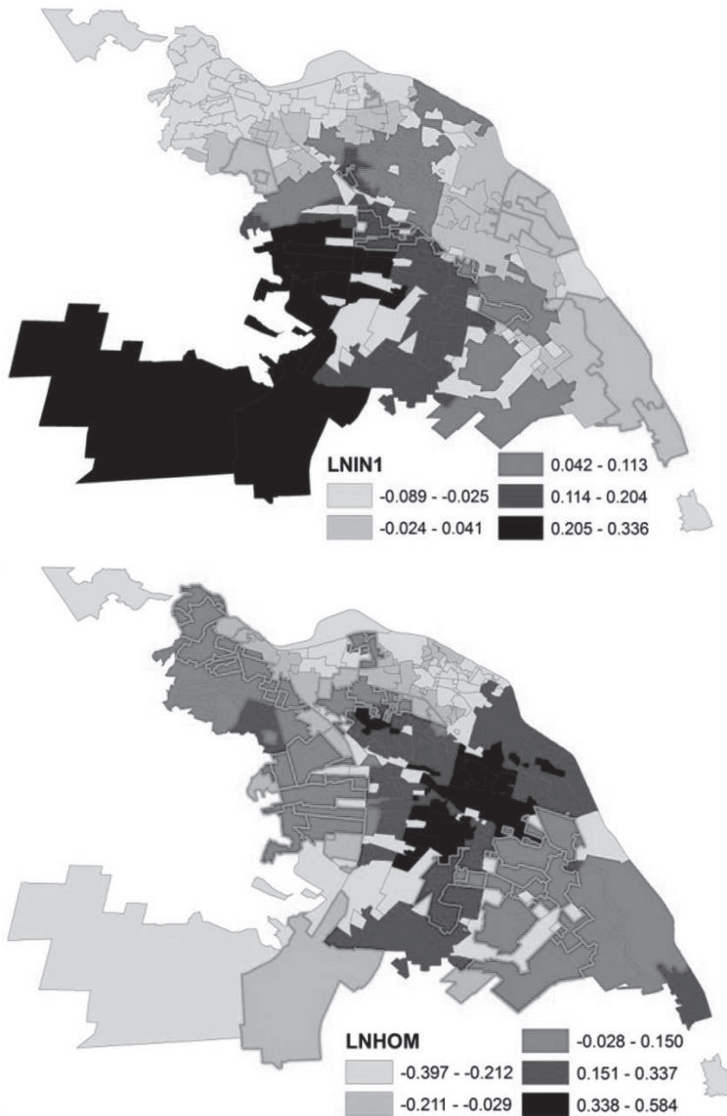
La variable LNHOM registra de cierta manera el comportamiento de los habitantes de la ciudad, ya que la gente que no vivía en fraccionamientos cerrados comenzó a buscar “seguridad”, esto hizo que algunas zonas que ya poseían este tipo de vivienda subieran su precio debido a la demanda de las mismas y son las zonas que registran los coeficientes positivos de mayor valor.

**Ilustración 4. Resultados del modelo de heterogeneidad (2005)**



Fuente: elaboración propia basada en resultados generados por GWR4.

### Ilustración 5. Resultados del modelo de heterogeneidad (2005)



Fuente: elaboración propia basada en resultados generados por GWR4.

El procedimiento realizado para el año 2005 fue repetido utilizando los datos de 2010. El programa GWR4 estimó un valor del criterio de AIC de  $-153$  para el modelo de pesos geográficamente ponderados lo que en principio habla de una variación espacial, dado que el valor del modelo de MCO es  $-81$ . Para este caso al igual que para el 2005, la variable LNAV no varía en el espacio. El cuadro 3 muestra la comparación entre los distintos modelos considerando los valores del criterio de AIC. Tomando como base esta comparación, se podría decir que el modelo que ajusta de mejor manera es el Mixto, sin embargo, al revisar la prueba de variabilidad esta variable no la pasó, por lo que se estimó otra serie de modelos planteando el comportamiento de las variables LNIN1, LNIN2 y LNIN3 como global (ver cuadro 4). De la estimación de estos modelos se puede indicar que el modelo que presenta el mejor ajuste es el Mixto 7, considerando el criterio de un menor AIC. En este modelo mixto las variables consideradas como globales fueron LNAV y LNIN3, la primera tiene un coeficiente de  $0,000446$ , por lo que, al aumentar en una unidad porcentual la cantidad de área verde en las colonias, las personas estarán dispuestas a pagar lo correspondiente a este porcentaje. Con respecto a la variable LNIN3, lo interesante es que se repite la relación negativa, es decir que mientras más alejadas estén las viviendas de los polígonos industriales estas serán de menor precio, situación que es entendible dado que la industria está localizada sobre las arterias principales de la ciudad y estas, como se ha mencionado anteriormente, definieron la estructura urbana de la ciudad.

La ilustración 6 muestra las variaciones espaciales de los coeficientes de las variables que se consideraron como locales en el modelo de mejor ajuste. En la revisión de los datos de este año es claro observar que la violencia urbana afectó de manera general el precio de la vivienda, ya que al aumentar la cantidad de homicidios disminuía el precio de la vivienda. Una situación interesante es la de la zona de coeficientes positivos, una posible explicación para esto es que aquellas personas con posibilidad de moverse hayan puesto sus viviendas en ventas y se haya presentado un posible proceso de filtrado, esta situación fue algo que se presentó de manera general en la ciudad pues la gente de clase media comenzó a buscar lugares que ofrecieran la seguridad que no tenían en sus viviendas. Por otra parte, la diferencia entre los coeficientes nos permite observar que la violencia urbana afectó de manera diferencial a la ciudad, esto con base a los distintos submercados de la vivienda que hay en la ciudad.

**Cuadro 3. Comparación de modelos de heterogeneidad espacial (2010)**

MODELO	VARIABLES G	VARIABLES L	ANCHO DE BANDA	AIC	ACIc
MCO	LNAV/ LNY/ LNHOM/ LNSCOM/LNIN1/ LNIN2/LNIN3			-81,59	-53,42
GWR		LNAV/ LNVU/ LNHOM/ LNSCOM/ LNIN1/ LNIN2/LNIN3	88	-153,1	-133,4
Mixto 1	LNAV	LNVU/ LNHOM/ LNSCOM/ LNIN1/ LNIN2/LNIN3	63	-172,7	-142,7
Mixto 2	LNAV	LNY/ LNHOM/ LNSCOM/ LNIN1	57	-183,8	-164,3
Mixto 3	LNAV	LNY/ LNHOM/ LNSCOM/ LNIN2	57	-184,6	-165,3
Mixto 4	LNAV	LNY/ LNHOM/ LNSCOM/ LNIN3	57	-179,1	-164,7

Fuente: elaboración propia basada en datos generados por GWR4.

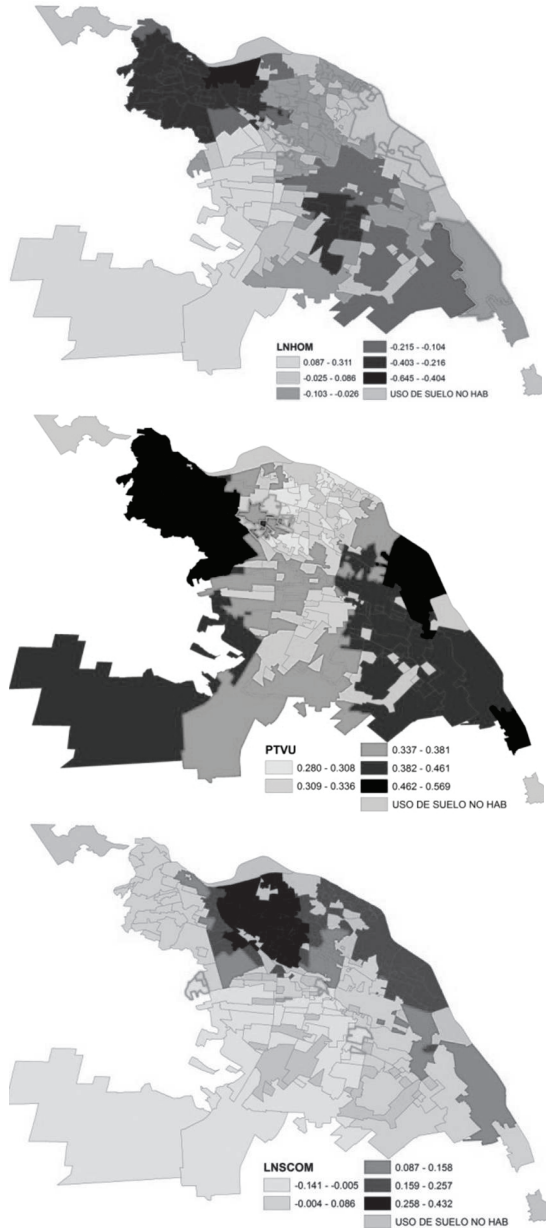
**Cuadro 4. Comparación de modelos de heterogeneidad espacial (2010)**

MODELO	VARIABLES G	VARIABLES L	ANCHO DE BANDA	AIC	ACIc
Mixto 5	LNAV/ LNIN1	LNY/ LNHOM/ LNSCOM	56	-187,7	-174,5
Mixto 6	LNAV/ LNIN2	LNY/ LNHOM/ LNSCOM	56	-184,9	-171,7
Mixto 7	LNAV/ LNIN3	LNY/ LNHOM/ LNSCOM	56	-188,1	-174,9

Fuente: elaboración propia basada en datos generados por GWR4.



**Ilustración 6. Resultados de modelo de heterogeneidad (2010)**



Fuente: elaboración propia basada en resultados generados por GWR4.

Con respecto a las variables, está claro que la variable LNVU se comporta de manera muy parecida a la manera en que se fue urbanizando la ciudad, donde parte que presenta los coeficientes menores son colonias que se desarrollaron durante las décadas de mayor auge de la industria y los precios de estas responden más las características de las viviendas y no tanto a su vida útil, o bien, su vida útil tiene menor peso en los cambios que se presentan en el precio de la vivienda. Los valores del oriente y del suroriente responden a los desarrollos que datan de la década de 1990 y a aquellos que se desarrollan en la actualidad, por lo que la vida útil toma mayor importancia.

Por último, la variable de LNSCOM ahora sí muestra valores que son más fáciles de explicar, aquellas colonias que tienen los coeficientes que van entre  $-0,141$  y  $-0,005$  junto con aquellas que puedan tener un valor menor a cero son colonias donde la cantidad de metros cuadrados de las viviendas disminuye su precio, porque son viviendas de baja calidad y además la calidad de los vecindarios presenta varias deficiencias, por lo que al aumentar la cantidad de metros cuadrados comercializables el precio de la vivienda disminuye. Ahora bien, con respecto a la otra mitad de la ciudad, donde las características de las viviendas y de los vecindarios mejoran considerablemente, los metros cuadrados comercializables tienen un peso mayor y positivo, al aumentar la cantidad de metros cuadrados comercializables el precio de la vivienda aumenta. Con respecto a la variable LNHOM podemos apreciar que de manera general muestra cómo en ese año la violencia afectó el precio de la vivienda de manera negativa.

## Conclusión

Los cambios en el precio de la vivienda pueden tener un sinnúmero de causas. En este trabajo se revisó de qué manera los niveles de violencia urbana, la cercanía con la industria, la cantidad de área verde, la cantidad de metros cuadrados y la vida útil de una vivienda pueden influenciar o no en los cambios del precio de la misma.

Con base en los resultados de los modelos y la comparación de los mismos, partiendo de lo general a lo particular, es posible decir que los modelos espaciales permiten observar de mejor manera el comportamiento del precio de la vivienda y de algunos elementos que pueden tener influencia en el cambio del mismo.

Los modelos de dependencia espacial revelan que en gran medida el precio de la vivienda es definido por la localización y por los precios de las viviendas que están más próximas. Por otra parte, los modelos de heterogeneidad espacial

complementan los resultados de los modelos anteriores, mostrando una ciudad más heterogénea definida por los submercados de vivienda que la conforman, por eso las variables independientes tienen un mayor o menor peso en el comportamiento del precio de la vivienda, según sea el tipo y localización de la misma. En estos últimos modelos lo interesante es que es posible identificar variables o situaciones que afectan de igual manera a la vivienda de toda una ciudad y al mismo tiempo observar el comportamiento de algunas variables independientes de manera seccionada y diferida a lo largo del espacio.

## Bibliografía

- Bustamante, Jorge (1975). "El programa fronterizo de maquiladoras: observaciones para una evaluación". *Foro Internacional*, vol. 16, n° 2, pp. 183-204.
- Armstrong, Margalynne (1997). "Race and Property Values in Entrenched Segregation". *Faculty Publications, Santa Clara Law Digital Commons*, vol. 51, n° 1, pp. 1051-1063.
- Bitter, Christopher; Mulligan, Gordon y Dall'erba, Sandy (2007). "Incorporating spatial variation in housing attribute prices: a comparison of geographically weighted regression and the spatial expansion method". *Journal of Geographical Systems*, vol. 9, pp. 7-27.
- Bowen, William; Mikelbank, Brian y Prestegaard, Dean (2001). "Theoretical and Empirical Considerations Regarding Space in Hedonic Housing Price Model Applications". *Growth and Change*, vol. 32, n° 4, pp. 466-490.
- De Vor, Friso y De Groot, Henri (2009). "The impact of industrial sites on Residential Property Values". *Tinbergen Institute Discussion Paper*. Amsterdam: Faculty of Economics and Business Administration VU, University Amsterdam.
- Deaton, James y Hoehn, John (2002). "The Effect of Hazardous Waste Sites on Property Values in Zones of High Industrial Activity: a Hedonic Approach". AAEA 2002. *Annual Meetings in Long Beach*, California.

- Esparza, Adrián; Waldorf, Brigitte y Chávez, Javier (2004). “Localized effects of globalization: the case of Ciudad Juárez, Chihuahua, Mexico”. *Urban Geography*, vol. 25, n° 2, pp. 120-138.
- Galiani, Sebastian; Seira, Enrique y Magaloni, Beatriz (2012). “Impacto del crimen en el precio de las viviendas”. Versión preliminar no oficial.
- Gavira, Alejandro; Medina, Carlos; Morales, Leonardo y Núñez, Jairo (2010). “The cost of avoiding crime: the case of Bogota”. En Di Tella, Rafael; Edwards, Sebastian y Schargrotsky, Ernesto (eds.), *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hirsch, Werner (1977 [1973]). *Análisis de la Economía Urbana*. [Viñuelas, Julio y Vargas, Fernando (trads.)]. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Mardones, Cristián (2006). “Impacto de la Percepción de la Calidad del Aire sobre el Precio de las Viviendas en Concepción-Talcahuano, Chile”. *Cuadernos de Economía*, vol. 43, n° 128, pp. 301-329.
- Moreno, Ramsés y Alvarado, Elías (2011). “El entorno social y su impacto en el precio de la vivienda: un análisis de precios hedónicos en el Área Metropolitana de Monterrey”. *Trayectorias*, vol. 14, n° 33-34, pp. 131-147.
- Núñez, Julia; Caridad, José; Ceular, Nuria y Rey, Francisco (2012). “Obtención de precios implícitos para atributos determinantes en la valoración de una vivienda”. *Revista Internacional Administración & Finanzas*, vol. 5, n° 3, pp. 41-54.
- O’Sullivan, Arthur (1993). *Urban Economics*. Illinois: Irwin.
- Quiroga, Bernardo (2006). “Precios hedónicos para valoración de atributos de viviendas sociales en la Región Metropolitana de Santiago”. *MPRA. Munich Personal RePEc Archive*, n° 378. Disponible en: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/378/> [visitado el 6/12/2014].
- Sobrino, Jaime (2014). “Housing prices and submarkets in Mexico City: a hedonic assessment”. *Estudios Económicos*, México, vol. 29, n° 1, pp. 57-84.
- Wilson, Patricia (1996). *Las nuevas maquiladoras de México. Exportaciones y desarrollo local*. [Moreno, M. Luisa y Acosta, Edna (trads.)]. Guadalajara:

Universidad de Guadalajara. [(1992). *Exports and local development. México's new maquiladora*. Austin: University of Texas Press].

Yu, Danlin; Wei, Yehua y Wu, Changshan (2007). "Modeling spatial dimensions of housing prices in Milwaukee, WI". *Environment and Planning B. Planning and Design 2007*, vol. 34, pp. 1085-1102.



# Política y financiamiento habitacional

## ¿Tiempos de cambio en la Argentina?

*Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso y Cristina Farías*

### **Antecedentes y contexto de las políticas sociales y económicas**

Considerando el panorama de la pobreza e indigencia de un período reciente de la historia social argentina, se observan comportamientos de fuertes altibajos que producen un hondo desasosiego individual, tensiones y conflictos que a veces se desatan, atravesando y envolviendo la situación contextual social y económica nacional, familiar e individual.

A fines de la década del ochenta, aún sin terminar el mandato de Raúl Alfonsín, primer gobierno democrático posterior a la última dictadura cívico-militar (1976-1983), en medio de una intensa discrepancia y pugna entre sectores sociales y grupos económicos, el momento histórico se manifestó con un alto nivel de inflación y una considerable conflictividad social que derivó en fricciones políticas. Una manera de considerar ese período es observando el comportamiento de la pobreza, la distribución del ingreso y la desigualdad económica, que alcanzó en aquellos tiempos registros sumamente elevados.

A principios de la década del noventa, en el contexto hegemónico del pensamiento neoliberal, asume el gobierno Carlos Menem. El presidente electo da un viraje a los lineamientos del pensamiento de su partido, de carácter más asociado al Estado benefactor, e implementa medidas en la línea del pensamiento neoliberal; paradigma que tenía su último antecedente en el esquema que dio sustento doctrinario a la última dictadura cívico-militar. Así, el gobierno de sostén popular inicia un recorrido de políticas conservadoras, marcado por las

privatizaciones de las empresas públicas más rentables, la descentralización y reducción de la gestión estatal y la extrema flexibilización del mercado laboral, comprimiendo la acción de los sindicatos al manejo de las obras sociales de los trabajadores que representan.

Esta aplicación del modelo neoliberal fue acompañada de un esquema de “convertibilidad” monetaria de los pesos nacionales por papel de dólares estadounidenses. En otros términos: la masa monetaria de origen nacional no podía exceder las reservas de dólares. Esquema simple que estuvo sostenido en el aumento de la deuda externa, mediante el incremento y diversificación de las importaciones de productos elaborados e insumos, llevando a cabo el dismantelamiento de la industria local y con la supresión de los instrumentos de la política monetaria.

Uno de los primeros resultados fue la estabilización del nivel de precios y el sostenimiento de un tipo de cambio fijo, una disminución notable de la pobreza e indigencia que generó cierto apoyo político en los sectores populares, sumado a otros sostenes de la población que obtuvieron mejoras en el consumo, especialmente segmentos medios y altos de la sociedad.

El modelo sostenido en el abreviado pensamiento del liberalismo extremo empezó a declinar a partir de 1996, cuando las reservas en moneda extranjera comenzaron a ser menores que la masa monetaria nacional que circulaba en el mercado interno, es decir, el “programa de convertibilidad” basado en “un peso un dólar” empezó a ser insostenible, y solo podía salvaguardarse si se endeudaba más y más de fuentes externas. Paralelamente comenzó un profundo y sostenido proceso de exclusión y aumento de la pobreza.

Al mismo tiempo, en el mercado inmobiliario se profundizó la construcción de viviendas de altos costos, localizadas en barrios cerrados, espacios custodiados por servicios de seguridad privada. Estos, ubicados en la periferia de las urbes más preponderantes del país, se extendieron notablemente.

La ampliación de los “barrios cerrados” tuvo y tiene varias consecuencias en los precios del mercado de suelo urbano, así como en la configuración y el diseño urbano. El suelo urbano es un bien natural, no producido, que puede ser cambiado de uso: de agrario a urbano, y en el interior de la mancha urbana puede tener distintas utilidades: habitacional, comercial, recreativo, entre otros. A su vez, puede tener distintos soportes: de propiedad pública, colectiva o privada. Sobre estos tres elementos opera un conglomerado de actores que buscan ampliar su ganancia, algunos de modo especulativo y otros de manera más acorde a los ciclos del capital. El Estado es un actor preponderante en la



valorización, uso y propiedad del suelo, que en ciertas situaciones puede ser muy influyente en la fijación del precio y, por ende, de la renta urbana.

La nueva modalidad de ocupar y construir la vivienda familiar de los sectores de mayores ingresos llevó a que una misma familia, en muchos casos, posea “una doble casa habitacional”: una en la ciudad y otra en el barrio cerrado. Este no fue un fenómeno concentrado, sino que, por el contrario, se dio simultáneamente en la mayor parte de los centros urbanos más importantes de todo el país.

Esta dualidad habitacional tuvo impacto y efectos no solo sobre la ganancia extraordinaria localizada resultante del aumento del precio del suelo, sino que también la localización periférica aumentó los costos y tiempos de transporte, los costos de mantenimiento de la vivienda e incrementó la brecha habitacional.

Este hecho urbano empujó a que aumentara también la necesidad de metros cuadrados por persona y tendió a subir relativamente el precio de mercado de suelo útil para vivir. Así se generó un doble efecto de aumento del precio del suelo agrario, que se utiliza para el desarrollo de emprendimientos en barrios cerrados y a veces confluye con el efecto del aumento de la renta agraria resultante de la rentabilidad de la producción agropecuaria que impacta a su vez en el nivel de la renta urbana y, por ende, el precio del suelo urbano (Fidel, 2013: 45).

Estas nuevas estrategias constructivas ahondaron la segregación social y fragmentación territorial entre los segmentos sociales, polarizando las zonas urbanas ocupadas por los segmentos de mayores ingresos que se encerraron y distanciaron real y simbólicamente de la población desposeída. Los sectores medios y los empobrecidos aumentaron su nivel de hacinamiento, y vieron deteriorarse cada vez más sus condiciones habitacionales. En ese contexto de deterioro, los créditos para dichos sectores no llegaron a compensar la caída del nivel material de vida (Fidel, 2013).

Mientras se forjaba un nuevo modelo de utilización del espacio urbano, el esquema de “convertibilidad y estabilidad monetaria” se resquebrajaba por los efectos de la inflación y de la deuda externa, a su vez, la desindustrialización y la ampliación del desamparo generada por el desempleo y el trabajo precario fue incidiendo en la creación de nuevos y mayores desplomes de los antiguos pobres.

En 1999 gana las elecciones una improvisada alianza que centraba su campaña en la anticorrupción, y que continuó con la aplicación del “plan de convertibilidad”. La nueva gestión profundizó el ajuste del gasto público, en especial en los rubros sociales y educación, con la vana esperanza derivada de la concepción neoliberal de que esas medidas mejorarán la “competitividad” de los agentes económicos, a través de la baja del costo salarial y laboral, su-

mada a la flexibilidad de una disciplinada clase trabajadora domesticada por un sindicalismo complaciente.

Las fuentes de financiamiento externo se cerraban, los conflictos sociales se extendían en todo el país. El mismo economista prepotente dotado de un pensamiento minimalista neoliberal que había creado el plan de convertibilidad fue nombrado nuevamente ministro de Economía por el presidente Fernando de la Rúa y condujo al desplome feroz y sanguinario de su propia invención.

Con la supresión del denominado Plan de Convertibilidad, en 2001 el país se encontró desgarrado y sumergido en una profunda crisis económica y social sin precedentes. A ello se sumó un importante desgaste de la representatividad de los partidos políticos, un altísimo nivel de conflictividad social que tuvo como respuesta una desmesurada represión de parte del Estado y la sucesión de cinco presidentes en menos de un mes. En el plano económico hubo una abrupta devaluación del peso, la confiscación de los depósitos en moneda extranjera y límite para retirar dinero en efectivo de las cuentas bancarias, todo esto formaba un cuadro socioeconómico con pinceladas de interrupción de las relaciones sociales y del ensamble de los diferentes actores; en síntesis, los rasgos propios de una crisis sistémica.

En el bienio 2001-2002, el gobierno de Eduardo Duhalde intenta atenuar los efectos de la crisis implementando un novedoso plan social denominado “Plan Nacional Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”. Se trataba de una política asistencial universal que entregaba a todos los jefes y las jefas de hogar que se encontraran desempleados una suma de dinero que entonces era el equivalente a cien dólares. Como contrapartida, los destinatarios del plan, tenían que realizar trabajos comunitarios en el municipio donde vivían.

Esta fue la acertada medida de política económica que permitió comenzar a recomponer la paz social. Este programa de transferencia monetaria condicionada es, sin lugar a dudas, el que marca el retorno a las políticas sociales de tipo universal, implementadas y financiadas por el Estado, acciones que habían sido abandonadas durante varios períodos con la implementación de políticas económicas de corte neoliberal.

En mayo de 2003 asume la presidencia del país Néstor Kirchner, quien gobierna hasta el 10 de diciembre de 2007. Es a partir de esos años cuando se producen renovaciones en la política nacional, pasando de un “modelo conservador y de mercado de corte neoliberal”, que se venía aplicando desde 1976, a un “proyecto progresista y de empleo” con eje en el crecimiento económico con equidad social (Rofman y Fidel, 2012: 15).

Al mismo tiempo que en esa época comienza un amplio florecimiento de la política social a nivel nacional, también se registra este fenómeno en otros países de la región (Brasil, Ecuador, Chile, Venezuela, Uruguay, Bolivia, Perú, entre otros), por lo que se mejoraron las condiciones de vida sociales y materiales de millones de personas que habitan en la región latinoamericana.

Con Néstor Kirchner en la presidencia, la estrategia estatal aplicada desde 2003 fue diseñar e implementar políticas que buscaran soluciones a los distintos problemas que emergían en las diversas coyunturas, manteniendo el rumbo de construcción de un modelo en el que confluían las dimensiones económicas y sociales con la expansión del empleo y de la inclusión económica y social. Uno de sus rasgos esenciales fue que subordinó la economía a la política, relacionó la política económica con la social, lo cual desembocó en un importante crecimiento del mercado interno gracias al incremento del consumo basado en la industria de la construcción y automotriz y la ampliación de la base laboral.

El perfil de la dimensión social se define en los siguientes aspectos:

- Disminución de la conflictividad social.
- Aplicación de las políticas de redistribución del ingreso.
- Políticas sociales que combinan acciones de carácter universal con otras focalizadas.
- Impulso y amplificación de la esfera de la economía social.
- Extensión de los créditos de acceso y ampliación de la vivienda.
- Aumento del presupuesto nacional destinado al sistema de educación.
- Afirmación y ampliación de los derechos humanos y ciudadanos.

En la dimensión de la política económica las líneas estratégicas fueron:

- Establecer un tipo de cambio alto que impulse las exportaciones y desaliente las importaciones.
- Políticas que estimulen el inicio de un proceso de sustitución de importaciones.
- Apropiación estatal de las rentas agrarias extraordinarias mediante retenciones a las exportaciones primarias.
- Mantenimiento relativamente bajo de los costos salariales urbanos.

- Subsidios cruzados para disminuir los costos de producción y reproducción de la fuerza de trabajo.
- Interrupción y posterior negociación del pago de la deuda externa.
- Ampliación del mercado interno a nivel urbano y agrario.
- Diseño y aplicación de medidas anticíclicas para mantener el nivel de empleo.

Lo anterior confluye en una revalorización del Estado, en la que este ocupa otra centralidad en el diseño y ejecución de la reproducción material y social del país; aunque con síntomas de persistencia de las debilidades en el funcionamiento del aparato estatal.

En el campo de las políticas sociales se continuó con la aplicación de los planes basados en la transferencia condicionada de ingresos, que tuvieron un fuerte impacto en la disminución de la pobreza y en el acceso al consumo de bienes básicos en los sectores más postergados.

No obstante, el rasgo distintivo de las políticas sociales gubernamentales fue la inclusión a partir del incremento del empleo y del consumo. La política social estuvo así enmarcada en un nuevo discurso político que sostenía que la pobreza y la desocupación no eran un problema solo de la política social, sino que también involucraban a la política económica y de empleo.

Un efecto de estas políticas fue que la expansión de la demanda interna llevó a una suba de la demanda efectiva global, que no fue acompañada por un aumento de la inversión en los distintos sectores de la economía. Esto generó situaciones en las que la demanda global superó la oferta global y creó nuevas fricciones entre los agentes productivos y la distribución de bienes y servicios, que se expresaban en un aumento paulatino, pero de manera sostenida en el nivel de precios.

Posteriormente en 2007, gana las elecciones Cristina Fernández de Kirchner, quien ejerce la presidencia desde entonces hasta el momento de la elaboración del presente trabajo, en 2015. El modelo económico y social inclusivo se profundiza y se mantienen y amplían los ejes de intervención gubernamental.

La estatización del sistema jubilatorio en lugar de la Administración Federal de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), que era un sistema privado de administrar las jubilaciones, marca un nuevo rol protagónico de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en la política social. El Estado nacional vuelve a administrar los fondos de las jubilaciones, obteniendo recursos para financiar

y ampliar sus políticas sociales. Se amplía notablemente la base del sistema previsional duplicando los que reciben la jubilación.

A partir de la posibilidad de jubilarse las amas de casa que hayan cumplido 60 años y aquellos hombres sin aportes suficientes de más de 65 años, también se promulga la ley de “movilidad jubilatoria” que implica dos aumentos anuales para los beneficiarios del sistema.

El eje vertebrado de las políticas sociales, con financiamiento y administración por parte de la ANSES, fue la estructura de la Asignación Universal por Hijo (AUH), por la cual la contraprestación dejó de ser laboral para centrarse en la educación y la salud. Otra orientación de la política social fue aumentar el financiamiento a la producción, ampliación y mantenimiento de la vivienda, destinado a sectores medios y bajos a través de programas innovadores, entre ellos, el más importante y con financiamiento de la ANSES, fue el Programa de Crédito Argentino (PROCREAR), cuyas características desarrollaremos más adelante.

En la última década se realizó un conjunto de reestatizaciones de empresas que eran ineficientes en manos privadas, o bien percibían rentas extraordinarias a partir del monopolio y la falta de inversión. En ese sentido, podemos señalar el regreso a la esfera pública de Aerolíneas Argentinas (la línea aérea de bandera), Aguas Argentinas, parcialmente Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y Ferrocarriles Argentinos.

Así mismo, en el mercado interno se acelera el aumento del nivel de precios relativos, proceso inflacionario que desde el Estado no se logra detener. Dicha inflación de los precios es parcialmente compensada por el aumento de los salarios y por la aplicación de un sistema relativamente eficaz al ofrecer determinados bienes y servicios con aumentos de precios atenuados por medio de pactos entre el Estado y algunas empresas concentradas, programa de acuerdos denominado Precios Cuidados.

Crecen las manifestaciones de grupos y personas opositoras al gobierno, y el contexto internacional adverso a las políticas heterodoxas del oficialismo, al tiempo que se establecen nuevas políticas de pactos internacionales enmarcadas en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), además de acuerdos comerciales y de otra índole con Rusia y China.

## Las políticas habitacionales

### Problemática habitacional

El tema puede ser abordado desde varias dimensiones materiales. Uno de los aspectos sobresalientes es que en los últimos años las personas que viven en viviendas deficitarias han disminuido notablemente. Aunque las cifras muestran una notable mejoría en el período intercensal 1980-2010, el problema habitacional continúa siendo relevante. Esta problemática requiere el diseño de políticas estratégicas tendientes a seguir impulsando el acceso a la vivienda digna y a un hábitat saludable y apropiado para todos los ciudadanos, tal como lo indica el cuadro siguiente.

#### Cuadro 1. Porcentaje del total de hogares en condiciones deficitarias (total del país)

AÑO	%
1980	35,0
1991	30,1
2001	21,0
2010	17,6

Fuente: elaboración propia con datos del INDEC (CNPV 1980, 1991, 2001 y 2010).

Es preciso señalar que cerca del 96% (datos del INDEC) de las personas habita en casas y departamentos, lo que expresa el desarrollo y morfología del tipo de vivienda predominante, al tiempo que condiciona el estilo de la política habitacional que se puede diseñar desde la esfera pública. La morfología de los lugares donde habita la población es de una múltiple variedad, en esas zonas existe un conjunto complejo de problemáticas, cruzado por un sinnúmero de carencias habitacionales. A continuación, presentamos un panorama de las insuficiencias que se registran en las viviendas.

#### Cuadro 2. Hogares con problema de vivienda según tipo (2010)

Tipo de problema	Cantidad de hogares
Hogares en viviendas inadecuadas	2.145.224
Hogares con hacinamiento en el hogar (en viviendas aptas)	179.496
Hogares con hacinamiento de hogares (en viviendas aptas)	1.061.886
Total de hogares con problemas de vivienda	3.386.606

Fuente: Putero, 2012.

Del cuadro anterior se desprende que hay dos tipos de problemas que atraviesan la situación actual de las viviendas: por un lado, viviendas con problemas, a lo que se suman los ambientes de hacinamiento en los hogares. La política orientada a solucionar los problemas habitacionales debe perfeccionar su enfoque, al tiempo que tiene que adecuar su metodología e instrumentos a cada zona y a las necesidades concretas de la población, con la posibilidad de recibir las demandas de los habitantes.

### **Antecedentes de la política**

Durante el período de aplicación del denominado plan de convertibilidad en la Argentina (1991-2001) se redefinió el rol del Estado en la política de vivienda, y para ello se realizaron profundas reformas en el sistema. Hasta ese momento las políticas orientadas a responder y atender las demandas habitacionales de la población estaban concentradas en el accionar de dos organismos: el Banco Hipotecario Nacional (BHN), que dirigía sus gestiones a satisfacer las demandas habitacionales de los sectores medios y medios bajos de la sociedad y el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), creado en 1977 para atender las necesidades de los sectores más desposeídos por medio de la Ley 21581, y luego reformado en 1992. Ambas instituciones sufrieron modificaciones durante la etapa de la convertibilidad. La alteración del FONAVI consistió en la descentralización del organismo y la transferencia de sus responsabilidades a las provincias, teniendo en dicho proceso un importante protagonismo los Institutos Provinciales de Vivienda, a quienes se les transfirió la responsabilidad de dar respuesta a la problemática de la vivienda de los sectores de menores ingresos de la población. Mediante el otorgamiento de cupos determinados, los recursos pasaban a ser administrados, distribuidos y aplicados por los organismos competentes en esa función, aunque en muchos casos esos recursos fueron utilizados para cubrir los altos déficits fiscales que acumularon las provincias durante el período, o bien para financiar otros destinos. De ese modo, el sistema quedó desfinanciado y la vivienda social nuevamente postergada. Durante la operatoria centralizada del FONAVI 1976-1992 se construyeron y terminaron 510.533 viviendas. Por su parte, el BHN sufrió diferentes reestructuraciones a partir de 1990 hasta su privatización en 1997 mediante la Ley 24865 y pasar a ser una sociedad anónima, abandonando así su función social y convirtiéndose en una entidad bancaria comercial. El caso del BHN es paradigmático, ya que en los años previos a la privatización la entidad arrojaba ejercicios con resultados positivos, con un buen nivel de eficiencia en la administración y recuperación de los créditos otorgados.

Con posterioridad al gobierno de Carlos Menem, el gobierno de la Alianza mantuvo las políticas del área habitacional en sintonía como en el resto de la política económica y social con un modelo neoliberal: con un rumbo basado en un esquema dual y excluyente. El estallido de la crisis de 2001 no solo trajo la pobreza, la marginalidad y el desmembramiento del aparato estatal; también constituyó el derrumbe del modelo neoliberal para dar lugar a una demanda social que exigía una nueva clase política que tuviera en cuenta las necesidades postergadas de la mayoría de la población.

### **Década de 2000**

En los años posteriores se elaboraron respuestas concretas a la par del desarrollo de políticas que apuntaron a contrarrestar la desigualdad, la pobreza, el desempleo; en ese sentido se desplegó un abanico de medidas activas que, sobre la base de la inclusión laboral, permitían acceder a mejores niveles de ingresos, ampliar el consumo y favorecer el acceso a una vivienda digna.

La política habitacional se materializó a partir de 2003 por medio de una diversa gama de acciones tendientes a dar respuesta a la situación habitacional deficitaria. De este modo, los programas impulsados desde el gobierno nacional adquieren centralidad. Las principales líneas de intervención transitaron por las siguientes sendas:

- Reactivación de obras iniciadas con fondos del FONAVI paralizadas como consecuencia de la crisis de 2001.
- Programa Federal de Emergencia Habitacional dirigido a la construcción de viviendas a través de cooperativas de trabajo.
- Programa Federal de Solidaridad Habitacional, que con junto con el anterior se localizaron en el noreste argentino (NEA) y el noroeste argentino (NOA) con el objetivo de menguar los desequilibrios regionales.
- Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento (PROPASA).
- Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA).
- Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noroeste y Noreste Argentino (PROSOFA).



- En 2012 se lanzó el ya mencionado PROCREAR, plan de créditos hipotecarios con financiamiento de la ANSES para la compra, refacción y ampliación de vivienda, y adquisición de terrenos; destinado a los sectores medios y bajos.
- En agosto de 2014, el Gobierno nacional anunció el Plan Vivir Más Cerca, que prevé la construcción de 105.000 viviendas sociales en todo el territorio nacional, aunque considerando el cambio de gobierno a fines de 2015 es dudoso que se puedan cumplir con dichas metas.

Desde 2003 hasta el momento de la elaboración del presente trabajo, los resultados de la aplicación de los diversos programas federales de vivienda se resumen en el cuadro 3.

### Cuadro 3. Política habitacional (2003-2014)

Soluciones habitacionales finalizadas	881.685
Obras en construcción por programas federales	137.505
Obras en construcción por otros programas	61.876
Total	1.081.066
Beneficiados	4.500.000

Fuente: Datos de la Secretaría de Obras Públicas, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Los resultados obtenidos de la política habitacional son significativos. Cabe señalar, además, que la construcción de vivienda se enmarcó en un enfoque postkeynesiano, en un esquema anticíclico, para atenuar los efectos de la crisis de origen interno y externo, resultante del conjunto de fluctuaciones y desplomes propios del sistema de economías desreguladas que interactúan en el nivel mundial. En contrapartida, desde el gobierno se diseñó un conjunto de acciones y medidas destinadas a mantener el consumo interno y las actividades asociadas a las demandas y niveles activos de la fuerza de trabajo. En ese marco, la actividad de la construcción impulsada por el sector privado es complementada por la inversión pública destinada al financiamiento y construcción de vivienda para los segmentos de menores ingresos. No obstante, el volumen de la inversión estatal es notablemente superior en circunstancias de desaceleración del impulso del sector privado.

## **Características del PROCREAR**

Este programa está financiado por la ANSES, y en su inicio tuvo como meta entregar 400.000 créditos hipotecarios con el objetivo de construir, ampliar, terminar y refaccionar viviendas, sumado a “desarrollos urbanísticos” llevados a cabo por la propia ANSES, que edifica conjuntos habitacionales para posteriormente otorgarlos a los solicitantes.

El PROCREAR tiene explícitamente el objetivo de atenuar los efectos recesivos en la economía que afectan el nivel de empleo y la demanda global, al tiempo que busca disminuir las carencias habitacionales de la población de menores ingresos.

Esta iniciativa pública está destinada a los sectores de ingresos medios bajos, franja de la población que no era enfocada en las líneas de crédito de fondos públicos y privados tradicionales. Los destinatarios deben tener entre 18 y 65 años de edad, y el plazo para devolver el crédito es de entre veinte y treinta años con una tasa de interés subsidiada, menor a la de la suba del nivel de precios registrada al momento. Para lograr claridad y evitar mediaciones clientelares y otras distorsiones en el otorgamiento de los créditos y dotar de transparencia los mecanismos de adjudicación, esta se realiza periódicamente por sorteo en la Lotería Nacional, que se tramite por televisión.

Esta política habitacional tiene algunos componentes innovadores, uno de ellos es que los créditos están destinados a la construcción de una vivienda familiar de uso estable. Los solicitantes no pueden tener otros inmuebles. La ANSES requiere que los interesados posean terrenos, que pueden ser propios o de un familiar (padre, hijo, cónyuge, concubino o concubina). El programa es bastante flexible, intentando así captar diversas situaciones personales. Si se quiere, por ejemplo, adquirir el terreno, es posible si se es favorecido por el sorteo. El programa también ofrece planos a los adjudicados, que pueden usarse o no para la construcción de la vivienda. El esquema de financiamiento divide al país en dos grandes zonas. En la región sur, los montos que se prestan a cada solicitante son más altos, de ese modo se registra que los costos de la construcción de vivienda son más altos que en el resto del país. Las diferentes opciones de intervención destinadas a dar respuesta a la problemática de vivienda se desarrollan según el siguiente esquema operacional.

### ***Línea construcción***

Está destinada a las familias que posean un terreno propio o de un familiar (padre, hijo, cónyuge, concubino o concubina) y que cumplan con los requisitos formales para tomar un crédito hipotecario para la construcción de una vivienda única, familiar y de ocupación permanente. Dentro de este esquema se permite que los interesados se inscriban en el futuro sorteo, aunque no tengan un terreno al momento de la inscripción, siempre y cuando tengan la posibilidad de adquirirlo si salen sorteados.

### ***Compra de terreno y construcción de vivienda***

En este caso se financia el total del valor del terreno y de la vivienda. El modelo de construcción de vivienda debe ser elegido entre los que el programa provee, sin que se superen los montos máximos.

### ***Compra de vivienda a estrenar***

El PROCREAR financia hasta el 90% de la propiedad, cuya superficie no puede superar los cien metros cuadrados (la forma del cómputo de las superficies semicubiertas es del 50%). El monto máximo del préstamo es de \$600.000 pesos (unos US\$69.000 al precio del dólar oficial) y de valores más altos para viviendas ubicadas en la zona sur del país (\$700.000), con tasas desde el 2,5% y en hasta treinta años de plazo para el pago.

### ***Desarrollos urbanísticos***

Los destinatarios de dichas viviendas son familias que no tiene terreno, pueden inscribirse todas aquellas personas que residan en las proximidades de donde se construyen los proyectos. En la adjudicación se tienen en cuenta los ingresos y la composición familiar, y se realiza también mediante sorteos realizados por la Lotería Nacional. La forma de saldarlo se adapta a la capacidad de pago de las familias: durante la etapa de construcción se diseña un plan de aportes y cuando la vivienda se entrega se habilita un préstamo del programa que permite financiar el saldo del precio, con dos tramos de tasa fija, el primero a cinco

años y el segundo desde del sexto año hasta la finalización del crédito. Se trata también de un sistema de amortización francés de tasa fija con cuota escalonada.

## **Aciertos, interrogantes y limitaciones**

En el diseño de las diferentes líneas se observan, por primera vez en muchos años, respuestas que atienden en parte las complejas situaciones sociales de los futuros beneficiarios del programa. Las tasas de interés de cada una de las diversas líneas crediticias son menores a las tasas de mercado, y también contempla una escala de tasas diferenciales para todos los favorecidos que poseen menores ingresos. Asimismo, se reconoce la trayectoria del Banco Hipotecario Nacional al concederle la administración y gestión de los recursos del fondo fiduciario del programa. Es notable la baja tasa de morosos que registra el programa, cuyas cifras se posicionan cercanas al 100% del cumplimiento de las obligaciones por parte de los tomadores.

Desde el lanzamiento del PROCREAR a la fecha, se canalizó su financiamiento a través de su esquema de funcionamiento. La mayoría de las adjudicaciones se destinaron a construcción (47% del total sorteado), en segundo lugar, a refacción, ampliación, terminación con un 34% del total, y en menor medida a las demás opciones. Al parecer, el esquema de distribuir los fondos no responde a una evaluación de cuáles son las mayores necesidades que demanda la población o cuáles son los efectos más intensos que pueden desplegar los usos de los fondos públicos. Al momento de escribir este trabajo se encuentran en construcción 113.327 viviendas, de las cuales unas 79.333 corresponden a líneas de crédito hipotecario, y 33.994 al rubro denominado desarrollos urbanísticos.<sup>1</sup> En la actualidad se encuentran 48.078 obras finalizadas, es decir, el 24% de la meta inicial de edificar en dos años 200.000 viviendas.<sup>2</sup> Un atenuante es que el programa no tiene antecedentes y su puesta en funcionamiento implicó enfrentar inconvenientes para obtener suelo urbano y poner en funcionamiento una estructura diferente. Debemos considerar también que el proceso inflacionario afectó negativamente a los beneficiarios de los créditos, y de manera aún más severa a los que tienen un crédito para la construcción de vivienda. En muchos casos los beneficiarios no pudieron cumplir con los plazos de avance de obra exigidos para recibir los desembolsos. Dichos plazos están planteados

---

<sup>1</sup> Datos publicados en [www.diarioregistrado.com](http://www.diarioregistrado.com), sección Política, el 8 de junio de 2014.

<sup>2</sup> Datos publicados en [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar), el 15 de septiembre de 2014.

en tres tramos para la línea construcción, y cada etapa debe ser monitoreada por peritos que autorizan el desembolso del tramo siguiente. Muchas obras se paralizaron por falta de financiamiento y solo pudieron concretar la terminación de las viviendas aquellas personas con recursos monetarios propios para financiar el desfase de precios.

El precio de la tierra urbana en algunas localidades aumentó por la demanda de terrenos para la construcción, y no fueron pocos los beneficiarios que debieron alejarse de los centros de las ciudades hacia lugares degradados, donde la calidad y cantidad de satisfactores urbanos es menor. El PROCREAR no contribuye a mejorar estas asimetrías porque no crea mecanismos de regulación del precio de suelo urbano.

Otro elemento es la falta de articulación con la demás esferas de las políticas sociales aplicadas por el Gobierno nacional, por ejemplo, con las cooperativas de trabajo. Tampoco se da lugar a la creación de cooperativas de construcción con el objetivo de contribuir al abaratamiento de los costos. Por su parte, se observa una ausencia de conexión entre las acciones en el plano de los gobiernos locales y regionales con la orientación de la política concreta del PROCREAR para la construcción y financiamiento de la vivienda. Estas restricciones del programa se podrían solucionar y perfeccionar, para lo que es indispensable el reconocimiento de la problemática y la decisión política de resolverla.

## Conclusiones y proposiciones

En resumen, planteamos que en el contexto de una democracia más sólida, la esfera socioeconómica y estatal está signada por un conjunto de medidas de carácter gubernamental enredadas en una trama social y política, atravesada por antiguas y nuevas contradicciones, impulsos renovadores y tendencias hacia configuraciones y pactos más igualitarios que encuentran estímulos y obstáculos. Queremos señalar que entre los ensambles que cruzan los interiores de la organización social, política y territorial emergen las siguientes situaciones, conflictos y tensiones recientes: estructura industrial dependiente de las importaciones, matriz energética dependiente de divisas externas, tensiones sobre el tipo de cambio, presiones inflacionarias, nuevas tensiones sobre la deuda externa, fuerte oposición mediática y política, momento preelectoral que agudiza los conflictos, grietas y divisiones en la fuerza del gobierno.

Enfocando la producción del marco construido durante la última década se puede observar: significativo incremento de la actividad y de la política pública

de financiamiento destinado a la generación y mejoramiento de la vivienda; nuevas modalidades de estructurar e incorporar agentes en la gestión de los planes de financiamiento y construcción de vivienda (la más reciente e importante es el PROCREAR); leves iniciativas de articulación del sistema universitario en la aplicación de la política habitacional; apoyos gubernamentales para que el usuario utilice más eficientemente el financiamiento público, mediante la entrega de modelos de presupuestos y firmas de convenios con empresas proveedoras de materiales para la construcción; sigue habiendo fuertes carencias del marco construido para el conjunto de los habitantes, especialmente de los segmentos más desposeídos; la política de financiamiento habitacional fue diseñada y aplicada separada de la política urbana; desconexión entre las demandas de los usuarios y los planes de financiamiento y construcción de vivienda social; falta de controles en la aplicación de los préstamos públicos orientados a la construcción de vivienda; falta de articulación entre los planes de construcción y financiamiento de la vivienda con el crecimiento equilibrado de las urbes, asimismo, no se consideró la disponibilidad ni los efectos en los precios del suelo urbano.

Resulta necesario además considerar un conjunto de elementos claves que pueden operar como impulsores de cambios equitativos en la política habitacional: existencia de una potencial masa de fuerza de trabajo con un alto nivel de educación formal y práctica en la producción del marco construido; existencia de tierras rurales que eventualmente puedan cambiar de uso; reservas de tierras y bienes materiales en el espacio de uso urbano; desarrollo de la comunicación intra e inter a través de un conjunto de redes de conglomerados urbanos con alta densidad de localización de la población; existencia de políticas gubernamentales eficaces para mejorar las condiciones de vida; aplicación de políticas sociales y productivas de la construcción en cooperación con los países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Consideramos que los anteriores aspectos son algunos de los tópicos y problemáticas que se deberían considerar en las nuevas opciones de política de vivienda. Uno de los escenarios centrales que se abren en el futuro cercano es si se mantendrá –y la forma que eventualmente adoptará– la política gubernamental destinada a enfrentar las necesidades y las soluciones habitacionales y del contorno urbano donde se encuentran los sectores de menores ingresos.

## Bibliografía

- Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo (1994). *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina*. Buenos Aires: Tesis/Norma.
- Basualdo, Eduardo (2010). *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bauman, Zygmunt (2007). *Vida de consumo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Beck, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización?* Buenos Aires: Paidós.
- Cordera Campos, Rolando (2011). “Las desventuras de México en la globalización”. *Revista de Ciencias Sociales*, Segunda época, Universidad Nacional de Quilmes, a. 3, n° 19, pp. 25-46.
- Cuenya, Beatriz; Fidel, Carlos y Herzer, Hilda (comps.) (2004). *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ferrer, Aldo (2011). “Los problemas fundacionales y la densidad nacional”. *Revista de Ciencias Sociales*, Segunda época, Universidad Nacional de Quilmes, a. 3, n° 19, pp. 7-24.
- Fidel, Carlos (1988). *Elementos teóricos sobre la renta urbana. Los fraccionamientos*. México: Universidad Autónoma de México/Gernika.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Ladrillos más, ladrillos menos. El comportamiento y las políticas de construcción en la Argentina*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- \_\_\_\_\_ (2013). “Las ciudades latinoamericanas. Los precios inmobiliarios en las zonas habitadas por los desposeídos”. *Revista virtual Theomai*.
- \_\_\_\_\_ (2014). “Ciudades Latinoamericanas: dispositivos, tensiones y fisuras sociales”. *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, Segunda época, n° 18.
- \_\_\_\_\_ (2010). “Aproximación a los ensambles entre exclusión, producción y territorio”. *Caderno CRH 58 Periferia Em Debate*. pp. 57-74.
- \_\_\_\_\_ (2012). “Conjunto de ensambles urbanos entre la pobreza y la producción. El Municipio de Quilmes, República Argentina”. En Ziccardi, Alicia (coord.), *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento*

- y la desigualdad social*. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Programa de Estudios de la Ciudad (PUEC).
- Fidel, Carlos; Di Tomaso, Raúl y Farías, Cristina (2008). *Territorio, condiciones de vida y exclusión. El Partido de Quilmes, Provincia de Buenos Aires, Argentina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Fidel, Carlos (coord); Di Tomaso, Raúl; Farías, Cristina; Cisneros, Susana; Pérez, Pablo y Valobra, Adriana (2014). *Mujeres: violencia y sociedad urbana*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini y UNQui.
- Fidel, Carlos y Pauluk, Mariano (2011). “Ensamblajes Urbanos entre Universidad y producción Industrial”. *Cuadernos de Extensión*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Harvey, David (2001). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- Jaramillo, Samuel (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Lungo, Mario (2000). *La tierra urbana*. San Salvador: El Salvador UCA.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2014). “Más de la mitad de la población vive en áreas urbanas y seguirá creciendo”. Disponible en: <http://www.un.org/es/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>. [Última entrada 30/01/2018].
- ONU-HABITAT (2012). *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe*. Río de Janeiro: ONU-HABITAT. Disponible en: <http://estaticog1.globo.com/2012/08/21/Estado-de-las-Ciudades-de-America-Latina-y-el-Caribe-2012.pdf>.
- Putero, Lorena (2012). “Vivienda, déficit habitacional y políticas sectoriales”. Centro de Investigación y Gestión de la Economía Solidaria. Disponible en: <http://www.madres.org/documentos/doc20120419114919.pdf>. [Última entrada 30/01/2018].
- Rofman, Alejandro y Fidel, Carlos (2012). “Modelos económicos-sociales en la Argentina: La disputa continúa”. En *Estrategias económicas exitosas en Asia y América Latina*. México: Consejo Nacional de Universitarios de México.





La colección **Cuestiones Metropolitanas** reúne la amplia producción académica sobre temas vinculados con los problemas de los conglomerados urbanos y, en particular, con la Región Metropolitana de Buenos Aires. La colección incluye textos que abordan las temáticas del urbanismo, la ecología, la gestión local, la sociología y la antropología aplicadas al estudio de los problemas sociales, económicos y ambientales del conurbano.

Los artículos de este libro, analizan la “cuestión social” y la “cuestión urbana” en ciudades de América Latina prestando particular atención a las relaciones que se tejen entre la pobreza, la desigualdad y las nuevas configuraciones territoriales. La creciente desigualdad, la relegación, los cambios de la estructura social y en los modos de sociabilidad, los desajustes entre los requerimientos habitacionales y las respuestas de las políticas y el mercado de la vivienda, la emergencia de periferias alejadas –sin equipamiento y sin servicios en las que vive la mayor parte de la población– son algunas de las problemáticas que se desarrollan. El conjunto de estudios muestra los desafíos y problemas conceptuales, metodológicos y empíricos que interpe- lan a los investigadores que intentan dar cuenta de un panorama muy diferente de los pretéritos poniendo a punto, a la vez, renovados objetos y herramientas de análisis.

## Colección **Cuestiones Metropolitanas**

Universidad Nacional  
de General Sarmiento 



 Universidad  
Nacional  
de Quilmes



Libro  
Universitario  
Argentino

