

MEJORAMIENTO HABITACIONAL EN LAS ÁREAS URBANAS CENTRALES DE AMÉRICA LATINA. DEL COMBATE DE TUGURIOS A LA REHABILITACIÓN HABITACIONAL PROGRESIVA

Víctor Delgadillo¹

Fecha recepción: 24.03.08

Fecha aceptación: 04.06.08

Resumen

Este artículo presenta un amplio panorama sobre las experiencias habitacionales en las antiguas áreas urbanas centrales, que en los últimos años se han realizado en diversas ciudades latinoamericanas; asimismo destaca sus innovaciones y limitaciones. El artículo analiza la problemática de las áreas urbanas centrales, territorios que padecen la expansión de las actividades terciarias, vaciamiento de población y vivienda, deterioro físico y social, y simultáneamente procesos de segregación socioespacial y de recuperación selectiva del patrimonio edificado. El artículo presenta una serie de proyectos y programas de vivienda, realizados desde mediados de la década de 1980

HOUSING IMPROVEMENT IN LATIN AMERICA URBAN CENTRAL AREAS. FROM SLUMS ERADICATION TO PROGRESIVE HOUSING RECUPERATION

Víctor Delgadillo¹

Received: 24.03.08

Accepted: 04.06.08

Abstract

This article shows a wide range of housing experiences in the old central urban areas, which has been done in different Latin American cities in the recent years, stressing their innovations and limits. The paper analyzes the central urban areas problems, territories that have undergone tertiary activities expansion; housing and population lost; physical and social deterioration; simultaneously underwent a social and urban segregation process as well as a selective cultural heritage restoration process. The article presents a group of housing projects and initiatives, which started in the mid 80's in different Latin America Cities, that have tried to address slums problems; inhabitants

en distintas ciudades latinoamericanas, que han tenido por objeto enfrentar la problemática de los tugurios, mejorar la calidad de vida de la población residente, recuperar el patrimonio histórico, y en algunos casos revertir las tendencias de despoblamiento de las áreas centrales y de expansión urbana periférica. Aquí se presentan 1. Proyectos piloto de rehabilitación habitacional, 2. Algunos pioneros programas de vivienda, 3. Programas de densificación habitacional, 4. Programas emergentes de vivienda, y 5. Programas de mejoramiento habitacional. A manera de conclusiones, se realizan algunas reflexiones sobre los avances y desafíos que se presentan para atender la problemática de la vivienda en las áreas centrales de nuestra región.

PALABRAS CLAVES: VIVIENDA EN ÁREAS CENTRALES, CENTROS HISTÓRICOS, POLÍTICAS HABITACIONALES, REHABILITACIÓN HABITACIONAL PROGRESIVA, MEJORAMIENTO HABITACIONAL.

quality life improvements; preserving the urban and architectural heritage; and in some cases reverting the central areas depopulation tendencies and urban sprawl in the cities' periphery. The ones discuss: 1. Pilot housing rehabilitation projects, 2. Some pioneering housing projects, 3. Densification housing projects, 4. Emergent housing projects, and 5. housing recuperation projects. Concluding with some thoughts about advances and challenges involved in the central areas housing problems in the region.

KEY WORDS: DOWNTOWN HOUSING, HISTORICAL CENTERS, HOUSING POLICIES, PROGRESSIVE HOUSING REHABILITATION, HOUSING RECUPERATION.

1 Arquitecto. Maestro en Arquitectura. Doctor en Urbanismo. Profesor Investigador Universidad Autónoma, Ciudad de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores SNI nivel 1. México. Correo electrónico: victor_delgadill@hotmail.com

1 Architect. Master in architecture. Doctor in Urbanism. Researcher professor of Universidad Autónoma, México City. Member of Sistema Nacional de Investigadores SNI nivel 1. México. E-mail: victor_delgadill@hotmail.com

Introducción

La vivienda en las áreas centrales de las ciudades latinoamericanas ha sido un tema poco atendido por parte de los estudios académicos y las políticas públicas, en relación con el hábitat de las áreas urbanas periféricas, debido a dos razones fundamentales: 1. Su dimensión es cada vez menos significativa comparada con la vivienda que se construye en las periferias urbanas en constante expansión; y 2. Era considerada como un alojamiento transitorio de la población inmigrante, que tan pronto mejoraba su situación económica se mudaba a la periferia para acceder a un lote en propiedad en donde paulatinamente construía su vivienda con recursos propios². Sin embargo, desde mediados de la década de 1980 este tema ha comenzado a ser objeto de estudio y acción por parte del sector público, y más recientemente también del sector privado. Desde entonces, en las principales ciudades latinoamericanas se han incrementado las iniciativas para atender la vivienda deteriorada o generar una nueva oferta de alojamiento en las áreas urbanas centrales, a través de algunos programas y proyectos puntuales con diversas metodologías, formas de gestión, estrategias de intervención y mecanismos de financiamiento; que han sido desarrollados por parte de gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales, grupos filantrópicos, la cooperación internacional y organizaciones de

inquilinos. En algunos casos, estos esfuerzos en materia de política habitacional han pretendido: atender las consecuencias de un desastre social generado por una catástrofe natural o un suceso social; revertir los patrones de expansión urbana y vaciamiento y despilfarro de las áreas centrales de la ciudad; reutilizar o reciclar el espacio construido; rescatar y poner en valor el patrimonio edificado; o bien, redensificar las áreas centrales con más viviendas y población. Así, puede señalarse que en conjunto, hay un avance significativo en materia de políticas habitacionales para las áreas urbanas centrales de las ciudades latinoamericanas, entre ellas sus centros históricos.

Por su parte, los centros históricos son territorios que generalmente sólo se asocian con el rico patrimonio urbano arquitectónico y los equipamientos públicos y culturales de carácter metropolitano que alojan. La recuperación y revalorización de estos territorios se ha convertido en un paradigma de las políticas culturales, urbanas y turísticas de la región. Estas iniciativas tienen el doble propósito de recuperar los símbolos de la identidad local y nacional, y en lo posible generar actividades económicas en beneficio de cada ciudad. Sin embargo, ni las programas de recuperación del patrimonio edilicio, ni las políticas habitacionales habían tenido en cuenta, salvo contadas y limitadas excepciones, el considerable parque habitacional deteriorado habitado por

² Turner, 1968.

población pobre, que aún caracteriza grandes barrios centrales y antiguos de distintas grandes ciudades. Incluso algunas de las intervenciones que se realizan para rescatar y revalorizar esos territorios, han concebido a la población habitante de tugurios como un obstáculo para la recuperación del patrimonio edilicio.

El presente artículo tiene el propósito de presentar un panorama amplio sobre las recientes experiencias de vivienda en las antiguas áreas urbanas centrales, que en los últimos años se han realizado en diversas ciudades de América Latina, en particular las que han pretendido enfrentar la vivienda tugurizada, así como de destacar sus innovaciones y limitaciones para confrontar el deterioro y el hacinamiento habitacional. En primer lugar, se aborda el particular entorno en que se inscribe la compleja problemática habitacional de las antiguas áreas centrales latinoamericanas, territorios que comparten características comunes, con especificidades en cada ciudad y país: la expansión de las actividades terciarias y los cambios de uso del suelo, el vaciamiento de población y vivienda, el deterioro físico y social, procesos de marginalización y segregación socioespacial, así como procesos de modernización y recuperación selectiva del patrimonio edificado. Asimismo, se analizan las especificidades de la problemática habitacional en estos territorios.

Enseguida, se muestra un panorama general sobre los proyectos y programas de vivienda, realizados

desde mediados de la década de 1980 en distintas ciudades latinoamericanas, que por diversos motivos han tenido por objeto enfrentar la problemática de los tugurios, mejorar la calidad de vida de la población residente, recuperar el patrimonio histórico, y en algunos casos revertir las tendencias de despoblamiento de las áreas centrales y de expansión urbana periférica. Aquí se presentan 1. A manera de antecedentes, la innovadora e inédita experiencia mexicana de reconstrucción de vivienda para la población de bajos ingresos, que padeció las devastadoras consecuencias de los sismos de 1985. 2. Una serie de proyectos piloto de rehabilitación habitacional para la población residente, que desde la década de 1990 se han realizado o se realizan en algunas ciudades. 3. Los pioneros programas de vivienda, que se plantean la realización de varios y diversos tipos de acciones habitacionales de forma simultánea. 4. Los programas de densificación habitacional que ponen el acento en generar un mayor número de viviendas, más que en la problemática de los tugurios y del patrimonio arquitectónico. 5. Los programas emergentes realizados ante catástrofes sociales derivadas de un evento natural (sismo, inundación, etcétera) o social (desalojos). Se trata de programas de excepción que selectivamente atienden los efectos de una problemática crónica, pero no mitigan las condiciones de vulnerabilidad y riesgo en que habitan otros gruesos grupos de población. 6. Los innovadores programas de mejoramiento habitacional que incrementan la

escala de actuación y atienden a más población y más inmuebles deteriorados. Por último, en el apartado cuatro, se incluyen una serie de reflexiones, a modo de conclusiones, sobre los avances y desafíos que se presentan para atender la histórica problemática de los tugurios en las áreas centrales de nuestra región.

La mayor parte de la información de este artículo proviene de la investigación que realicé en el Programa de Doctorado en Urbanismo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) entre 2002 y 2005. En el marco de esta pesquisa tuve la oportunidad de estudiar varios proyectos de rehabilitación o reconstrucción de vivienda para población residente de bajos ingresos y población nueva de ingresos medios, así como algunos programas de vivienda pública, que se realizan en las áreas centrales y centros históricos de Buenos Aires, Quito, Salvador de Bahía, Sao Paulo, Río de Janeiro y, desde luego, la ciudad de México. Otra información proviene de trabajos anteriores en distintas ciudades (Salvador de Bahía, La Habana, Montevideo) y de visitas a ciudades y proyectos habitacionales, realizadas con distintos propósitos. Además, en el centro histórico de la ciudad de México he tenido la oportunidad de realizar estudios sobre la vivienda y planeación de programas habitacionales y de desarrollo urbano, así como procesos de gestión social de algunos proyectos habitacionales desde distintos ámbitos de trabajo³.

3 Para el gobierno local realicé un programa de vivienda en alquiler y la gestión social de la Casa de la Covadonga, proyecto cofinanciado por la cooperación andaluza; participé en la realización del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico; y para el Fideicomiso Centro Histórico realicé,

Vivir en el centro

VACIAMIENTO, DETERIORO, TERCIALIZACIÓN Y RECUPERACIÓN SELECTIVA DE UNA PARTE DE LOS CENTROS (HISTÓRICOS)

América Latina posee un rico patrimonio urbano y arquitectónico acumulado en el transcurso de varios siglos, que de forma importante (pero no exclusiva) se concentra en sus antiguas áreas centrales. Estas zonas se han protegido a través de leyes y de normatividad urbana en función de los inmuebles del pasado que alojan y de los valores que se les adjudican: testimonios de la historia, fuente de la identidad nacional o local, receptáculos de la memoria colectiva, etcétera. Además, estos territorios se caracterizan por ser objeto de un conjunto de presiones y dinámicas económicas, sociales, urbanas, etcétera, que se generan en ámbitos geográficos más amplios. En algún momento del siglo XIX o principios del XX, los centros históricos constituyeron toda la ciudad y en los albores del siglo XXI tienen una dimensión física poco significativa, pero en términos funcionales y simbólicos desempeñan un importante papel, la mayor de las veces en

con el Dr. René Coulomb, un programa de vivienda para el centro histórico. Como asesor independiente he colaborado en algunos proyectos para familias indígenas que ocupan vecindades en ese territorio.

escala metropolitana o regional: las vialidades y los medios de transporte confluyen en ellos o los atraviesan; salvo excepciones, continúan alojando la sede de los gobiernos nacional, regional y/o local; presentan una gran concentración de funciones administrativas, comerciales, culturales y de servicios; y, justo por ello, reciben diariamente una gran cantidad de población flotante que generalmente rebasa a la población residente. Por ello, son los territorios de la ciudad más disputados por parte de los diversos actores: propietarios, inquilinos, usuarios, transeúntes, comerciantes formales e informales que ocupan el espacio público, defensores del patrimonio, inversionistas, promotores del turismo, gobiernos locales o centrales, etcétera.

Las áreas urbanas centrales y los centros históricos de muchas ciudades han padecido un proceso de vaciamiento de su población residente y de la vivienda. Este fenómeno ocurre de forma simultánea, contradictoria y complementaria con los procesos de urbanización expansiva en escala metropolitana, que son liderados por empresarios inmobiliarios o realizados de forma precaria por población pobre. Ambos actores encuentran en las periferias distantes suelo barato pero sin servicios. La pérdida de población y vivienda de las áreas centrales se deriva del deterioro físico y en algunos casos también social, de los magros ingresos de la población residente, de las opciones de acceso a la vivienda en propiedad (que generalmente se

realizan en las periferias urbanas), de las dinámicas del mercado inmobiliario, así como de la expansión del sector terciario y los cambios de uso del suelo por actividades más rentables. Así, una gran cantidad de infraestructura, equipamientos, servicios acumulados y espacio construido se mantiene relativamente ociosa o subutilizada, pues dichos territorios son utilizados de manera diversa por una gran cantidad de población flotante.

Aunado a ello, en las últimas décadas se han incrementado las iniciativas de recuperación y revitalización de los centros históricos, lo que constituye una nueva fuente de disputa por el territorio. Cada vez más ciudades y poblados identifican inmuebles, ensambles y territorios urbanos (así como otros bienes tangibles e “intangibles”), a los que se adjudican valores colectivos y se desarrollan importantes esfuerzos para recuperarlos y destinarlos a usos culturales, de servicios y comerciales (museos, hoteles, sedes de fundaciones, etcétera). Sin embargo, a diferencia de las ciudades europeas, las iniciativas de recuperación de los centros históricos en América Latina han estado más motivadas por la recuperación de los monumentos y no en la vivienda, que aún continúa desempeñando una importante función urbana. Los planes de regeneración y desarrollo integral de esos territorios, con una visión de la ciudad en su conjunto, son incipientes y generalmente se quedan en el papel; mientras que los viejos planes de pintar fachadas, remozar los inmuebles más

importantes y monumentales, y mejorar pequeños espacios públicos (circuitos turísticos, ensambles urbanos y algunos barrios y plazas públicas) se continúan realizando.

LA HISTÓRICA PROBLEMÁTICA DEL DETERIORO Y LA "NUEVA EXPERIENCIA" DE HABITAR EN UN ENTORNO HISTÓRICO

La problemática de la vivienda de las áreas centrales antiguas latinoamericanas se puede resumir en dos vertientes, una histórica y otra moderna o de moda:

A. La primera se caracteriza por un considerable parque habitacional deteriorado, en ocasiones en riesgo de derrumbe, y con deficientes condiciones de habitabilidad y sanitarias, en el que –dependiendo de la ciudad de que se trate– se hacían gruesos grupos de población de bajos ingresos, lo que a menudo incluye la pobreza extrema y la indigencia. Un alto porcentaje de viviendas en régimen de alquiler formal e informal, una gran irregularidad en la propiedad inmobiliaria y una rica tipología de vivienda producida en el transcurso de la historia. En sentido amplio, también se puede incluir la histórica ausencia de una política habitacional específica para los barrios centrales⁴.

⁴ Con la masiva y sostenida expansión urbana periférica de las décadas de 1970 y 1980 los problemas sociales y urbanos se desplazaron a las periferias (la vivienda, los servicios y los equipamientos), y junto con ellos las políticas públicas y las reivindicaciones populares.

El origen de esta problemática se remonta, según el país y la ciudad, al proceso de modernización urbana ocurrido a fines del siglo XIX y las primeras décadas del XX, cuando la población burguesa abandonó las áreas urbanas centrales y sus casonas se subdividieron para ofrecerse como cuartos en alquiler para población proveniente del campo, o bien, cuando expresamente se construyeron hileras de cuartos con servicios sanitarios comunitarios para arrendarlos a los inmigrantes de bajos ingresos. Esta tipología habitacional decimonónica continúa vigente en muchas ciudades latinoamericanas en el siglo XXI, pero bajo diferentes nombres: casa de vecindad, callejón, ciudadela, cité, cortiço, corralón, conventillo, inquilinato, mesón, vecindad, etcétera.

A pesar de los procesos de pérdida de vivienda por la presión de actividades terciarias más rentables (comercio, bodegas y oficinas) y del deterioro, las áreas urbanas centrales continúan cumpliendo con la función habitacional para población de bajos ingresos, en el contexto de un cada vez mayor deterioro físico. La población habita allí a pesar de las condiciones insalubres, el deterioro y de poner en riesgo su vida, porque encuentra condiciones para su sobrevivencia y reproducción social.

B. La segunda está constituida por iniciativas de algunos inversionistas y gobiernos locales, más que por un retorno generalizado de las clases medias, en términos de recuperar los centros históricos, repoblándolos con grupos de mayores ingresos. Las causas se

pueden encontrar en las tendencias de reconquista de las áreas urbanas centrales de las ciudades de los Estados Unidos y Europa; en la revaloración de las arquitecturas antiguas; y en el descubrimiento de un considerable número de inmuebles deshabitados y subutilizados, que constituye un potencial mercado inmobiliario. Sin embargo, a diferencia de las ciudades del primer mundo, las pretensiones de generar una oferta habitacional para grupos de mayores ingresos en América Latina chocan con una realidad muy diferente, que se caracteriza por la mala fama del centro, la inseguridad real o virtual de los barrios centrales, la presencia del comercio callejero o “ambulante” y la ausencia de comercio y servicios de barrio. Por ello, varios programas de recuperación del patrimonio urbano impulsan programas de seguridad y de reubicación del comercio informal que ocupa la vía pública.

Por otra parte, justo lo que diferencia la problemática de la vivienda en los centros históricos de sus vecinos barrios centrales, es el patrimonio y las leyes que lo protegen y condicionan cualquier acción que pretenda mejorar, modificar, demoler o reconstruir los antiguos inmuebles y las viviendas. Se sabe que el patrimonio edilicio requiere de recursos financieros para ser puesto en valor (más cuando se trata de inmuebles con una arquitectura rica en ornamentos y fábrica, o cuando se encuentran muy dañados), justo de los que carece la población de bajos ingresos que en él habita. Sobre esta contradicción se han generalizado una serie de mitos que dicen que los pobres:

no valoran el patrimonio porque no tienen (acceso a la) educación; depredan el patrimonio a través de las modificaciones físicas que realizan para incrementar el espacio habitable (subdivisiones verticales y horizontales, ampliaciones sobre patios, corredores, etcétera); no hacen nada para mejorar sus condiciones de habitabilidad; y que en caso de mejorar sus viviendas con subsidios públicos no tendrán recursos para darles el mantenimiento adecuado y con el tiempo los inmuebles se volverán a deteriorar, o bien que sucumbirán a la especulación inmobiliaria.

En contra de esta visión, diversos autores han encontrado evidencias que indican que la población pobre que vive en el centro lucha por quedarse a vivir en esos territorios; mejora su alojamiento a pesar de no ser dueña del inmueble que ocupa⁵ y que la pobreza social no sólo no es la causa que acelera la destrucción del patrimonio edilicio, sino que ella es la responsable indirecta de que las arquitecturas antiguas con uso habitacional se hayan conservado hasta nuestros días, porque gracias a su utilización inhibieron las posibles presiones inmobiliarias que pretendían sustituir los inmuebles, y porque no modificaron sustancialmente los edificios.⁶

Varias de las experiencias recientemente realizadas en diversas ciudades de la región, que se presentan en el siguiente apartado, rebasan los planteamientos

5 Delgadillo, 2005; Harms, 1996; HIC, 1998; Mesías y Suárez, 2001.

6 Gazzoli, 1989; Patiño, 1990; Paz, 1988.

simplistas entre la imposible permanencia de la población pobre en un patrimonio arquitectónico rico, y muestran los caminos que se han seguido para acortar esta brecha. Además, algunas experiencias destacan la capacidad de gestión, ahorro y movilización de recursos de la población de bajos ingresos en la solución de su problemática habitacional. Asimismo, algunas experiencias han pretendido contribuir a la “construcción de ciudad” y han creado innovadoras formas de gestión y financiamiento. Se trata de evitar el urbanismo funcionalista que separa funciones y crea vivendismo, a través de la mezcla de distintas actividades compatibles (comercios y vivienda) y población de distintos estratos socioeconómicos, lo que permite la mezcla de financiamiento y los subsidios cruzados.

RESCATE DEL PATRIMONIO URBANO ¿UNA POLÍTICA DE EXCLUSIÓN?

Las cíclicas iniciativas de rescate y revitalización de los centros históricos de América Latina, que desde la década de 1960 se realizan, se han centrado en un tipo de intervención edilicia que tiene por objeto recuperar el patrimonio monumental, remozar una parte del espacio público y en incrementar los servicios y equipamientos culturales; pero no en la vivienda. Estos proyectos de rescate del patrimonio inciden directa e indirectamente en la problemática de la vivienda de los centros históricos

en varios sentidos: 1. Por no hacer nada para mejorar la situación habitacional, ésta continúa deteriorándose; 2. Agudizan los contrastes entre una zona que se mejora y otra que permanece marginada; 3. La revaloración de algunos territorios e inmuebles repercute en las zonas vecinas a las áreas “rescatadas”, pues implica el aumento de las rentas urbanas y encarece las condiciones de vida del barrio; 4. Un caso extremo es la expulsión de la población y de la vivienda, para restaurar los inmuebles y cambiar radicalmente su función, como es el caso del programa de recuperación del centro histórico de Salvador de Bahía, en la fase realizada entre 1992 y 1994, donde la población negra de bajos ingresos fue desalojada a través de una indemnización⁷. Curiosamente en esta ciudad, a partir de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo para un programa de recuperación del patrimonio cultural, desde 2004 se promueve la realización de proyectos de vivienda para empleados del Estado a través del programa Monumenta.

Por otra parte, hay diversas evidencias que demuestran que justo en una década en que se han impulsado una serie de programas de recuperación de los centros históricos, éstos han sufrido una considerable pérdida de población. Entre 1990 y el 2000 el centro histórico de Quito perdió el 31,4% de su población, el de Buenos Aires el 20% y el

⁷ Sant’Anna, 2001.

de la Ciudad de México el 14%⁸. En este mismo período la comuna de Santiago perdió el 17% de su población residente⁹; mientras que entre 1992 y 1995 el centro histórico de la ciudad de Puebla perdió el 19,6% de sus habitantes¹⁰.

Rojas¹¹ señala que no hay evidencias empíricas que demuestren que la recuperación de los centros históricos implique el desalojo directo de la población de bajos ingresos. En este sentido, propone la hipótesis de que los desplazamientos de población se pueden deber a procesos de ascenso social y económico de la población: la gente emigra porque cuenta con recursos para acceder a un mejor hábitat. En cambio Carrión¹² ha reconocido que en la última década de rescate sostenido del centro histórico de Quito, una gran cantidad de población residente ha sido desplazada como consecuencia de las obras de rescate y restauración que han revalorizado el mercado inmobiliario y hacen insostenible su permanencia en la zona. Lo peor aquí, no es el número de familias que se desplazan, sino la pérdida del tejido social de la zona que justamente se pretendió conservar y recatar. Para él, se demuestra que las políticas de recuperación del

patrimonio histórico elevan los costos del suelo, desplazan a la población y se convierten en políticas de exclusión social, por lo que rescatar un centro histórico requiere en primer lugar de políticas sociales y de desarrollo económico destinadas principalmente a su población residente.

Escasez y diversidad de experiencias habitacionales en las áreas urbanas centrales

Entre las décadas de 1940 y 1970 hubo una serie de iniciativas que, siguiendo paradigmas de su época, pretendieron atender el parque habitacional deteriorado de las áreas urbanas centrales latinoamericanas bajo la forma “racional” en boga: la destrucción de los inmuebles deteriorados y con deficiente infraestructura sanitaria para edificar en su lugar modernos edificios en altura agrupados en supermanzanas. En varias ciudades latinoamericanas se planificaron varios (y se realizaron pocos) asentamientos diseñados bajo los cánones de la escuela de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna, como solución definitiva a los tugurios de las áreas antiguas centrales. Se trata de programas de renovación urbana (o renovación bulldozer) que arrasaban todo lo edificado para extirpar de raíz esas “anomalías” y construir en

8 Delgadillo, 2005.

9 Saavedra, 2003.

10 Vélez Pliego, 2001.

11 Rojas, 2004.

12 Carrión, 2002.

su lugar una ciudad y una sociedad mejor. Sin embargo, en muchos casos las nuevas viviendas se construyeron en la periferia urbana, donde el suelo era más barato y se podían comprar grandes extensiones de terreno. En algunas ciudades no fue posible realizar estos mega proyectos (como el de San Telmo de Bonet y el del “primer cuadro” en la ciudad de México, del Instituto Nacional de Vivienda) debido a la escala en que fueron planeados y el financiamiento que hubieran requerido. Así, la renovación masiva dio lugar a la renovación puntual de edificios, es decir, a la destrucción individual de edificios antiguos deteriorados para edificar en su lugar nuevos inmuebles que respondieran a las necesidades de la vida moderna. Se trataba de una forma legitimada de enfrentar los problemas del hacinamiento, deterioro e insalubridad del parque habitacional del centro de las ciudades. Sin embargo este enfoque cambió.

En algunas ciudades las primeras experiencias de atención a la vivienda tugurizada en las áreas urbanas centrales, de la época reciente, se efectuaron en la década de 1980: 1. El programa de reconstrucción habitacional en la ciudad de México reconstruyó en las áreas urbanas centrales 48.800 viviendas después de los sismos de 1985. 2. Entre 1982 y 1985 se rehabilitaron 3 inmuebles en el centro histórico de Salvador de Bahía, que se destinaron para realojar a población residente de inmuebles restaurados con otros propósitos. 3. Entre 1989 y 1992 en Sao Paulo se rehabilitaron tres edificios

deteriorados para destinarlos a población residente de las zonas centrales. Sin embargo, la mayor parte de este tipo de proyectos se ha realizado a partir de la década de 1990.

Los proyectos y en menor medida los programas habitacionales realizados en los centros históricos y áreas centrales, muestran una gran riqueza sobre las formas en que las distintas ciudades y actores enfrentan el problema habitacional en esos territorios. En algunas ocasiones estas experiencias se han realizado en el marco de políticas más amplias que han pretendido mejorar las condiciones de habitabilidad de la población residente de bajos ingresos, recuperar y conservar el patrimonio, generar una oferta habitacional para diversos grupos socioeconómicos, e incluso revertir los procesos de despoblamiento y de expansión urbana periférica. De acuerdo a las características y objetivos de estos proyectos y programas de vivienda, se proponen cinco modelos o tipologías de intervención habitacional en los centros históricos latinoamericanos, que se presentan a continuación del punto siguiente.

EL PROGRAMA DE RENOVACIÓN HABITACIONAL POPULAR (RHP) EN LA CIUDAD DE MÉXICO, POSTERIOR A LOS SISMOS DE 1985

Este programa constituye una experiencia sin precedentes en América Latina debido a la reconstrucción masiva de vivienda (48.800

unidades, 13.562 de ellas en una parte del centro histórico), el no desplazamiento de la población de bajos ingresos de las áreas centrales a la periferia y la velocidad de edificación. El surgimiento de este programa no fue producto de la “voluntad política” del gobierno en turno, sino resultado de presiones, movilizaciones masivas y negociaciones con la creciente organización de damnificados. Es bien conocida la retardada reacción del gobierno mexicano para atender la emergencia posterior a la catástrofe y la inmediata movilización de la sociedad civil para socorrer a la gente y rescatar heridos. Entre los instrumentos novedosos que este programa impulsó, destacan: 1. La mezcla de financiamiento: crédito del Banco Mundial para las obras con inversión recuperable, recursos públicos para gastos no recuperables y aportación de la cooperación internacional (la Cruz Roja, la Federación Internacional de Fútbol Asociación y decenas de gobiernos del mundo). 2. La expropiación masiva del suelo que se subsidió a los beneficiarios. 3. La creación de un organismo operador temporal especial descentralizado con patrimonio propio, que evitó su transformación en un poder institucional y el intermediarismo entre los líderes o gestores de las organizaciones sociales y la población. 4. La mezcla de usos, a través de la permanencia de algunos comercios y talleres. 5. La normatividad en materia de preservación del patrimonio histórico se negoció con las autoridades para rehabilitar 109 inmuebles con



Foto 1: Autor

Vivienda rehabilitada a través de RHP en la ciudad de México

valor patrimonial, densificar los predios y eximir los cajones de estacionamiento (una evaluación pendiente radica en conocer si verdaderamente la población de bajos ingresos no compra autos cuando accede a una vivienda propia). 6. Así como la generación de nuevas formas de intervención edilicia en inmuebles con valor patrimonial que incluyen la rehabilitación de monumentos históricos; una acción llamada “primera crujía” (conservación de la crujía colindante con la calle y vivienda nueva en el interior del predio); conservación o reconstrucción de fachada para no romper con la imagen urbana, y la construcción de viviendas nuevas en todo el predio.

Entre las principales limitaciones destacan: 1. Los altos subsidios del orden del 50% del valor de las viviendas que posibilitan el acceso a la propiedad de una vivienda a familias de escasos ingresos, pero limitan su repetición (la falta de recursos fue el argumento del gobierno para no continuar expropiando predios). 2. El alojamiento provisional y la ayuda para la renta de una vivienda transitoria facilitaron el desalojo de los inmuebles para la realización de las obras, pero incrementan el costo del programa (24% de la inversión total). 3. Muchos inmuebles con valor patrimonial no formaron parte del programa por los costos excesivos de rehabilitación que representaban en función de su gran deterioro, de su arquitectura relevante (ex conventos y “casonas”) y de su fábrica (cantera). Lo que en parte resultó positivo

para la ciudad, pues algunos de esos inmuebles se transformaron en equipamiento público (museo, biblioteca, centro cultural). 4. Dimensiones muy reducidas de las viviendas: Boils¹³ demuestra que en promedio la superficie habitable de los prototipos de RHP (descontando muros) se reduce a 33,5 M2, y en algunos casos hasta 31,05 M2, por lo que el programa está lejos de “acabar con el hacinamiento” de las vecindades. 5. La mayor limitación del programa fue que no se reprodujo, y que sus innovadores instrumentos de gestión, acceso al suelo, financiamiento, operación e intervención sobre el patrimonio no se institucionalizaron.

1. PROYECTOS PILOTO DE REHABILITACIÓN COMPLETA DE INMUEBLES CON VALOR HISTÓRICO

Este tipo de proyectos normalmente pone un mayor énfasis en la recuperación de las arquitecturas relevantes que en la problemática social y en la generación de instrumentos que permitan replicar estas operaciones. Sin embargo, hacen ricas aportaciones para la realización de otros proyectos similares y su ejecución se puede aprovechar para la formación de artesanos, cuadros técnicos, así como para extraer lineamientos de políticas habitacionales y para el diseño de instrumentos adecuados.

¹³ Boils, 1995.



Foto 2. Autor.

Casa de Covadonga, Ciudad de México. Rehabilitación cofinanciada por el gobierno local, la población y la junta de Andalucía.

Varias de estas experiencias han sido cofinanciadas por la cooperación internacional, sin cuya participación muy probablemente estos proyectos no se hubieran realizado, ya sea porque no llamaban la atención de los gobiernos locales, la población residente no tenía la fuerza suficiente para promover la rehabilitación de sus viviendas, o porque no había financiamiento para ello:

La Junta de Andalucía ha promovido y cofinanciado, conjuntamente con los gobiernos locales, la rehabilitación o reconstrucción de más de 300 viviendas en varios centros históricos de América Latina¹⁹. Entre los proyectos se pueden mencionar la (media) Manzana de San Francisco en Buenos Aires (7 conventillos y un baldío con 94 viviendas); la Casa de los Siete Patios, la Casa Ponce y El Penalillo en Quito (101 viviendas en conjunto); la Casa Gardel y la Casa Verde en Montevideo (10 viviendas en total); la Casa de la Covadonga en la ciudad de México (37 viviendas); el Pabellón de los Oficiales Reales en Potosí, Bolivia; y la rehabilitación de algunas Cités en Santiago de Chile. En este universo hay una gran diversidad de tipos de vivienda, obra y formas de financiamiento: renta y propiedad; créditos e inversiones a fondo perdido; rehabilitación y obra nueva.

Por su parte el Pact Arim, una red de organizaciones francesas especializadas en la rehabilitación y gestión urbana, rehabilitó un inmueble en el centro

19 Junta de Andalucía, 2000.

histórico de Quito (Caldas 508 con 14 viviendas), y operó la primera fase del programa Vivienda Solidaria que más adelante se comenta.

Los proyectos han dejado una serie de enseñanzas:

- Han demostrado que es posible rehabilitar bellos inmuebles históricos con gran valor arquitectónico y destinarlos a vivienda para la población de bajos ingresos que habita en ellos o en el centro histórico, pero a través de grandes subsidios.
- La cooperación internacional puede jugar un papel muy importante en la realización de este tipo de proyectos, pero muy limitado para enfrentar la dimensión de la problemática de los tugurios, lo que además no es su responsabilidad.
- Los recursos aportados por la cooperación internacional son menores a los que se pueden movilizar localmente. Pero las aportaciones internacionales otorgan una mayor “visibilidad” a los proyectos.
- A menudo la mayor virtud de estos proyectos es su mayor limitación, pues reproducir la operación de rehabilitar otros bellos inmuebles históricos y destinarlos a vivienda para su población residente de bajos ingresos, requiere de cuantiosos recursos y subsidios, particularmente cuando los inmuebles están muy deteriorados o cuando presentan una

estructura edilicia o arquitectónica particular (muchos elementos de cantera o muchos ornamentos).

2. LOS PIONEROS PROGRAMAS DE REHABILITACIÓN DE VIVIENDA

Estos programas ya pretenden atender la compleja problemática de la vivienda, a través de un conjunto diversificado de acciones habitacionales y de mejoramiento urbano, que se realizan de forma simultánea o en el marco de programas de recuperación de las áreas urbanas centrales. Además, estos programas se proponen generar o explorar instrumentos adecuados para incrementar la escala de las operaciones.

En Montevideo el gobierno local realizó el Programa Piloto de Reciclaje de Vivienda en áreas centrales (1990 – 1995) con el propósito de reciclar algunos inmuebles antiguos, a través de procesos de ayuda mutua¹⁵, para destinarlos a vivienda de su población residente de bajos ingresos. Se pretendía además, detener el proceso de expulsión de la población de las áreas centrales, aprovechar las áreas con servicios e infraestructura, experimentar sistemas constructivos realizados a través de ayuda mutua y procesos de autogestión, y obtener soluciones habitacionales dignas y de bajo costo. En este

15 Uruguay es un país con una rica tradición de cooperativismo de vivienda por ayuda mutua, que se institucionalizó con una ley en 1968.

programa se rehabilitaron 6 edificios antiguos con 82 viviendas en 5 barrios céntricos¹⁶, entre ellos destaca uno realizado por mujeres: se trata de la Cooperativa de Usuarios por Ayuda Mutua de Mujeres Jefas de Familia.(MUJEFA).

En Río de Janeiro el gobierno municipal impulsa



Foto 3: Autor.

Edificio rehabilitado a través del programa Morar no centro, Sao Paulo, Brasil. Rehabilitado con financiamiento del gobierno federal y local.

16 Delgado, 2007.

desde 1994 el Programa Novas Alternativas, que se ha propuesto recuperar edificios considerados patrimonio cultural de la ciudad y destinarlos a vivienda de población de bajos ingresos. Con este programa, el municipio pretende contribuir a la rehabilitación y revalorización física, social, económica y funcional del centro histórico, un territorio donde la legislación urbanística prohibía el uso habitacional hasta fines de la década de 1990. El programa incluye la rehabilitación de algunos pórticos, la recuperación de 17 inmuebles en ruinas, el mejoramiento de las viviendas que integran antiguos barrios de obreros (villas de operarios), así como el mejoramiento habitacional y del barrio¹⁷.

En la ciudad de Sao Paulo se impulsó el Programa Morar no Centro entre 2001 y 2004¹⁸, en el marco de un plan de revitalización del centro de la ciudad. El programa incluyó una gama diversa de proyectos destinados a distintos tipos de población e inmuebles, con especial énfasis en la población organizada residente y de bajos ingresos: rehabilitación de edificios con y sin valor patrimonial, sustitución o rehabilitación de pórticos (que en esta ciudad están constituidos por edificios de 20 ó más pisos), construcción nueva sobre baldíos, reuso de inmuebles abandonados, vivienda transitoria

17 Prefeitura da Cidade do Rio, 2003.

18 En esta ciudad otro gobierno del mismo partido realizó entre 1989 y 1992 tres experiencias de rehabilitación de pórticos para destinarlos a su población residente.

y en alquiler con opción a compra, etcétera. Las acciones del proyecto fueron cofinanciadas por los gobiernos local y federal¹⁹, además se negoció un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo, que fue autorizado cuando el gobierno cambió de signo político. El nuevo gobierno local modificó las políticas públicas y desde 2007 impulsa el Programa Habitacional de Integração para las zonas centrales de la ciudad, que pretende generar alternativas de vivienda para funcionarios públicos municipales y estatales que trabajan en esa zona (estimados en 20 mil personas). El proyecto se propone eliminar los desplazamientos de la población, dar vida al centro las 24 horas y aprovechar los inmuebles abandonados.

En Quito la Empresa del Centro Histórico (ECH) impulsó entre 1995 y 2004 el Programa Vivienda Solidaria con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo y de los gobiernos nacional y local, destinado a la rehabilitación de vivienda para población que reside en el centro histórico y puede comprar una vivienda de bajo costo a través de un crédito hipotecario. Posteriormente la ECH ha transitado hacia una política con enfoque empresarial, que construye vivienda nueva destinada a población que puede comprar un departamento en 450 dólares por metro cuadrado: la ECH aporta el terreno y las empresas el proyecto

y el financiamiento para la obra. Las viviendas se ubican en una zona con buena accesibilidad y se venden en planos. La mayor parte de los proyectos son de construcción nueva, lo que facilita la edificación, la generación de más viviendas y la inclusión de estacionamientos en el subsuelo.

En la ciudad de México entre 1998 y 2001 se realizaron algunas acciones de vivienda para población de bajos ingresos, que había adquirido sus inmuebles pero no contaba con recursos para rehabilitarlos (94 viviendas en 4 inmuebles rehabilitados y 39 viviendas mejoradas en 2 predios). Aquí se adecuaron las líneas de financiamiento del organismo público de vivienda local a las especificidades del centro histórico, y se creó un Fondo de Salvamento (con pocos recursos y corta duración) para subsidiar los sobrecostos que implica la rehabilitación de los espacios comunes y las fachadas de inmuebles históricos.

En este grupo de programas se puede incluir la experiencia de la Asociación Autogestionaria de Vivienda Pantano Abajo (ASOAVI), en el casco histórico de Coro, Venezuela. Esta es una experiencia surgida a partir de una protesta contra ordenanzas municipales de protección del centro histórico, a partir de que fue declarado Patrimonio de la Humanidad en 1993, que suponían multas elevadas para los propietarios de inmuebles deteriorados. Los habitantes se constituyeron en asociación civil y han desplegado un amplio

19 Prefeitura do Sao Paulo, 2004.

programa de recuperación del patrimonio edificado: entre 1997 y 2002 han reparado y reconstruido, con recursos propios y públicos, más de 70 viviendas tradicionales (con muros de barro y techos de teja); han promovido la realización de proyectos turísticos (posadas) y de producción de artesanías y dulces tradicionales²⁰.

3. PROGRAMAS DE REDENSIFICACIÓN DE VIVIENDA Y POBLACIÓN

Estos programas habitacionales ponen mayor énfasis en la generación de un mayor número de viviendas y en repoblar el territorio, que en rescatar el patrimonio histórico, porque éste limita la posibilidad de incrementar el coeficiente de utilización del suelo, pero no necesariamente están peleados con el patrimonio. Se recuperan baldíos ociosos y se sustituyen construcciones deterioradas o subutilizadas por nuevos edificios de departamentos.

El Bando 2 y el Programa de Vivienda en Conjunto en la ciudad de México 2001 - 2006. En este período el Gobierno del Distrito Federal impulsó 1. Una política de desarrollo urbano restrictivo, que se propuso revertir el crecimiento desordenado de la ciudad, la expansión urbana y el vaciamiento de sus áreas centrales; y preservar el suelo periférico con valor ambiental y garantizar la disponibilidad

20 Navarro, 2007.

del agua; y 2. Una ambiciosa política habitacional que se propuso la realización de 150 mil acciones de vivienda de interés social en toda la ciudad para facilitar el acceso a la vivienda a la población pobre. El Bando 2 limitó la construcción de conjuntos de vivienda mayores a 35 unidades a las cuatro Delegaciones centrales²¹. De acuerdo a fuentes oficiales²², hasta junio de 2006, de las poco más de 130 mil acciones realizadas en la ciudad, 16.650 se habían efectuado en la ciudad central. En el centro histórico, de acuerdo a la misma fuente, el sector público había edificado 3.364 viviendas en 110 proyectos y el sector privado 3.885 acciones habitacionales. Se trata mayoritariamente de obra nueva (74%), recuperación de la primera crujía y obra nueva (17%), la rehabilitación de inmuebles existentes era mínima (3%), y el resto era compra de vivienda existente.

El Programa de Repoblamiento de la Comuna de Santiago de Chile es impulsado desde principios de 1990 por la Corporación para el Desarrollo de Santiago. Se trata de un programa gestionado por los sectores público y privado, que se ha propuesto: repoblar y recuperar del abandono y deterioro el núcleo central de la ciudad; presentar alternativas de desarrollo e inversión inmobiliaria en una ciudad que se ha expandido en la periferia; y recuperar el

21 El Distrito Federal, la capital mexicana, está dividido política y administrativamente en 16 Delegaciones.

22 SEDUVI, 2006.



Foto 4: Autor.

Inmueble en la calle Morelos, construido por el sector privado en la ciudad de México, en el marco de la política restrictiva de desarrollo urbano.

papel residencial de esta zona. El programa realizó también acciones de mejoramiento urbano: un parque de 30 hectáreas, remodelación de plazas y remozamiento de fachadas de edificios antiguos. A partir de una primera experiencia financiada por el sector público, se consiguió atraer al sector privado y en doce años este programa había generado poco más de 42 mil viviendas. Uno de los aspectos más innovadores de este programa es el uso de un subsidio de renovación urbana (mayor al subsidio habitacional que de manera directa otorga el Estado a familias cuya capacidad económica no les permite adquirir por sí solas una vivienda), que se basa en el reconocimiento de que los gastos directos de una vivienda nueva en la periferia urbana son once veces mayores a los de una vivienda en las

áreas urbanas centrales²³, pues allá se tienen que introducir las redes de infraestructura.

4. PROGRAMAS EMERGENTES

En varias ciudades se han impulsado programas de excepción para atender a población que habita en situación de riesgo y que ante fenómenos sociales o naturales resulta damnificada. Sin duda, el programa de mayores dimensiones es el ya referido programa de Renovación Habitacional Popular, realizado en la Ciudad de México después de los sismos de 1985.

En Buenos Aires el Programa Recup Boca,

²³ Aravena, 2005.

promovido por el gobierno local desde 1984, se transformó en 1990 ante la amenaza masiva de desalojo de población pobre, debido a la quiebra de un propietario de decenas de conventillos (viviendas tukurizadas en alquiler). Ese año el gobierno de la ciudad adquirió 21 inmuebles para rehabilitarlos y destinarlos a su población residente. En 14 años se habían rehabilitado y reconstruido 10 inmuebles, en función de su grado de deterioro y de su valor patrimonial.

En la Ciudad de México a partir del derrumbe de un inmueble en 2003 se inició un Programa emergente para atender la vivienda en riesgo. En una primera fase se expropiaron 107 inmuebles, 57 de ellos se ubican en el centro histórico y en ellos se preveía realizar alrededor de 1.100 viviendas. En tanto que en una segunda etapa se expropiaron 141 inmuebles, de los cuales 41 se ubican en el centro histórico. Este programa retomó algunos instrumentos utilizados por Renovación Habitacional Popular: la expropiación de predios, la reubicación de familias en hoteles y campamentos, las ayudas para rentar una vivienda transitoria, y la reconstrucción o rehabilitación de vivienda.

Estos nobles programas que atienden a población damnificada son insuficientes para enfrentar la dimensión del deterioro y del riesgo en que viven centenas de familias; y por no ser planeados incrementan considerablemente los costos de operación, pues deben resolver el desalojo de la población en breve



Foto 5. Autor.

Conventillo reconstruido en la Boca, a través del programa Recup Boca.

tiempo y su reubicación en viviendas transitorias (hoteles y campamentos u otorgar ayudas para alquiler), mientras duran las obras.

5. PROYECTOS DE REHABILITACIÓN PROGRESIVA

La rehabilitación completa de uno o pocos inmuebles ha dado paso a los programas de mejoramiento habitacional. Estos programas reconocen la ausencia de recursos suficientes por parte de propietarios e inquilinos, y la inexistencia de créditos públicos o privados para mantener los inmuebles o atender la dimensión de los edificios deteriorados. Además,

retoman una práctica común en las áreas urbanas centrales de América Latina.

En efecto, la rehabilitación progresiva es una práctica de propietarios y de pobladores organizados (o no), quienes mejoran, reparan o rehabilitan paulatinamente su hábitat en función de procesos organizativos, esfuerzo individual o colectivo, ahorro, así como de recursos disponibles. Se trata de una estrategia de intervención que recupera los inmuebles sin desplazar a sus inquilinos y que generalmente no requiere de vivienda transitoria, porque la rehabilitación inicia en partes desocupadas y las familias se van rotando a las viviendas rehabilitadas, que serán objeto de intervención. La ausencia o bonanza de recursos marcan los ritmos de intervención.

En las áreas centrales de Buenos Aires algunas cooperativas de vivienda que conforman el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos, realizan procesos de rehabilitación progresiva, como parte de un movimiento social más amplio que lucha por el derecho a (el centro de) la ciudad y que surgió a partir de la ocupación de inmuebles abandonados. Por ejemplo, la cooperativa La Unión (24 familias) compró entre 1997 y 2003 el inmueble que ocupa, ubicado entre el reciclado Puerto Madero y San Telmo, y desde 1997 realiza procesos intermitentes de rehabilitación progresiva en viviendas habitadas.

La rehabilitación progresiva constituye un



Foto 6: Autor.

Inmueble en la calle de Nicaragua, objeto de rehabilitación progresiva en la ciudad de México con recursos de su propietario.

instrumento innovador que ha permitido acortar la brecha entre los bajos ingresos de la población y los costos de rehabilitación del parque edilicio, lo que ha permitido a las familias permanecer en las áreas centrales y mejorar su hábitat en forma paulatina y autogestiva. Esta práctica se ha institucionalizado y transformado en política pública en algunas ciudades a través de programas de mejoramiento del parque habitacional de los centros históricos o de las áreas centrales.

En Montevideo funciona el programa Oficinas Municipales de Rehabilitación desde 1995, que

otorga pequeños créditos a población con ingresos modestos para el mejoramiento de viviendas en barrios centrales. Es cofinanciado por la Junta de Andalucía y desde 2006 por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Se pretende conservar el patrimonio habitacional de los barrios céntricos, mejorar la calidad de vida de los habitantes de viviendas deterioradas; y fomentar la intervención privada en el mantenimiento del parque habitacional. El programa incluye subsidios para el remozamiento de fachadas que puede ser del orden del 30% del monto del crédito. En 2006 se habían ejercido alrededor de 200 créditos y 75 subsidios en los barrios centrales de Peñarol, Reus, Sur y Ciudad Vieja.

Desde agosto de 2003 el Municipio de Quito impulsa el Programa Pon a punto tu casa, que ofrece micro-créditos (entre 6 y 8 mil dólares por vivienda) con una tasa de interés blanda, para el mejoramiento habitacional. El financiamiento se otorga a propietarios con capacidad de pago, propiedad en regla e inmuebles con valor patrimonial (95% del parque edilicio del centro histórico) que no presenten deterioro grave. Se financia la reparación de techos y entrepisos, la sustitución de instalaciones hidráulicas y sanitarias, y la introducción de baños y sanitarios. Hasta 2007 se habían mejorado poco más de 250 viviendas y en 2007 el Municipio anunció su intención de incrementar las acciones de este programa en al menos 300 viviendas, para cubrir más inmuebles

con valor patrimonial.

En este grupo de programas se puede incluir el Programa de Mejoramiento del Barrio de San Isidro, que desarrolla la Oficina del Historiador de La Habana con el Municipio de La Habana Vieja en Cuba. En este barrio que se caracteriza por las ciudadelas (52% del parque habitacional) y el deterioro físico (45% del parque habitacional presentaba fallas estructurales y 43% con grietas y desplomes), la estrategia seguida fue atender de manera prioritaria las viviendas en regular y buen estado, con reparaciones y mantenimiento, así como generar opciones de vivienda transitoria para reubicar a familias cuyos inmuebles son objeto de rehabilitación mayor²⁴.

Este tipo de programas parece más adecuado para enfrentar la problemática habitacional de nuestros centros históricos y áreas urbanas centrales, que insistir en la rehabilitación completa de unos pocos inmuebles, pues permitiría en un período de tiempo relativamente corto enfrentar la dimensión de la emergencia y la situación de riesgo en que habitan cientos de familias, y con los mismos recursos disponibles atender a un mayor número de familias e inmuebles.

24 Collado, 1998.

Reflexiones finales

El “retorno” a las áreas urbanas centrales en América Latina no está sólo marcado por el interés en la recuperación del patrimonio histórico, el turismo, las actividades culturales y el regreso de la población con mayores ingresos, sino –como se ha visto en este artículo- en el tema de la vivienda, tanto para la población residente de bajos ingresos como para nuevos habitantes que tienen interés en vivir en el centro.

En poco más de tres décadas cambiaron las ideas sobre la vivienda tugurizada de las áreas urbanas centrales y los programas de renovación urbana se abandonaron. Actualmente, la vivienda deteriorada del centro de nuestras ciudades se entiende más como un desafío de las políticas públicas que como un cáncer que se debe extirpar. Varias de las experiencias reseñadas (en particular los proyectos piloto y las prácticas de rehabilitación progresiva) apuntan en la dirección de encontrar soluciones adecuadas y equilibradas, que permitan recuperar el patrimonio histórico y mantener tanto la función habitacional como a la población residente de bajos ingresos.

Las iniciativas habitacionales en las áreas urbanas centrales latinoamericanas son insuficientes. Sin embargo, se multiplican y diversifican; se han convertido en una fuerte demanda por parte de población residente organizada; y se han ganado un lugar en el debate académico, en el marco

de la discusión sobre el futuro de la ciudad latinoamericana y en particular en torno a dos modelos de desarrollo urbano opuestos: el regreso a “la ciudad construida” o “la ciudad compacta” versus la expansión urbana en periferias cada vez más lejanas. El primero aparece como un modelo de ciudad más racional y con pretensiones de sustentabilidad, en tanto que el segundo se manifiesta como un modelo de crecimiento urbano que despilfarra la ciudad existente y contribuye a la depredación del medio ambiente. En este sentido, mantener y recuperar la función habitacional de las áreas urbanas centrales, evitar el éxodo de la población hacia las periferias urbanas y aprovechar la ciudad existente (es decir, el patrimonio urbano en su más amplia expresión) constituyen parte de la construcción de la ciudad de las futuras generaciones.

Caminar en esta dirección implica un conjunto de desafíos: cómo incrementar la escala de las acciones realizadas en cada ciudad y en la región; cómo transmitir las experiencias para socializar e incrementar el acervo de conocimientos y aprender de los errores y aciertos de cada una; y cómo institucionalizar los programas y sus respectivos instrumentos, para transitar de los proyectos piloto a los programas habitacionales, y de las buenas prácticas a las buenas políticas. Con el propósito de contribuir a ello, enseguida exploramos un conjunto de limitantes e innovaciones en los

proyectos y programas habitacionales descritos en los apartados anteriores, que se realizan en la vasta geografía latinoamericana:

LIMITANTES

- Varios proyectos y programas se centran en los aspectos físicos y no se acompañan de políticas sociales y económicas específicas para atender a la población residente y las especificidades de las zonas urbanas centrales.
- La no continuidad de las políticas públicas es parte inherente de una cultura política que se expresa en cada cambio de administración pública, lo que incluye –como en el caso de la ciudad de México- a gobiernos del mismo partido político. Varios proyectos y programas habitacionales para las áreas centrales, cuya gestión y operación requiere de un trabajo cuidadoso con la población y cuya realización física precisa a menudo de mayor tiempo que la construcción de vivienda nueva, se ven afectados por los cambios de las autoridades locales, quienes a menudo no sólo modifican las orientaciones generales de dichos programas, sino que a menudo los reiventan o, peor, los cancelan.
- Algunas viviendas recientemente producidas pronto dejaron de funcionar como tales (se transformaron en bodegas y talleres), porque no se acompañan de medidas que enfrenten las presiones terciarias (Ciudad de México).
- Su realización implicó el desplazamiento de más población de la que benefician: en el programa Vivienda Solidaria en Quito, de 80 familias que habitaban las calles Caldas –Briceño sólo 38 se realojaron en una vivienda rehabilitada.
- No se solucionó de fondo la situación de la ocupación y tenencia: En la Manzana de San Francisco (Buenos Aires) las viviendas rehabilitadas se entregaron a la antigua población en régimen de alquiler moderado, pero los inquilinos dejaron de pagar el alquiler y el Banco Ciudad –propietario del inmueble– amenaza con desalojarlos.
- Los proyectos y programas piloto no se institucionalizan ni dan paso a la generación de políticas públicas integrales.

INNOVACIONES Y ASPECTOS POSITIVOS

Las experiencias realizadas aportan una diversidad de soluciones habitacionales y algunos elementos e instrumentos innovadores que se deben valorar y difundir, pues constituyen referencias para la realización de otros proyectos que pretendan atender la problemática de los tugurios, recuperar y preservar el patrimonio urbano arquitectónico, atraer a nueva población, mantener la función

habitacional en esos complejos territorios y mejorar la calidad de vida de la población residente.

Concentración de pocas acciones o dispersión de “muchas”: En Quito y Buenos Aires destaca la concentración de varios proyectos habitacionales en algunos territorios, y en el primer caso el mejoramiento del entorno urbano. En alto contraste, en la Ciudad de México las “muchas” y dispersas acciones de vivienda no se acompañan de ninguna acción de mejoramiento barrial y de ordenamiento del territorio, que apuntalen la recuperación y consolidación de la función habitacional y controlen las presiones terciarias.

Hacer vivienda y hacer ciudad: Algunas experiencias conciben a la vivienda como un agente ordenador del territorio y eje estructurante en los procesos de recuperación de las áreas urbanas centrales. En este sentido, se promueve que la vivienda aloje usos mixtos equilibrados (vivienda, comercio, talleres), para generar actividades productivas y cruzar financiamiento y subsidios, particularmente en beneficio de la población residente de bajos ingresos.

Diversificación de soluciones habitacionales: En algunos centros históricos se han diversificado las soluciones de vivienda, en términos de: los inmuebles objeto de intervención (baldíos y edificios con o sin valor patrimonial), tipo de obra (sustitución, rehabilitación y mejoramiento), población objetivo (ingresos bajos, medios y

altos), régimen de tenencia (propiedad, alquiler y leasing²⁵), promotores (gobiernos locales, entidad público-privada y sector privado, cooperación internacional, población residente) y destino de la vivienda (permanente o transitoria). Además, en Quito algunos proyectos del programa Vivienda Solidaria mezclaron población de bajos y medianos ingresos.

Mezcla de usos: La realización de proyectos estrictamente habitacionales ha dado paso a la realización de proyectos que contienen una mezcla de usos, en muchas ocasiones más por los usos y actividades que contenía el inmueble (vivienda, comercios, talleres), que por una política con visión urbana y financiera, que promueva la “construcción de ciudad” y el cruce de recursos y subsidios. Algunos proyectos en Quito y Sao Paulo (San Roque y La Victoria, y Casaroes Carmo y Celso García, respectivamente) presentan una interesante mezcla de vivienda con equipamiento comunitario de barrio.

Mezcla de financiamiento: Algunos proyectos nacieron con financiamiento mixto (recursos de la cooperación internacional, organismos públicos de vivienda, gobiernos centrales, población residente, instrumentos de compensación) y han cuestionado los esquemas que consideraban únicamente el insuficiente financiamiento público. Desde

25 Leasing: Alquiler con opción de compra. Este tipo de programas aplican recientemente en Brasil.

entonces algunas experiencias han ensayado la realización de nuevos proyectos con una mezcla diversificada de recursos financieros: créditos, ahorro, subsidios, filantropía, venta diferenciada de comercios y viviendas para residentes originales y nuevos:

- En la Ciudad de México, el Gobierno del Distrito Federal retomó el sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo urbano (o capacidad constructiva), que es un instrumento de compensación de los costos y beneficios que genera la restrictiva normatividad urbana y de conservación del patrimonio edilicio.
- En algunos proyectos del programa Vivienda Solidaria en Quito se realizó la venta diferencial de viviendas y comercios: precio de mercado a locales comerciales y algunas viviendas para población no residente, y costo subsidiado a familias que habitaban los inmuebles.
- En Santiago de Chile, el Programa de Repoblamiento considera un sistema privado y un sistema público de acceso a la vivienda, que considera un aporte previo del habitante, un crédito y un subsidio habitacional que el Estado otorga a las zonas de renovación urbana.

Institucionalización de instrumentos de financiamiento para la rehabilitación de vivienda

deteriorada y el rescate del patrimonio: En primer lugar se destaca la creación del Fondo de Salvamento del Patrimonio de Quito, que genera recursos etiquetados para la salvaguarda del patrimonio de propiedad pública; así como los impuestos que cobra la Oficina del Historiador a los inmuebles y actividades que se benefician de su ubicación en La Habana Vieja, y cuyos recursos sirven tanto para continuar el proceso de recuperación del patrimonio, como para realizar acciones de mejoramiento de barrios habitados, o bien, algunos proyectos de vivienda. También se puede mencionar el establecimiento de una línea de financiamiento en la Ciudad de México con montos de crédito y subsidios específicos para la rehabilitación de vivienda social en inmuebles con valor patrimonial.

Diversidad de formas de acceso al suelo: El suelo históricamente ha constituido uno de los mayores problemas en la realización de programas de vivienda para población de bajos ingresos. Este tema se ha resuelto a través de varias formas:

- Compra por parte del Municipio: en algunos casos este costo se transmite a la población favorecida y en otros se subsidia.
- Aportación del gobierno local: para posibilitar la realización de los proyectos. Es el caso de casi todos los proyectos realizados por los gobiernos locales con la cooperación andaluza.

- Compra por parte de la población: esta es una práctica común que implica el ahorro de la población y la negociación con los propietarios. En varias ocasiones se recurre a un crédito hipotecario otorgado por un banco o un organismo público de vivienda.
- Expropiación: el gobierno de la Ciudad de México ha hecho recientemente un uso “masivo” de sus atribuciones para expropiar inmuebles en función del interés público. Esta medida se utilizó en gran escala después de los sismos de 1985 como sustento del programa de reconstrucción habitacional.
- Préstamo: en la Manzana de San Francisco (Buenos Aires) los inmuebles rehabilitados no cambiaron de propietario, sino que fueron cedidos en comodato por un período de siete años, que ya caducó. En este proyecto “ejemplar”, el Banco Ciudad (propietario de los inmuebles) demanda desde 2002 el desalojo de los inquilinos morosos (95% de la población residente).

Estrategias de intervención escalonada versus actuación pragmática emergente: En Quito se realizó una interesante estrategia de realojamiento de la población para rehabilitar algunos inmuebles en un sistema escalonado, que le permitió evitar el incremento en los costos de operación del programa por el pago de vivienda transitoria. La Manzana de San Francisco, en Buenos Aires, se rehabilitó

en dos fases para escalonar la reubicación de la población. En cambio, en la Ciudad de México se repiten viejos errores: en el reciente Programa emergente para atender la vivienda en riesgo, se recurrió al alquiler masivo de cuartos de hotel y ayudas para renta, así como a la creación de vivienda transitoria en “campamentos”, utilizados profusamente después de los sismos de 1985, los cuales se transformaron en una forma de gestión clientelar de vivienda, que trascendió los períodos de varios gobiernos: cuando los campamentos se vaciaban aparecía nueva población “damnificada”.

Rehabilitación progresiva: Los programas de mejoramiento habitacional de Quito y Montevideo son innovadores en varios sentidos: atienden inmuebles cuyos propietarios no contaban con recursos para darles mantenimiento; evitan el deterioro; contribuyen a mantener la función habitacional; conservan el patrimonio, mejoran las condiciones de habitabilidad; y con pocos recursos atienden más inmuebles. Es decir, se abandona la idea y la práctica que indicaba que la rehabilitación de inmuebles con valor patrimonial debe ser completa.

La rehabilitación progresiva parece una estrategia adecuada a: las dimensiones del deterioro habitacional de varios centros antiguos latinoamericanos; los escasos ingresos de la población; los magros presupuestos públicos; y en suma, para atender la situación de riesgo

de derrumbe en que habitan gruesos grupos de población pobre. Esta estrategia abre nuevos caminos para atender la problemática de la vivienda tugurizada en las áreas urbanas centrales, permite hacer más con menos y reparte de forma más equitativa los escasos recursos entre la población.

Reconocimiento de iniciativas sociales y producción social del hábitat: En casi todas las experiencias para atender la vivienda tugurizada realizadas en los centros históricos, subyacen (en menor o mayor medida) esfuerzos y luchas de la población residente organizada por mantenerse en las áreas urbanas centrales, mejorando sus condiciones de habitabilidad. Sin embargo, tales esfuerzos apenas comienzan a ser expresamente reconocidos y valorizados, y en algunos casos a ser apoyados por parte de programas públicos.

Algunas experiencias explícitamente reivindican la producción social del hábitat como una práctica que permite realizar el derecho a un alojamiento digno, y no sólo construye vivienda, sino ciudad, ciudadanía y economía popular. Esta visión se presenta como alternativa a las políticas habitacionales que privilegian la vivienda en propiedad en beneficio del sector privado (quien capta los subsidios directos), a través de la venta de “productos” habitacionales de dimensiones cada vez más reducidas. La vivienda es un vehículo que puede generar empleos, mejores ingresos para la población

residente y fortalecer las capacidades de la población. Por ello, se demanda que el subsidio se use con una intencionalidad (al frente, en el proceso o al final) en favor de la población y no sólo en beneficio del sector privado.

De las cooperativas de vivienda de Buenos Aires y Montevideo se puede destacar el esfuerzo de sus integrantes para mejorar sus condiciones de vida, a través de procesos de rehabilitación progresiva con aportación de mano de obra y ahorro de sus integrantes. Sin embargo, la realización de dichas experiencias es muy larga y en algunos casos las obras se realizan con las viviendas ocupadas.

Recuperación de la función habitacional versus terciarización: De acuerdo a diversas evidencias en la Ciudad de México, no hay una correspondencia directa entre la construcción de vivienda y la reversión de las tendencias de despoblamiento. Es decir, construir viviendas no garantiza el repoblamiento. Aquí se pueden apuntar una serie de causas que pueden influir en este complejo fenómeno del despoblamiento en un contexto de producción de viviendas: 1. Las acciones habitacionales son mucho menores que la dinámica de expulsión de la población y la pérdida de viviendas, 2. Las viviendas, entre ellas algunas de las recientemente producidas, se destinan a usos más rentables (comercios, almacenes u oficinas), 3. La producción de vivienda implica el desplazamiento de más pobladores, que los que beneficia, 4. Las

nuevas viviendas no se habitan de manera inmediata o se destinan para arrendarlas en el futuro. Finalmente, también se puede mencionar el riesgo de aburguesamiento o gentrificación, como ha ocurrido en ciudades europeas y norteamericanas: los programas de revalorización de las áreas urbanas centrales implican el desplazamiento de la población de bajos ingresos, porque encarecen las condiciones de vida y las rentas urbanas.

Así, resulta evidente que la recuperación de las áreas centrales no puede limitarse a las acciones vivendistas, sino que debe incluir políticas y programas tendientes a la reconstrucción y fortalecimiento del tejido social. Recuperar y repoblar un territorio requiere de un conjunto de políticas sociales y económicas que eleven la calidad de vida de la población residente; del mejoramiento de los barrios, del ordenamiento de las actividades y usos, y del control de las presiones terciarias.

Bibliografía

- ARAVENA, Bernabé.** El repoblamiento del casco central de Santiago de Chile. En: Vivienda en la ciudad central, memoria del Encuentro Taller Iberoamericano. SEDUVI, INVI, CYTED. 2005. Ciudad de México, México. Inédito.
- BOILS, Guillermo.** Diseño y vivienda pública en México. Xochimilco, Ciudad de México, UAM. 1995.
- CARRIÓN, Fernando.** La valorización y rehabilitación de los centros históricos: su integración en los procesos de desarrollo económico y social. En: Taller de valorización del patrimonio del centro histórico de la Ciudad de México. UNESCO, INAH, FCH. 2002. Ciudad de México, México. Inédito.
- COLLADO, Ramón;** et al. San Isidro la nueva imagen, proyecto social para la revitalización integral de un barrio habanero. La Habana, Cuba – Pamplona, España, Ediciones CiudadCity, Oficina del Historiador de La Habana, Colegio de Arquitectos de Navarra. 1998. Monográfico CiudadCity, Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana, Vol. 3.
- DELGADILLO, Víctor; MESÍAS, Rosendo; SUÁREZ, Alejandro (coords.).** Hábitat Popular en los Centros Antiguos de Iberoamérica. Ciudad de México, México, CYTED – CENVI. 2007.
- DELGADILLO, Víctor.** Centros Históricos de América Latina, riqueza patrimonial y pobreza social: la rehabilitación de vivienda en Buenos Aires, Ciudad de México y Quito en el periodo 1990 – 2003. Tesis doctoral en Urbanismo. Ciudad de México, México, UNAM. 2005. Inédito.

población en la rehabilitación urbana de las áreas centrales de la ciudad de Montevideo. págs. 47–64. En: DELGADILLO, Víctor; MESÍAS, Rosendo; SUÁREZ, Alejandro (coords.). Hábitat Popular en los Centros Antiguos de Iberoamérica. Ciudad de México, México, CYTED – CENVI. 2007.

GAZZOLI, Rubén; AGOSTINIS, Silvia; JEIFETZ, Néstor; BASALDÚA, Raúl. Inquilinatos y hoteles de Capital Federal y Dock Sur. Buenos Aires, Argentina, Centro Editor de América Latina. 1989.

HIC - Hábitat International Coalition; Unione de Inquilini y Habitat et Participation. Estrategias Espaciales en los Centros Históricos. Vol. 1. América Latina, Asia y África. Ciudad de México, México, HIC. 1998.

HARMS Hans; LUDEÑA, Willi; PFEIFFER, Peter (Editores). Vivir en el “centro”: vivienda en inquilinato en los barrios céntricos de las metrópolis de América Latina. Hamburgo, Alemania, Technische Universität Hamburg. 1996.

JUNTA DE ANDALUCÍA; Consejería de Obras Públicas y Transporte. Programa de Cooperación Internacional, Sevilla, España. 2000.

MESÍAS, Rosendo; SUÁREZ, Alejandro (coords.). Los centros vivos, alternativas de hábitat en los centros antiguos de las ciudades de América Latina. La Habana, Cuba – Ciudad de México, México, CYTED Red XIV.B “Viviendo y construyendo”. 2001.

NAVARRO, Alida. Experiencias en apropiación social del patrimonio cultural y natural para el desarrollo comunitario. Págs. 65–77. En: DELGADILLO, Víctor; MESÍAS, Rosendo; SUÁREZ, Alejandro (coords.). Hábitat Popular en los Centros Antiguos

de Iberoamérica. Ciudad de México, México, CYTED – CENVI. 2007.

PATIÑO, Elsa. Puebla: más allá del Centro Histórico. Págs. 8–14. En: Ciudades. 1990. No. 8.

PAZ, Pedro (Coordinador). La rehabilitación de la vivienda: una alternativa para la conservación de los centros históricos. Ciudad de México, México, INAH. 1988.

PREFEITURA da Cidade do Rio de Janeiro. Novas Alternativas, projetos e propostas habitacionais para o Rio de Janeiro. Río de Janeiro, Brasil, Secretaria Municipal de Habitacao e Caixa Económica Federal. 2003.

PREFEITURA de Sao Paulo. Programa Morar no Centro. Sao Paulo, Brasil. 2004.

ROJAS, Eduardo, RODRÍGUEZ, Eduardo y WEGELIN, Emiel, Volver al Centro, la recuperación de áreas urbanas centrales, BID, Washington, USA. 2004.

SAAVEDRA, Miguel Ángel. Comuna de Santiago de Chile: Repoblamiento, recuperación patrimonial y espacio público. En: Jornadas Iberoamericanas sobre Experiencias de Revitalización de Cascos Históricos. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. 2003. Buenos Aires, Argentina. Inédito.

SANT’ANNA, Marcia. El centro histórico de Salvador de Bahía, paisaje, espacio urbano y patrimonio. Págs. 177–199. En: CARRIÓN, Fernando (Editor). Los Centros Históricos en América Latina. Ecuador, Quito, UNESCO – BID – Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia – FLACSO. 2001.

SEDUVI - Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Sexto Informe de Trabajo. Gobierno del Distrito Federal. 2006.

TURNER, John F.C. *Housing Priorities*, settlements patterns, and urban development in modernizing countries. Págs. 354–363. En: *Journal of the American Institute of Planners*. 1968. Vol. XXXIV, N°6.

VÉLEZ, Francisco. Plan para la recuperación de la zona de monumentos en la ciudad de Puebla, actualización del programa parcial de desarrollo urbano y conservación del centro histórico de la ciudad de Puebla. (versión abreviada). Sociedad Cultural Urbavista Puebla, S. C. 2001. Inédito.