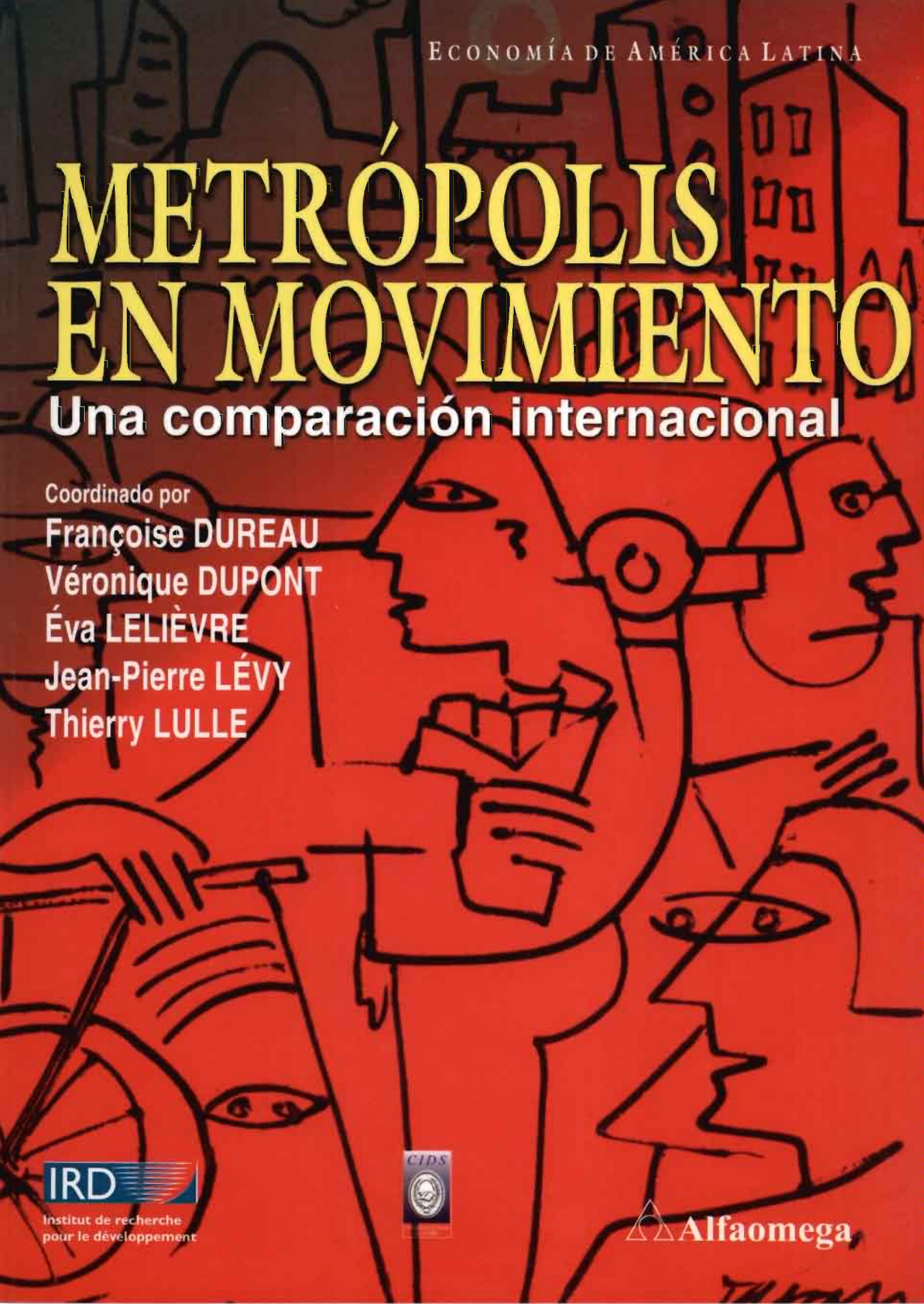
Economía de América Latina

METRÓPOLIS EN MOVIMIENTO

Una comparación internacional

Coordinado por
Françoise DUREAU
Véronique DUPONT
Éva LELIÈVRE
Jean-Pierre LÉVY
Thierry LULLE



IRD
Institut de recherche pour le développement

CIDS

Alfaomega

Economía Internacional

METRÓPOLIS EN MOVIMIENTO

Una comparación internacional

COORDINADO POR:
FRANÇOISE DUREAU
VÉRONIQUE DUPONT
ÉVA LELIÈVRE
JEAN-PIERRE LÉVY
THIERRY LULLE

IRD
Institut de recherche pour le développement

CIDS
UNIVERSIDAD LIBERTADOR DE COLOMBIA

Alfaomega

Alfaomega Colombiana S.A.
México, Argentina, Colombia, Chile, Venezuela

Calle 106A No. 22-56
Bogotá, D.C. - Colombia
E-mail: scliente@alfaomega.com.co
http://www.alfaomega.com.co

Copyright © 2000 IRD Éditions y Economica
Para esta edición © 2002 Alfaomega Colombiana S.A.

ISBN: 958-682-361-X

Traducción: Mónica Silva y Guy Lizoir, supervisada por Françoise Dureau y Thierry Lulle. Realizada con la colaboración financiera de la Unidad de Investigación: "Mobilités et recompositions urbaines" del IRD.

Diseño de cubierta: Héctor Prado
Ilustración de cubierta: Óleo, sin título, Duván López, 1994.
Edición y diagramación: Alfaomega Colombiana S.A.
Impresión y encuadernación: Editorial Nomos

Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia

ÍNDICE

PRÓLOGO xiii

INTRODUCCIÓN GENERAL xv
V. Dupont, F. Dureau, É. Lelièvre, J.-P. Lévy, T. Lulle

Una puesta en perspectiva comparativa de 19 metrópolis mundiales xxiii
A. Dubresson

Las metrópolis de los países desarrollados en la "transición urbana" xxxvii
A. Haumont

PARTE I.
EXPANSIÓN ESPACIAL Y REDISTRIBUCIÓN DE LAS DENSIDADES

Introducción. De la ciudad compacta a las metrópolis policéntricas 3
V. Dupont y D. Pumain

Recuadro 1. Las parcelaciones de casas individuales (*muban chatsan*) de Bangkok 10
C. Goldblum

Recuadro 2. Moscú y su doble: siguiéndole la huella a las *dachas* 13
P. Haeringer

1. Abidján: cuatro círculos más uno 21
P. Haeringer

2. Bogotá: una doble dinámica de expansión espacial y de densificación de espacios ya urbanizados 28
F. Dureau

3. Delhi: una dinámica centrífuga de poblamiento 37
V. Dupont

4. El Cairo: movilidades residenciales y funcionales a la luz de las políticas urbanas 47
G. El Kadi

5. París: desconcentración del hábitat y de los empleos 56
M. Berger

6. São Paulo: *ghettos* de los ricos y hacinamiento de los pobres 60
H. Menna-Barreto Silva

PARTE II.
ESTRATEGIAS Y DECISIONES RESIDENCIALES

Introducción. Los modos de habitar: unas decisiones condicionadas 69
C. Bonvalet y F. Dureau

7. Movimiento residencial en Bamako: movilidad estructurada, circulación fragmentada en el espacio urbano 88
M. Bertrand

8. Bogotá: unas estrategias residenciales muy diversas marcadas por un dominio desigual del espacio 96
F. Dureau

9. Las localizaciones residenciales en Delhi: condicionantes desiguales y estrategias variables 103
V. Dupont y M. Sidhu

10. Habitar hoy día en El Cairo: perfiles migratorios 110
A. Deboulet

11. Escogencias residenciales: acceso al suelo y a la vivienda en Hanoi 118
H. Schenk

12. París: movilidades, trayectorias residenciales y sistema metropolitano 124
M. Berger

13. Santiago de Chile: unas escogencias residenciales muy limitadas para los sectores más modestos 133
C. Paquette

14. São Paulo: el acceso a la propiedad a cualquier precio 139
H. Menna-Barreto Silva

PARTE III.
SEGREGACIÓN RESIDENCIAL Y ESPECIALIZACIÓN FUNCIONAL

Introducción. De la extensión a la renovación metropolitana: mosaico social y movilidad 147
J.-P. Lévy y J. Brun

Recuadro 1. Estrasburgo: los cambios electorales como herramienta de análisis de la segregación urbana 158
D. Badariotti, C. Weber

15. Las nuevas escalas de la segregación en Bogotá 162
F. Dureau

16. Delhi: dispersión global y microsegregación 171
V. Dupont

17. Johannesburgo: ¿desegregación racial, segregación social? La banalización de las movilidades residenciales en la ciudad de *apartheid* 180
C. Bénit

18. Las segregaciones de Kampala 190
B. Calas

19. Montreal: segregación sociorresidencial y cohabitación social 197
F. Dansereau

20. París: la división social y étnica del espacio parisiense 204
P. Simon

21. Santiago de Chile: una segregación espacial importante y "organizada" 213
C. Paquette

Parte IV.
Las interacciones entre prácticas residenciales y políticas urbanas, y sus efectos espaciales

Introducción. La acción pública a prueba de las prácticas 221
T. Lulle y É. Le Bris

Recuadro 1. La vivienda popular en Ciudad de Guatemala 229
Noëlle Demyk

22. Bogotá: los costos del *laisser-faire* 238
T. Lulle

23. Las políticas públicas en Delhi: de una concepción estructurada a una difícil ejecución 244
I. Milbert

24. Johannesburgo: decepciones de una política urbana pos-*apartheid* 248
C. Bénit

25. Mumbai: hacia una gestión participativa 257
P.S.A. Sundaram

26. París: los límites de un ordenamiento espacial controlado 266
F. Beaucire

27. São Paulo: la difícil gestión de una creciente desigualdad 272
H. Menna-Barreto Silva

28. Uagadugú: del inmobilismo a la entropía 276
É. Le Bris

Conclusión general: un punto de vista metodológico 287
V. Dupont, F. Dureau, É. Lelièvre, J.-P. Lévy, T. Lulle

ANEXO.
PUNTOS DE COMPARACIÓN PARA LAS 19 METRÓPOLIS
Organización de la comparación internacional 293
V. Dupont, F. Dureau, É. Lelièvre, J.-P. Lévy, T. Lulle
1. Abidján, *P. Haeringer* 299
2. Bamako, *M. Bertrand* 312
3. Bangkok, *C. Goldblum* 320
4. Bogotá, *L.M. Cuervo, F. Dureau, T. Lulle, A. Parias* 333
5. Delhi, *V. Dupont, I. Milbert, M. Sidhu* 346
6. El Cairo, *A. Deboulet, G. El Kadi* 358
7. Estrasburgo, *D. Badariotti y C. Weber* 370
8. Ciudad de Guatemala, *N. Demyk* 382
9. Hanoi, *H. Schenk* 392
10. Johannesburgo, *C. Bénit* 398
11. Kampala, *B. Calas* 406
12. Montreal, *F. Dansereau* 416
13. Moscú, *P. Haeringer* 426
14. Mumbai (ex Bombay), *P.S.A. Sundaram* 439
15. París, *M. Berger* 453
16. Quito, *F. Carrión, R. Vallejo* 465
17. Santiago de Chile, *C. Paquette* 473
18. São Paulo, *H. Menna-Barreto Silva* 482
19. Uagadugú, *É. Le Bris* 490

LISTA DE MAPAS

1 Bangkok: expansión urbana (1900-1990) 12
2 Abidján: expansión urbana (1930-2000) 22
3 Bogotá: expansión urbana (1900-1993) 29
4 Bogotá: densidad de población (1985) 30
5 Delhi: expansión urbana (1950-1997) 38
6 Delhi: crecimiento de la población (1980-1991) 40
7 Delhi: densidad de población (1991) 41
8 El Cairo: expansión urbana (1950-1989) 48
9 El Cairo: densidad y crecimiento de la población en el centro (1966-1986) 52
10 São Paulo: expansión urbana (1952-1983) 62
11 Bamako: los hogares arrendatarios (1987) 90
12 París: los arrendatarios en inmuebles colectivos HLM (1990) 125
13 París: los arrendatarios en inmuebles colectivos no HLM (1990) 126
14 Estrasburgo: el voto popular (1965-1989) 160

15	Bogotá: estratificación socioeconómica (1990)	163
16	Bogotá: repartición de los empleos (1990)	164
17	Bogotá: población por grupos de edad (1985)	170
18	Delhi: las castas de intocables (1991)	173
19	Delhi: los activos del sector de los servicios (1991)	177
20	Delhi: los activos del sector industrial (1991)	178
21	Kampala: las segregaciones	191
22	Montreal: los inmigrantes en la región metropolitana (1991)	198
23	Montreal: estatus económico en la región metropolitana (1991)	199
24	París: los inmigrantes en Île-de-France (1990)	208
25	Santiago: estratificación socioeconómica (1992)	214
26	Santiago: los desplazamientos forzados de población en el marco de la política de erradicación de los campamentos por el gobierno militar	217
27	Johannesburgo: tugurios y políticas de vivienda (1997)	252
28	Uagadugú: división político-administrativa (1988 y 1990)	280
29	Abidján: división político-administrativa del Gran Abidján (1990)	300
30	Bamako: división político-administrativa (1998)	313
31	Bangkok: división político-administrativa del área metropolitana (1975)	321
32	Bangkok: ocupación del suelo (1990)	327
33	Bogotá: división político-administrativa del área metropolitana (1993)	334
34	Delhi: división político-administrativa del área metropolitana (1991)	347
35	El Cairo: progresión de la urbanización y división político-administrativa (1999)	359
36	Estrasburgo: división político-administrativa (1998)	371
37	Estrasburgo: densidad de población (1990)	377
38	Ciudad de Guatemala: división político-administrativa y expansión urbana (1972-2000)	383
39	Hanoi: división político-administrativa de los distritos urbanos (1997)	393
40	Johannesburgo: división político-administrativa (1998)	399
41	Kampala: división político-administrativa y morfología urbana (1990)	407
42	Kampala: expansión urbana (1973-1990)	411
43	Montreal: expansión urbana (1760-1981)	421
44	Moscú: división político-administrativa y expansión urbana (1986)	427
45	Mumbai (ex Bombay): división político-administrativa de la región metropolitana (1991)	440
46	París: división político-administrativa de la región y expansión urbana (1968-1990)	454
47	Quito: división político-administrativa del Distrito metropolitano (1998)	466
48	Quito: los nativos de la ciudad que residen en el área metropolitana (1990)	469
49	Santiago: expansión urbana (desde 1950)	476
50	São Paulo: división político-administrativa de la región metropolitana (1991)	483
51	Uagadugú: ocupación del suelo (1990)	493

LISTA DE AUTORES

Badariotti, Dominique, Université Louis Pasteur de Strasbourg
Laboratoire Image et Ville, 3 rue de l'Argonne, 67000 Strasbourg, Francia
bada@lorraine.u-strasbg.fr

Beaucire, Francis, Université de Cergy
Les Chênes, 33 bd du port, 95000 Cergy, Francia
beaucire@u-cergy.fr

Bénit, Claire, Laboratoire MIGRINTER – Université de Poitiers
2 rue d'Annam, 75020 París, Francia
benit@wanadoo.fr

Berger, Martine, LADYSS
Institut de Géographie, 191 rue Saint Jacques, 75005 París, Francia
berger@univ-paris1.fr

Bertrand, Monique, IRD – Université de Caen
CRESO – MRSH, Esplanade de la Paix, 14032 Caen cedex, Francia
bertrand@mrsh.unicaen.fr

Bonvalet, Catherine, INED
133 bd Davout, 75980 París cedex 20, Francia
bonvalet@ined.fr

Brun, Jacques, LADYSS
Institut de Géographie, 191 rue Saint Jacques, 75005 París, Francia
jbrun@univ-paris1.fr

Calas, Bernard, Université d'Artois – Laboratoires Géotropiques (Paris X Nanterre) et DYMSET (Bordeaux III)
64, rue Rodier, 75009 París, Francia
fracasse@club-internet.fr

Carrión, Fernando, FLACSO
Casilla 17-11-06362, Quito, Ecuador
fcarrion@flacso.org.ec

Cuervo, Luis Mauricio, CIDER, Universidad de los Andes
Apartado aéreo 4976, Bogotá, Colombia
lmcuervo@uniandes.edu.co

Dansereau, Francine, INRS-Urbanisation
3465 Durocher, Montreal (QC) H2X 2C, Canadá
Francine. Dansereau@INRS-URB.Uquebec.ca

Deboulet, Agnès, Urbama
6 chemin du Théâre, 94200 Ivry-sur-Seine, Francia
ad.ara@wanadoo.fr

Demyk, Noëlle, Université Paris VII
21, rue des Belles Croix, 91150 Étampes, Francia
Noelle.Demyk@wanadoo.fr

Dubresson, Alain,Université Paris X-Nanterre
24-26, rue Sibuet, 75012 París, Francia
alain.dubresson@u-paris10.fr

Dupont, Véronique, IRD
CEIAS–EHESS, 54 Bd Raspail, 75006 París, Francia
dupont@bondy.ird.fr

Dureau, Françoise, IRD
8, rue de Preignac, 33800 Bordeaux, Francia
fdureau@regards.cnrs.fr

El Kadi, Galila, IRD - LSSD
32, avenue Henri Varagnat, 93143 Bondy cedex, Francia
elkadiga@link.net

Goldblum, Charles, IFU
14, rue des Tournelles, 75004 París, Francia
ltmu@msh-paris.fr

Haeringer, Philippe, IRD
Saint-Roman, 26410 Chatillon en Diois, Francia
phildanh@club-internet.fr

Haumont, Antoine, Université París VII – UMR LOUEST/CRH
E.A. París La Défense, 41 allée Le Corbusier, 92023 Nanterre cedex, Francia

Le Bris, Émile, IRD
Département DSS, 213 rue Lafayette, 75480 París cedex 10, Francia
elebris@bondy.ird.fr

Lelièvre, Éva, INED
133 bd Davout, 75980 París cedex 20, Francia
eva@ined.fr

Lévy, Jean-Pierre, CNRS – UMR LOUEST/CRH
E.A. París La Défense, 41, allée Le Corbusier, 92023 Nanterre cedex, Francia
jean-pierre.levy@paris-ladefense.archi.fr

Lulle, Thierry, IRD – CIDS (Universidad Externado de Colombia)
Apartado aéreo 54918, Bogotá 2, Colombia
th.lulle@elsitio.net.co

Menna-Barreto Silva, Helena, LABHAP (Universidade de São Paulo)
Rua Jesuino Arruda, 254/126, CEP 04532-080, São Paulo, Brasil
hmbsilva@osite.com.br

Milbert, Isabelle, IUED
24 rue Rotschild Case Postale 136, CH 1211, Ginebra 21, Suiza
milbert@uni2a.unige.ch

Paquette, Catherine, IRD
209A, route de Bellet, 06200 Nice, Francia
Catherine.Paquette@bondy.ird.fr

Parias, Adriana, CIDS (Universidad Externado de Colombia)
Apartado aéreo 034141, Bogotá, Colombia
adrianaparias@yahoo.es

Pumain, Denise, Université Paris I
UMR Géographie-cités, 13 rue du Four, 75006 París, Francia
pumain@parisgeo.cnrs.fr

Schenk, Hans, Univ. of Amsterdam, Faculty of environmental sciences, Nieuwe Prinsengracht 130, 1018 VZ Amsterdam, Países Bajos
H.Schenk@frw.uva.nl

Sidhu, Mriga, Centre de Sciences Humaines de New Delhi
C-141 Defence Colony, New Delhi 110024, India
jmsidhu@hotmail.com

Simon, Patrick, INED
133 Bd Davout, 75980 París cedex 20, Francia
simon@ined.fr

Sundaram, P.S.A.,
Dep. of Administrative Reforms and Public Grievances
Sardar Patel Bhavan, Sansad Marg, New-Delhi 110001, India
sundaram@alpha.nic.in

Vallejo, René, Municipio de Quito, Dirección General de Planificación
García Moreno y Chile, Quito, Ecuador
revallejo@hotmail.com

Weber, Christiane, CNRS
Laboratoire Image et Ville, 3, rue de l'Argonne, 67000 Strasbourg, Francia
chris@lorraine.u-strasbg.fr

PRÓLOGO

Esta obra colectiva es fruto de las ponencias y debates que se llevaron a cabo en el marco del Taller Internacional "Metrópolis en movimiento. Las interacciones entre formas de movilidad y recomposiciones territoriales, a prueba de la comparación internacional", realizado en París, en la sede del IRD, del 2 al 4 de diciembre de 1998. La organización del encuentro estuvo a cargo de Véronique Dupont, Françoise Dureau, Éva Lelièvre, Jean-Pierre Lévy y Thierry Lulle.

El taller reunió a unas sesenta personas: investigadores con estudios sobre las grandes metrópolis del sur y del norte y profesionales con experiencia en la planeación de estas ciudades. La riqueza de los debates y las repercusiones del encuentro demostraron el interés compartido por una confrontación de los saberes sobre la ciudad, producidos en los diferentes continentes. Fue así como surgió la idea de continuar el encuentro y profundizar en sus reflexiones a través de la elaboración conjunta de un libro.

Queremos agradecer a las instituciones cuyo apoyo financiero hizo posible la realización de este encuentro:

- el IRD (Institut de recherche pour le Développement),
- la Red de la Socio-Economía del Hábitat,
- el PUCA (Plan Urbanisme Construction Architecture) del Ministère de l'Equipement,
- el CNRS (Centre National de la Recherche Scientifique), a través de su Programa Ciudad,
- el IUED (Institut Universitaire d'Études sur le Développement).

También queremos agradecer a todos los participantes del taller: al grupo de autores de este libro, por supuesto, a los miembros del Comité Científico (François Ascher, Catherine Bonvalet, Henri Coing, Francis Godard, Jean-Luc Maurer y Anne Querrien), y a los demás colegas que tomaron parte en las reflexiones del taller (Sylvie Bredeloup, Ton Kreukels, Guy Pontié, Edmond Préteceille).

Finalmente, va nuestro especial agradecimiento a René de Maximy y Denise Pumain, por su lectura minuciosa del manuscrito.

INTRODUCCIÓN GENERAL

Véronique Dupont, Françoise Dureau, Éva Lelièvre,
Jean-Pierre Lévy, Thierry Lulle

En la larga historia de la urbanización del mundo, la segunda mitad del siglo XX se destaca por la emergencia de amplias aglomeraciones en las cuales se desarrollan nuevas dinámicas urbanas. Megápolis, metápolis, ciudades globales[1], todos términos que designan sistemas socioespaciales cada vez más complejos: los vocablos que nombran estos "conglomerados" se multiplican en función de las interpretaciones realizadas sobre los procesos en marcha y del lugar otorgado a la demografía, a la economía y a lo político en el análisis del fenómeno. Al adoptar aquí el término "metrópoli", nuestra intención no es alimentar un debate semántico ya prolífico[2]. Se trata simplemente de designar el universo urbano considerado en esta obra, insistiendo en dos dimensiones comunes a las ciudades incluidas en nuestro corpus: su tamaño importante y su posición fuerte dentro de sistemas urbanos transnacionales. Aplicada tanto al mundo desarrollado como al mundo en desarrollo, esta definición muy general abarca situaciones muy diversas. La interdependencia económica y financiera obliga ciertamente a situar cada metrópoli dentro del sistema de las metrópolis mundiales; pero la mundialización no implica necesariamente la uniformización del mundo[3]. Hay que reconocer la diversidad de las temporalidades y de las formas metropolitanas y la necesaria contextualización de los procesos.

---

1 Conceptos propuestos, respectivamente por: Moriconi-Ebrard F. 1993, *L'urbanisation du Monde*, París, Anthropos; Haeringer P. 1996, La mégapolisation n'est pas une crise. Esquisse de mise au point sémantique et problématique, en *Villes du Sud, sur la route d'Istanbul...*, textes réunis par Lebris E., París, Orstom, 5-23; Ascher F. 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*, París, ed. Odile Jacob; Sassen S. 1996, *La ville globale*, París, Descartes et Cie.

2 Además de las referencias arriba mencionadas, señalemos igualmente, entre muchas otras obras sobre estos temas: Bassand M. 1997, *Métropolisation et inégalités sociales*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes; Claval P. et Sanguin A.L. (eds) 1997, *Métropolisation et politique*, París, L'Harmattan (Col. Géographie et Cultures); Burdése J.C., Roussel M.J., Spector T., Theys J. (ss dir.) 1998, *De la ville à la mégapole: essor ou déclin des villes au XXIème siècle?*, París, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement (Col. Prospective sciences sociales, Dossier Techniques, Territoires et Sociétés, N° 35); Lacour C., Puissant S. 1999, *La métropolisation*, París, Anthropos.

3 Entre las anteriores referencias, las dos obras colectivas, fundamentadas en extensas observaciones empíricas, insisten en la diversidad metropolitana: Claval P., Sanguin A.L., 1987, *op. cit.*; Burdése *et al.*, 1996, *op.cit.*

Elaborada a partir del estudio de una veintena, de metrópolis inscritas en contextos geoculturales variados, en el norte y en el sur, la presente obra, sin embargo, no tiene la ambición de identificar un modelo universal de metrópoli. Nuestra posición es precisamente la de apartarnos de los discursos simplistas con pretensión universal y evitar las tendencias hegemónicas de un pensamiento sobre la ciudad que repose en una observación empírica reducida en muchos casos a ciertas poblaciones de las ciudades líderes en el mundo desarrollado. Para avanzar en la comprensión de las dinámicas metropolitanas contemporáneas y de los procesos en marcha, hemos optado por una guía de lectura particular: las movilidades espaciales y su papel en las recomposiciones de los territorios metropolitanos. Al tomar explícitamente en cuenta las prácticas de los habitantes en sus articulaciones con las prácticas de los demás actores sociales, económicos y políticos que producen la ciudad, esta problemática nos parece la más adecuada para entender mejor las mutaciones socioespaciales en curso en las metrópolis. Es por tanto la movilidad espacial, como hecho social total fundador de las organizaciones metropolitanas contemporáneas, la clave de lectura que hemos elegido para realizar un ejercicio de comparación internacional: desde un punto de vista heurístico, el hecho de compartir los conocimientos en torno a un objeto común alimenta necesariamente la reflexión.

Unos cuarenta especialistas[4] nos acompañaron en este proceso que se define por:

- un objeto: las metrópolis
- una problemática: el papel de las movilidades en las dinámicas metropolitanas
- un principio: la comparación internacional.

Estos tres anclajes estructuran la obra, reflejando así los trabajos del taller[5] que la originaron.

1. UN ENFOQUE GLOBAL DE LAS METRÓPOLIS A TRAVÉS DE LA MOVILIDAD ESPACIAL

Factor primordial de las dinámicas urbanas, las *movilidades*, residenciales o cotidianas, están actualmente en el centro de las preocupaciones de los investigadores en ciencias sociales tanto en el norte como en el sur[6]. El tema del transporte infra-metropolitano, condición de la cohesión metropolitana y factor decisivo de la competitivi-

4 La lista de autores aparece al final del libro.

5 *Ver* la presentación del taller en anexo.

6 *Ver* por ejemplo el N° 2-1999 de la revista *Espace, populations et sociétés*, dedicado a las movilidades espaciales.

dad entre las metrópolis, ocupa también un lugar privilegiado en la agenda de los expertos y los políticos[7].

La movilidad espacial es igualmente un campo en el cual abundan los estudios, que utilizan instrumentos comunes de recolección y análisis en contextos muy diversos[8]: por lo anterior, los conocimientos en este campo han progresado mucho. Existe ahora la posibilidad de reapropiarse de estos avances, en particular para enriquecer y orientar el debate sobre el derecho a la ciudad, el derecho a la vivienda y a la movilidad. En el enfoque que elegimos en la presente obra, se toman en cuenta todas las formas de movilidad que tienen que ver con el funcionamiento de las metrópolis, así como sus dinámicas; en cuanto a las lógicas de los actores que emprenden movilidades, hay que aprehenderlas tomando en cuenta los factores condicionantes endógenos y exógenos que las modulan. Bajo estas condiciones, la movilidad espacial puede funcionar como un poderoso analizador de las mutaciones territoriales en curso en las grandes metrópolis contemporáneas.

Por otra parte, tres argumentos abogan por un enfoque *global* de las metrópolis, consideradas como partícipes de un proceso mundial.

En las diferentes regiones del mundo, el crecimiento urbano se traduce por el desarrollo y la multiplicación de grandes metrópolis. No obstante, ciertas tendencias divergen entre países del sur y del norte. En los países en desarrollo, el proceso de urbanización se caracteriza por una creciente concentración de la población citadina en las megápolis (ciudades millonarias y multimillonarias), mientras que los países industrializados registran una desconcentración de su población urbana. A juzgar por las tasas de crecimiento de la población urbana, la situación está en fase de estabilización en los países del norte. En cambio, fuertes crecimientos afectan las metrópolis del sur, con variaciones importantes en los niveles y ritmos de urbanización según los continentes. Sin embargo, sean cuales sean estas variaciones, en los próximos veinte años la gran mayoría de los citadinos vivirán en el sur, y la mayor parte de las metrópolis con más de 5 millones de habitantes estarán en estos países. La metropolización[9] ya no puede considerarse como un proceso segmentado espacialmente y es forzoso constatar su carácter global.

---

7 Ghorra-Gobin C. 1997, Métropole et mobilité urbaine: l'environnement façonne la politique des transports urbains, en Claval et Sanguin, *op. cit.*, 297-305.

8 La obra *Biographies d'enquêtes. Bilan de 14 collectes biographiques* (1998, Ined, Col. Méthodes et savoirs, N° 3) refleja claramente esta comunidad metodológica.

9 Retomando las definiciones propuestas en la introducción de la obra de Burdése *et al.*, 1998, *op. cit.*:
- la metropolización designa el movimiento de concentración económica y financiera acompañado de una organización en red jerarquizada de grandes aglomeraciones urbanas;
- el término de megapolización, propuesto por P. Haeringer para insistir en la independencia del crecimiento demográfico en relación con el desarrollo económico, designa el proceso que precipita al conjunto de la población mundial hacia las cuencas de urbanización.

La mundialización de la economía estimula, además, la conexión de las metrópolis en redes. La mundialización que provoca fuertes dependencias entre las economías nacionales y minimiza los márgenes de acción nacionales, afecta igualmente las dinámicas urbanas. Los procesos de reorganización económica a nivel mundial regulan ahora las jerarquías urbanas. Desde este punto de vista, se hace cada vez más difícil pensar las evoluciones de una metrópoli independientemente de las demás.

El último elemento que aboga a favor de un enfoque global de las metrópolis tiene que ver con el "pensamiento de la ciudad". Hoy día se puede considerar que existe y se difunde un saber estructurado, no sólo gracias a las facilidades de circulación de la información, sino también a la importancia del fenómeno urbano en el mundo. Así, tomar conciencia de las implicaciones de este fenómeno ha suscitado intercambios internacionales en la investigación (a través de programas, redes, encuentros), y en la acción (por ejemplo, las acciones de las ONG y de la cooperación descentralizada).

Sin pretender agotar el tema, estos argumentos muestran hasta qué punto la metropolización no admite fronteras y se integra en un proceso mundial. Más allá de la necesaria comparación, está la cuestión de las interrelaciones entre las evoluciones de cada una de las metrópolis que convendría plantear y pensar.

2. UN EJERCICIO COMPARATIVO CONJUGADO EN EL NORTE Y EN EL SUR

Una dimensión importante del trabajo presentado aquí concierne al aporte de las confrontaciones norte/sur a la investigación urbana. En el marco general de la expansión de las metrópolis y sus recomposiciones en relación con la movilidad, la comparación internacional adquiere un alcance particular: al considerar situaciones metropolitanas muy diferenciadas, la confrontación internacional moviliza también enfoques contrastados del hecho urbano.

Desde un punto de vista histórico, los diferentes tiempos de la evolución urbana se evidencian de una metrópoli a otra. Si bien la metropolización es un fenómeno mundial, no todas las metrópolis evolucionan a los mismos ritmos y han llegado a los mismos estadios. Nos parece importante confrontar estos desarrollos muy contrastados. A través de estas dinámicas fuertemente diferenciadas, tal vez sea posible leer ciertos fenómenos de la historia de las ciudades del norte a través de los procesos en acción en el sur. Por otro lado, los conocimientos sobre la urbanización en el norte pueden dar luces sobre los desarrollos actuales de las ciudades del sur. Sin por ello postular la existencia de un modelo único repetido de norte a sur, es legítimo cuestionarse sobre las linealidades de las expansiones y sus premisas, sobre las recurrencias en el tiempo y el espacio en los ritmos y los modos de crecimiento, así como sobre los límites de las formas de desarrollo y transformación de los espacios metropolitanos.

Los investigadores que trabajan sobre el sur tienen una gran experiencia en las segmentaciones socioespaciales urbanas. En un período de fuerte fragmentación espacial en las ciudades del norte, muchas son las enseñanzas que se pueden sacar para quien se interesa en las dificultades de acceso a la ciudad y a la vivienda en las llamadas sociedades "desarrolladas" en las cuales un sector creciente de los citadinos sufren desigualdades espaciales cada vez más agudas. Ciertas prácticas de los citadinos, inéditas o tradicionalmente ignoradas por la investigación en los países desarrollados, fueron objeto de investigaciones más finas en los países en desarrollo: así, la noción de "hogar confederado" propuesta por Balán y Dandler[10] para describir situaciones latinoamericanas (1987) o la de "sistema residencial" en el contexto africano[11] son valiosas en la construcción de nuevas categorías para describir las situaciones en el norte[12].

Una última conclusión de las confrontaciones norte/sur se refiere a los métodos implementados por unos y otros para aprehender los fenómenos urbanos. Los investigadores que se interesan en las ciudades del norte, con frecuencia las abordan de manera segmentada, a través del estudio de procesos precisos, y, desde este punto de vista, son muy especializados. Entre los investigadores franceses sobre las ciudades del sur, la tendencia sería más bien abordar la ciudad en su globalidad y su multidimensionalidad. Sin embargo, estas divergencias de enfoques están en vía de recomposición.

3. UNA GUÍA DE LECTURA COMÚN

La conjugación de los tres componentes de nuestra aproximación (movilidades, metropolización y confrontación norte/sur) nos llevó a proponer una guía de comparación de dos entradas: las lógicas de los actores (habitantes y actores institucionales) y las consecuencias espaciales de las interacciones entre estrategias residenciales y políticas. Esta doble entrada estructura los cuatro temas seleccionados para organizar la guía de lectura del corpus de metrópolis.

Las lógicas de los actores se abordan a través de dos temas:

- estrategias residenciales y prácticas de movilidad;
- políticas urbanas y actores no-institucionales.

---

10 Balán J., Dandler J. 1987, *Marriage process and household formation: migration in the Cochabamba region (Bolivia) and Bolivian migrants in Buenos Aires (Argentina)*, ponencia, «L'insertion des migrants dans les villes africaines», CRDI-Orstom-URD, Lomé.

11 Le Bris É., Marie A., Osmont A. y Sinou A. 1987, *Famille et résidence dans les villes africaines*, París, L'Harmattan (Col. Villes et entreprises).

12 *Ver* las ponencias y los debates de la "Jornada sobre las nuevas categorías residenciales", organizada por la Red Socio-Economía del Hábitat (abril de 1998, CHR), y del coloquio sobre "Ciudades y movilidades" (septiembre de 2000, UMR Louest).

Las consecuencias espaciales de las interacciones entre habitantes y políticas son tratadas en otros dos temas:

- la expansión espacial y la redistribución de las densidades;
- la segregación residencial y la especialización funcional del espacio metropolitano.

A todos los especialistas invitados se les solicitó seguir esta guía[13] en la presentación de sus análisis sobre la metrópoli objeto de su investigación.

Al situar las movilidades cotidianas y residenciales en el centro de un enfoque comprensivo de la metropolización, nuestra determinación es la de considerar a los habitantes como actores de pleno derecho de las dinámicas urbanas. Los conocimientos acumulados en el campo de la movilidad espacial permiten encarar una verdadera comparación de las relaciones entre varios niveles de intervención dentro del mundo urbano. Por un lado, es posible llevar a cabo una comparación de las relaciones entre las lógicas citadinas y las lógicas políticas en diferentes contextos. Por el otro lado, esto permite examinar el funcionamiento de las políticas de oferta de servicios, de vivienda y los intentos de regulación de las prácticas de los habitantes a través de su impacto en las prácticas efectivamente observadas.

Rompiendo con los análisis sectoriales clásicos del hecho urbano, este enfoque, sin embargo, no pretende innovar *ex nihilo*: la guía de lectura que adoptamos aquí se inscribe en una corriente desarrollada desde hace unos veinte años en dos comunidades científicas. En el contexto de la investigación francesa sobre las ciudades africanas, se trata de los equipos que trabajaron a principios de los años 1980 sobre "Residencias, estrategias y parentescos en las ciudades africanas"[14]. Sobre las ciudades francesas, figuran los equipos interesados en las estrategias residenciales, que emprendieron desde finales de los años 1980 numerosas iniciativas colectivas alrededor de la red Socio-Economía del Hábitat[15]. El enfoque comparativo propuesto aquí integra así grandes metrópolis del norte y del sur pertenecientes a los contextos americano y asiático en un sistema de lectura similar al ya adoptado, con éxito, para ciudades europeas y africanas, y posteriormente en la realización de un programa comparativo entre Bogotá y Delhi[16]. Sobre esta base comprobada, se confrontan los resultados de las investigaciones realizadas sobre 19 metrópolis.

---

13 Para mayores detalles sobre la guía de presentación aplicada a las 19 metrópolis, *ver* el anexo.

14 *Ver* los trabajos del equipo IFU-ORSTOM: Le Bris É., Marie A., Osmont A., Sinou A., 1987, *op. cit.*

15 *Ver* en particular: Bonvalet C., Fribourg A.-M. (ed.) 1990, *Stratégies résidentielles. Séminaire organisé par C. Bonvalet et A.-M. Fribourg, París, 1988*, París, INED - Plan Construction et Architecture, Meltm; Lelièvre É., Lévy-Vroëlant C. (ed.) 1992, *La ville en mouvement: habitat et habitants*, París, L'Harmattan (Col. Villes et entreprises).

16 En efecto, este enfoque se inició en 1994 sobre Bogotá y Delhi, en el marco de un programa de investigación dirigido por V. Dupont y F. Dureau, financiado por el IRD y el PIR-Ville: "Prácticas residenciales e impacto en las dinámicas y la segmentación de grandes metrópolis. Estudio de las formas de movilidad espacial de las poblaciones de Bogotá y Delhi". Este programa se presenta de manera somera en anexo.

4. LA COMPARACIÓN EN ACCIÓN

Se analizan 19 metrópolis (dos en Europa, cuatro en Asia, una en América del Norte, seís en América del Sur, seis en África). Ciertamente, el universo de la comparación no cubre la totalidad de las metrópolis mundiales: la ausencia, en el corpus comparativo, de Nueva York, Ciudad de México, Londres o Tokio no escapa a nadie. Nuestro propósito fue más el de solicitar el aporte de investigadores interesados por una lectura de las dinámicas metropolitanas a través de las prácticas de movilidades espaciales que buscar presentar todas las situaciones existentes en el planeta. Si bien no se trata de un corpus representativo de la metropolización en el mundo, en cambio se dispone aquí de una buena ilustración de las dinámicas metropolitanas contemporáneas.

La originalidad del trabajo reside en la movilización de investigadores con posturas teóricas y metodológicas muy diversas, alrededor de una guía de análisis común, a veces muy distante de su propio enfoque. Hay que agradecerles por haber aceptado realizar este difícil ejercicio. La guía propuesta implicaba un doble esfuerzo: analizar la interacción entre práctica y política a través del proceso de movilidad, y leer una metrópoli a partir de esta interacción. Esta forma de trabajar era poco usual para muchos investigadores invitados; por ello, los investigadores organizados en equipos pluridisciplinarios se vieron mejor preparados para desarrollar todas las dimensiones propuestas: lo anterior explica por qué sólo las ciudades de Bogotá, Delhi y París son tratadas en las cuatro partes del libro.

5. DEL TALLER A LA PUBLICACIÓN

Concebida con la colaboración de los participantes al taller, la presente obra reposa sobre una refundición completa del material reunido para este encuentro: respetando la guía de lectura presentada en anexo, todas las ponencias iniciales incluían una parte relativa a los cuatro temas y una parte descriptiva en que se sintetizan los datos de contextualización[17]. Este libro retoma estos dos aspectos, uno analítico y otro descriptivo.

Las cuatro primeras partes del libro desarrollan los cuatro temas anteriormente evocados; cada una presenta algunas metrópolis seleccionadas en función de su pertinencia respecto al tema abordado y es introducida por dos investigadores[18]: éstos dan una versión transversal del tema tratado, en la que se ponen de manifiesto las

17 Las ponencias del Taller están disponibles en la Web, en la siguiente dirección: http://www.bondy.orstom.fr/cvd/MUR/atelier/.

18 Estos tándems, que conjugan competencias sobre las ciudades del sur y otras sobre las ciudades del norte, están conformados sistemáticamente por el investigador que realizó el informe introductivo en la sección correspondiente del taller y por un miembro del Comité de organización.

recurrencias y las diferenciaciones entre las metrópolis examinadas en los trabajos escritos.

Buena parte de los trabajos presentados tratan sobre las estrategias residenciales de los citadinos, considerándolas no sólo como actos resultantes del libre albedrío de los individuos, hogares o grupos sociales, sino como decisiones que se toman bajo la presión de las condiciones económicas, de la oferta de vivienda, y cruzados por la influencia de las redes familiares y de los factores culturales. Esta discusión está ampliamente desarrollada en la segunda parte de la obra.

Nos pareció importante confrontar las prácticas citadinas con las políticas públicas implementadas por los actores institucionales para regular el crecimiento y el poblamiento por medio de la planeación y la gestión urbana. Algunas ponencias tratan así de las armonizaciones y los desfases entre prácticas urbanas y acciones políticas, en particular en términos de equilibrios entre poder y contra-poder urbano. Estos análisis conforman la cuarta parte.

Más allá del conocimiento de las relaciones entre estrategias residenciales y lógicas políticas, el otro objetivo es el de delimitar las consecuencias espaciales de dichas interacciones. Es así como la primera parte de la obra trata sobre las expansiones espaciales y las densidades, con el fin de identificar el impacto de la movilidad residencial sobre la urbanización y el poblamiento de los espacios metropolitanos. En la tercera parte se examinan otros aspectos de este impacto: la segregación del espacio urbano y sus consecuencias en las funcionalidades espaciales y las sociabilidades locales.

Para permitirle al lector contextualizar los análisis y precisar su comparabilidad, en el anexo se presentan fichas descriptivas de las 19 metrópolis, organizadas según una guía de presentación común. Se hizo un esfuerzo especial en materia cartográfica con el fin de favorecer una lectura transversal de las configuraciones espaciales en cuestión. El interés de esta descripción homogénea de las 19 metrópolis del norte y del sur supera el marco estricto de la problemática abordada en este libro.

Antes de desarrollar los cuatro grandes aspectos que estructuran la comparación, damos la palabra a dos especialistas en asuntos urbanos: los invitamos a ambos a poner en perspectiva el material reunido sobre las 19 metrópolis, en una aproximación no sujeta a los límites impuestos por nuestra guía de análisis. A partir de su experiencia de investigación sobre las ciudades del sur, Alain Dubresson propone un intento de lectura transversal que restituye un lugar importante a las dinámicas económicas. Por su lado, Antoine Haumont busca situar las metrópolis de los países desarrollados en la perspectiva de la "transición urbana".

UNA PUESTA EN PERSPECTIVA COMPARATIVA DE 19 METRÓPOLIS MUNDIALES

Alain Dubresson

El taller que dio origen a la presente obra se realizó en un contexto de intensas discusiones sobre las relaciones entre "mundialización" y "metropolización", debates contradictorios sobre las nociones de "ciudad", "megápolis", "ciudad global", "ciudad dispersa", "fragmentación" y "urbanidad", una proliferación de artículos y libros dedicados a la *governance* y al gobierno de las ciudades[19]. En el norte como en el sur muchos se cuestionan sobre las dinámicas y sobre el devenir de estos conglomerados urbanos que son las "metrópolis", término polimorfo que designa concentraciones urbanas dispares, heterogéneas, cada vez más complejas. En los 19 estudios de casos presentados, su utilización se remite en efecto a entidades calificadas a veces de "regionales", otras veces de "internacionales", que reagrupan entre menos de un millón de habitantes y más de 16 millones en áreas urbanizadas que varían entre sí en una relación de 1 a 8.

Cualquiera que sea su tamaño, estas concentraciones urbanas parecen, sin embargo, caracterizarse por procesos concomitantes: el extendimiento espacial, las especializaciones funcionales, la acentuación de las desigualdades socioterritoriales, la creciente diferenciación de los espacios-tiempos de los citadinos, la ampliación de su espacio de vida cotidiana y la intensificación de las movilidades geográficas intraurbanas. Estos procesos interactivos, producto y vectores de las transformaciones en curso, son el tema de muchísimos estudios, pero la originalidad del enfoque propuesto aquí reside en la clave de lectura escogida y en el esfuerzo realizado en materia de comparación internacional.

Las movilidades geográficas, lejos de ser reducidas a un simple objeto de mediciones, por cierto necesarias y a toda escala, han sido concebidas sobre todo como un analizador pertinente de las recomposiciones socioespaciales urbanas. Se percibe el

19 Entre las numerosas obras, *ver*: May N., Veltz P., Landrieu J,. Spector T., (dirs) 1998, *La ville éclatée,* Ed. de l'Aube; Haumont N., Lévy J.-P. 1998, *La ville éclatée: quartiers et peuplement,* París, L'Harmattan; Polese M, Stren R. 2000, *The Social Sustainability of Cities*, Toronto, Buffalo, Londres, University of Toronto Press.

interés y los desafíos de un enfoque innovador de este tipo, que tiene el mérito de romper con los análisis sectoriales clásicos, pero que por ello mismo suscita muchos interrogantes. Si bien no es complicado, en efecto, pasar de la movilidad-objeto a la movilidad-analizador –aunque muy rara vez la movilidad sea aprehendida bajo todas sus dimensiones–, es más difícil definir un "analizado" común. ¿Se trata acaso de las "recomposiciones urbanas", y qué contenido puede dársele a esta expresión? ¿De qué *re*-composiciones se trata? ¿A qué escalas fueron observadas éstas? ¿En relación con qué "composiciones" iniciales o con qué grandes modelos teóricos se analizan? Lo que está en tela de juicio es: ¿la pertinencia de las políticas urbanas y las dimensiones de lo político, las construcciones de poder y la evolución de las relaciones de poder ligadas a las recomposiciones en curso, el gobierno de las ciudades y la *governance* urbana, que sin duda tienen relación con las dinámicas de las bases productivas? A este primer desafío –el de construir un objeto compartido por todos–, se suma otro: el ejercicio comparativo entre metrópolis, y luego entre norte y sur. La masa demográfica aglomerada y la extensión habitada tienen por supuesto sus consecuencias: producto social, el espacio urbanizado condiciona a su vez la sociedad, en particular cuando hay poca disponibilidad, pero el tamaño no es necesariamente un criterio de diferenciación indiscutible pues las dinámicas sociales en acción pueden relativizar el efecto de escala. Por tanto, el enfoque comparativo se impone pues permite verificar si los procesos difieren unos de otros según el tamaño, y reflexionar sobre las cuestiones de límites, continuidades y rupturas. El ejercicio se vuelve aún más complejo cuando se trata de comparar norte y sur, salvo si se maneja una categoría de análisis como la urbanidad, basada en las relaciones entre intensidad y ajustes entre vínculos sociales y espacio, lo que permite establecer gradientes de urbanidad y superar las inevitables singularidades locales.

Los interrogantes fundamentales subyacentes a las ponencias deberían así privilegiar la transformación de los lazos orgánicos entre organización social y ordenamiento espacial, lo que por supuesto no es nada nuevo. Pero la búsqueda de los principales determinantes del movimiento tropieza con muchas dificultades. Éstas resultan, por un lado, de las profundas rupturas ocurridas en las regulaciones anteriores, que en muchos casos fueron orquestadas por los poderes públicos y hoy día están cuestionadas, lo que para muchos justifica la utilización del término de "crisis"; por el otro lado, de la implementación, difícil de aprehender, de nuevas asociaciones basadas en formas de colaboración entre instancias públicas y actores privados y cuyos montajes, escalas y lugares respectivos de cada protagonista muestran una extrema diversidad. Ahora bien, estos sistemas de actores y de recursos, a menudo evolutivos, aseguran de facto, por fuera de la esfera estatal o en asociaciones complejas con ella, la regulación (o regulaciones) de los mecanismos de urbanización.

No era, pues, sencillo el ejercicio propuesto a los investigadores a partir de las guías de lectura elegidas por los organizadores. La pregunta central no podía reducir-

se a una alternativa determinista según la cual los problemas urbanos actuales sólo serían la manifestación espacializada de la crisis social, o a la inversa, la fragmentación del espacio urbano sería el factor de la crisis social. Las múltiples relaciones de reciprocidad entre espacio y sociedad no son de sentido único y su desciframiento es tanto más complicado hoy día cuanto que los modelos explicativos y los corpus teóricos son escasos, salvo si se cae en la ideología militante[20]. La puesta en perspectiva comparativa propuesta en este ensayo introductivo se basa en la identificación de tres ángulos de aproximación comunes del binomio movilidad-recomposiciones espaciales. Partiendo de una lectura transversal de los estudios de casos expuestos, ésta integra igualmente reflexiones más generales sobre el desarrollo de las metrópolis mundiales.

1. LA DINÁMICA DEMOESPACIAL DE LAS METRÓPOLIS

1.1 A escala de las aglomeraciones y de las áreas metropolitanas

A escala de las aglomeraciones y de las áreas metropolitanas, que siguen siendo entidades cambiantes en el tiempo (desde este punto de vista, queda mucho por hacer para reconstituir categorías de análisis territoriales comparables a lo largo de varias décadas), se observa una tendencia clásica hacia la desaceleración de las tasas de crecimiento promedio anuales de población, sin embargo con desfases temporales y trayectorias que a veces distan mucho de ser lineales.

El proceso de reducción de la velocidad de crecimiento demográfico es un movimiento estructural de largo plazo constitutivo de la transición urbana y de la transición de la movilidad, ya puestas de relieve en muchos trabajos, en particular los de Moriconi-Ebrard[21] y de Zelinski[22]. Este proceso resulta de la modificación más o menos rápida y concomitante, por un lado, de las relaciones entre efectivos citadinos y rurales y de la evolución de los flujos migratorios entre campos y ciudades, por el otro, de la transición de la fecundidad. En tendencia larga, el peso relativo del saldo migratorio disminuye, mientras que se afirma el del crecimiento natural, progresivamente reducido durante la segunda y la tercera fase de la transición demográfica.

Sin embargo, no todas las metrópolis llegaron al mismo estadio de la transición urbana. Si las tasas de crecimiento promedio anuales son inferiores a + 2% en el norte, y a veces en el sur (São Paulo, El Gran Cairo), siguen siendo altas en Bogotá, Delhi, Abidján, y más aún en Bamako o en Uagadugú. Estos contrastes remiten a las

---

20 *Ver*: Cohen M., Tulchin J., Ruble B., Garland, A. 1996, *Preparing the Urban Future: Global Forces and Local Pressures*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

21 Moriconi-Ebrard F. 1993, *L'urbanisation du monde*, París, Anthropos.

22 *Ver*: Zelinski W. 1983, The impasse in migration theory, en P.A. Morisson (ed.), *Population Movements*, Ordina, 19-46; Bilsborrow (ed.) 1988, *Migration, Urbanization and Development. New Directions and Issues*, United Nations Population Fund, Kluwer Academic Publishers.

condiciones y las modalidades de las movilidades geográficas, no sólo entre campos y ciudades sino también dentro de los sistemas urbanos. En el norte como en América Latina, donde las tasas de urbanización son muy elevadas, siempre superiores al 70%, el ratio entre citadinos y rurales hoy día es tal que, aun con tasa de migración constante, los campos sólo pueden contribuir de manera muy modesta al crecimiento demográfico de las metrópolis, salvo excepciones locales, en Brasil por ejemplo, donde el número de rurales sin tierra sigue siendo importante. Lo que más bien focaliza la atención, es la circulación y la redistribución de las poblaciones entre las ciudades, desde las metrópolis hacia los niveles medios e inferiores de las jerarquías urbanas nacionales e inversamente, e incluso hacia metrópolis extranjeras, desde Ciudad de México hacia Los Ángeles, Chicago o Dallas, o desde Montevideo hacia Buenos Aires. En cambio, en África y en Asia, donde los efectivos de poblaciones rurales siguen aumentando, son todavía mayoritarios y lo seguirán siendo por lo menos hasta 2020-2025, la extrema diversidad de las relaciones entre ciudades y campos, de los accesos a la tierra y de los modos de apropiación del suelo, de las densidades humanas, de las técnicas de producción, de la organización social del trabajo de la tierra, del peso relativo del ingreso no-agrícola en las aldeas, de las representaciones de la ciudad en las culturas locales, sin mencionar las disparidades entre las políticas estatales de desarrollo, plantean en términos diferentes la cuestión rural y, por tanto, la cuestión de la migración hacia las ciudades. La apertura económica de China a partir de los años 1980 y la rapidez de las transformaciones inducidas provocaron así salidas masivas (prohibidas por el antiguo régimen maoísta), la creciente importancia de una población "flotante" estimada en aproximadamente 130 millones de personas, la afluencia de rurales hacia las áreas metropolitanas de Beijín, Shanghai y Cantón, y se evalúa en aproximadamente 200 millones de individuos el "excedente" de rurales. A una escala más modesta, la relativa apertura de Vietnam acentuó las migraciones hacia Hanoi. Inversamente, la crisis de los modelos rentistas agroexportadores marfileño y camerunés se acompañó de retornos múltiples: migrantes provenientes de Abidján y Duala volvieron a sus respectivas aldeas (el saldo migratorio de la capital económica marfileña con los campos fue negativo de 1993 a 1995[23]), y Burkinabeses instalados en Costa de Marfil, rurales y citadinos, partieron hacia Uagadugú donde la conjugación entre fecundidad alta y aporte migratorio provoca un fuerte crecimiento demográfico. Sensibles a las coyunturas económicas, las movilidades geográficas se ven igualmente afectadas por los sobresaltos políticos: Johannesburgo es el receptáculo de exiliados provenientes del sureste del ex Zaire, mientras que la guerra civil en Brazzaville provocó el éxodo de poblaciones hacia otras ciudades congolesas, e inclusive retornos hacia las aldeas de origen.

23 *Ver*: Bocquier Ph., Traoré S. 1999, *Urbanisation et dynamique migratoire en Afrique de l'ouest. La croissance urbaine en panne*, París, L'Harmattan.

Sin embargo, conviene diferenciar la evolución de largo plazo de los áleas coyunturales: si bien el peso relativo de las migraciones netas sigue siendo preponderante en Kampala (59% del crecimiento total) o en Uagadugú (57%), o si contribuye todavía por mitad al crecimiento de Delhi, sin embargo, la tendencia general es hacia la disminución, ya que algunos saldos migratorios, como el de São Paulo, han llegado a ser negativos. En todas las metrópolis, se tiende así hacia una dosificación comparable, si no idéntica, de los componentes del poblamiento, de conformidad con el modelo de Zelinski pero con temporalidades diferentes. En cuanto a la transición de la fecundidad, iniciada hace mucho tiempo en América Latina y en ciertas metrópolis asiáticas, es reciente en África sub-sahariana. Por ello, las "oportunidades demográficas", abiertas por la desigual desaceleración del crecimiento y el vuelco en favor del crecimiento natural, para mencionar cuestiones tan esenciales como el hábitat de la gran mayoría y la pobreza urbana, son muy diversas, más aún cuando el efecto de tamaño diferencia a las metrópolis del sur, donde se concentrarán 25 de las 30 ciudades más grandes del mundo en 2025. Las estructuras demográficas son igualmente diversas, oponiendo las megápolis donde más del 50% de los residentes son menores de 20 años y las megápolis afectadas por el envejecimiento, con consecuencias considerables en el tamaño y la composición de los hogares, en las prácticas y las representaciones, en el estatuto de citadino, más aún cuando la polarización social y la pauperización son de gran dimensión en el sur, donde el principal desafío es el de la urbanización de la pobreza a una escala desconocida en el norte.

1.2 A escalas intrametropolitanas

La metropolización se caracteriza teóricamente por un casi modelo de evolución del poblamiento y de diferenciación espacial interna: fuertes desigualdades de ritmo entre espacios centrales y periferias, una desconcentración de población concomitante con el extendimiento espacial, una dinámica demográfica cada vez más centrífuga y un estancamiento, a veces un despoblamiento, de las áreas centrales. Sin embargo, la repartición de los ritmos de crecimiento, las correlaciones entre ritmos y masas de población involucrada y la evolución temporal de las densidades no siempre son tan sencillas, en particular en el sur.

Ciertos espacios centrales, en El Cairo, en Johannesburgo, en las medinas del Magreb y las antiguas ciudades del Machrek, siguen siendo importantes lugares de recepción y redistribución de migrantes, contrariamente a otros centros de ciudad, como el de Bogotá, donde estas funciones se localizan más bien en las coronas periféricas. Por otra parte, la des-densificación de los espacios centrales no siempre se produce: muy altas densidades perduran en la ciudad antigua de El Cairo, el despoblamiento de las áreas centrales no es generalizado en el sur, y sobre todo sigue siendo muy desigual a la escala infraurbana de los barrios o de las manzanas: por ejemplo, no se observa

ningún desprendimiento en los barrios acomodados de Santiago o de Buenos Aires, y algunas entidades centrales, en Ciudad de México, Buenos Aires, São Paulo, Johannesburgo, constituyen hoy día frentes de conquista, de reconquista o de repliegue para unas poblaciones pobres y/o unas categorías medias provenientes de periferias demasiado distantes de los sitios de trabajo y a menudo consideradas como sometidas a la violencia.

Por otra parte, las áreas pericentrales tienen dinámicas demográficas no-lineales. Una re-densificación caracteriza a Bogotá, la primera corona es más dinámica que la segunda en El Cairo y la pequeña corona de la aglomeración parisiense muestra una vitalidad demográfica superior a la de la corona exterior. Por lo demás, los gradientes de densidad y las velocidades de poblamiento de los diferentes componentes de los espacios urbanizados son a veces invertidos en relación con el modelo, como en Moscú.

¿Qué lecciones se pueden sacar de ello en materia de "recomposición urbana"? Esta última da lugar a estructuras policéntricas cada vez más complicadas, e incluso a un estado de fragmentación, que no remite ni al modelo centro-periferia, ni a los modelos clásicos derivados, por ejemplo, de los de la Escuela de Chicago[24]. ¿Acaso estamos frente a la emergencia de nuevos modos espaciales, que implican nuevas gramáticas de la ciudad, tal como lo entienden Allen Scott[25] o Marcel Roncayolo[26]? ¿Acaso están en gestación nuevas "urbanidades", en el sentido definido por Françoise Choay[27], el de ajustes recíprocos entre estructuras espaciales y prácticas sociales? Jacques Lévy[28], que razona en términos de gradientes de urbanidad para tomar en cuenta a la vez la universalidad y la singularidad de las metrópolis, propone dos modelos: el uno ofrece un máximo de urbanidad, y asocia por ejemplo a Amsterdam y El Cairo, el otro un mínimo de urbanidad, reagrupa a Los Ángeles y Johannesburgo. ¿Qué nos dicen las movilidades intraurbanas sobre esta cuestión, sabiendo que perdura una distinción esencial entre los casos en los cuales el poblamiento rápido precede al equipamiento y los casos en los cuales el equipamiento precede al poblamiento, lo que conduce a una segunda aproximación a las interrelaciones entre movilidades y recomposiciones, que enfatiza en la capacidad de gestión pública del extendimiento urbano[29] y de las transformaciones en los espacios-tiempos?

---

24 Grafmeyer Y., Joseph I. 1990, *L'École de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, París, Aubier (Col. Champ urbain, 1era. édición 1979).

25 Scott A., Soja E.W. (eds), 1997, *Los Angeles and urban theory at the end of twentieth century*, Berkeley, UC Press.

26 Roncayolo M. 1996, *Les grammaires d'une ville. Essai sur la genèse et les structures urbaines de Marseille*, París, éd. Ehess.

27 Choay F. 1994, Le règne de l'urbain et la mort de la ville, en *La ville: Art et architecture en Europe 1870-1993*, París, Centre G. Pompidou, 26-35.

28 Lévy J. 1999, *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*, París, Belin; Lévy J. 1998, La ville, concept géographique, objet politique, *Le Débat*, 111-125.

29 Sobre esta tema, *ver*: Jouve B., Lefèvre Ch. (coord.) 1998, *Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, París, Anthropos.

2. LA INGENIERÍA POLÍTICO-INSTITUCIONAL EN LAS METRÓPOLIS

Ante todo, es necesario subrayar *la extrema diversidad de las políticas públicas declaradas*, de las prácticas y de los registros de intervención, variables además en el tiempo para una misma metrópoli. Señalemos primero la ambigüedad del vocabulario utilizado en las distintas ponencias, lo que en sí ya es revelador y hace necesaria una clarificación de las categorías de análisis. En efecto, el término "políticas urbanas" se reduce en algunos casos a las políticas de vivienda, a veces extendido a la producción del hábitat en sus tres componentes orgánicos: el suelo, la vivienda y los servicios; en otros casos este término designa las grandes obras de infraestructura; y la oscilación es permanente entre gestión social de lo urbano y gestión urbana de lo social, entre política *en* la ciudad y política *de* la ciudad, sin que se sepa siempre cómo y por qué actores una "política urbana" es realmente definida localmente. Pese a todo, es posible sacar una tipología somera que abarca cuatro casos.

Ciertos poderes públicos están radicalmente presentes y practican un dirigismo oficial y/o un voluntarismo de hecho en Moscú y Hanoi por supuesto, pero también en Abidján, Mumbai, Delhi, Estrasburgo, a escalas demográficas y espaciales diversas, pero también en contextos políticos muy contrastados. Otros son más bien adeptos del *laisser-faire* y de las fuerzas del mercado, con, sin embargo, distintos grados de intervención directa en materia de infraestructuras y de equipamientos "estructurantes" (Bogotá, Bangkok, São Paulo). Otros poderes tienen discursos y prácticas divergentes: las intenciones declaradas no se verifican en los actos, los marcos e instrumentos de la planeación oficial son poco aplicados o inaplicables, abandonados, sesgados o desviados (París, Kinshasa). Finalmente, la evolución de las decisiones a corto y mediano plazo es a veces contradictoria, oscilando entre represión y regularización del hábitat ilegal (Bamako, Abidján), acentuando las tendencias interactivas y/o coordinadas a escala metropolitana (Montreal, Ciudad de México, São Paulo), o por el contrario reduciendo el peso de la intervención pública planificada (Bogotá, Ciudad de Guatemala).

En consecuencia, las prácticas operacionales locales varían desde la tentación del urbanismo integral hasta la confianza plena en las fuerzas del mercado, con importantes repercusiones sobre las movilidades; si bien los actores privados y la lógica del capitalismo mercantil son dominantes y determinantes en São Paulo, Bogotá, París, Bangkok, en Mumbai, Delhi, Estrasburgo, son menores y aparentemente están mejor reglamentados.

Esta observación plantea dos interrogantes: primero, el de la naturaleza, evolución y reproducción de las alianzas político-urbanas motoras que contribuyen a hacer la ciudad, cuyos protagonistas son los poderes y los aparatos de Estado, las burguesías de empresarios y/o rentistas, así como las categorías medias (respecto a las cuales podría abrirse el debate sobre el carácter de "clase"), y sobre las cuales por mucho

tiempo ha reposado "el orden urbano"; segundo, el de las posibilidades nuevas de despliegue de las estrategias patrimoniales y/o especulativas de actores que se mueven en campos institucionales muy diversos.

Los dispositivos gestores actuales son muy variados, a menudo constituidos de yuxtaposiciones y superposiciones contradictorias y poco eficientes en términos de manejo público.

Ciertas entidades gestoras están diseñadas a la medida de los territorios funcionales que incluyen el espacio de vida cotidiano de los citadinos, pero todavía son muy escasas. Aun en los casos en que el hecho metropolitano está reconocido en los textos, la traducción en materia de dispositivo de acción no es evidente, todo lo contrario. En esas condiciones, uno puede interrogarse sobre la existencia de un "óptimo técnico-institucional" aplicable dentro de los perímetros adecuados: de repente éste es imposible de encontrar. Algunas entidades, en efecto, se dotaron de competencias especiales a la escala metropolitana: comunidad urbana en Estrasburgo, Montreal o Dakar, pero no en París; región, área o gobierno metropolitanos en Bangkok, Delhi, São Paulo o Johannesburgo. Pero las competencias atribuidas son incompletas, a veces muy limitadas; se ven afectadas por la insuficiencia, por no decir la indigencia, de los recursos financieros locales o transferidos por las autoridades centrales, y en muchos casos tienen que competir con los poderes del Estado nacional o federal: la cuestión de la construcción de la autonomía metropolitana dista mucho de haber sido resuelta. Por ello, el dispositivo gestor dominante, aunque evolutivo, sigue siendo el de una yuxtaposición de entidades administrativas distintas, de tipo municipalidad, sin gobierno metropolitano o con una estructura metropolitana débil, una adición de poderes atomizados (Santiago de Chile, Ciudad de Guatemala, aglomeración parisiense), donde los más débiles a veces son absorbidos por los más poderosos (Moscú, Bogotá) y que la multitud de delegaciones de servicios intermunicipales sectoriales (no necesariamente coordinados entre sí, lo que agrava el enmarañamiento de los territorios de intervención y de gestión) no los hace más solidarios. Ahora bien, la puesta en marcha, a partir de los años 1980, de las reformas preconizadas por los financistas, que reposan sobre el tríptico descentralización-privatización de los servicios-participación popular, nuevo credo de las instituciones internacionales que pretende mejorar la gestión urbana introduciendo los principios de la buena *governance*, puso al descubierto (y tal vez acrecentó) las diferencias entre las metrópolis, y sobre todo agravó las desigualdades sociales intra-urbanas.

2.1 ¿Cuáles son las resultantes "abajo" para los citadinos?

Llaman especialmente la atención dos de las consecuencias observables para los citadinos.

En primer lugar, la vivienda en alquiler sigue siendo un fenómeno estructural en términos de proporción de arrendatarios como de ocupación del parque inmobiliario, con un peso relativo de los arrendatarios a veces en alza (Bamako). Aun en los casos donde disminuyó, por ejemplo en las metrópolis de América Latina, uno puede interrogarse sobre la persistencia y el peso de las categorías de "personas albergadas" en las encuestas y los censos oficiales, en particular en el sur (pero ¿qué sucede en el norte?), cuyo número hace que el sector de la vivienda en alquiler se vuelva particularmente "invisible", como lo subraya reiteradamente Henri Coing[30]. La vivienda en alquiler es tanto más difícil de estudiar cuanto que el sub-alquiler ilegal, en viviendas situadas tanto en el centro de la ciudad como en las áreas periféricas, no está en retroceso, todo lo contrario, pues la pauperización de las categorías medias ha acelerado, en el sur, la búsqueda de una renta de subsistencia derivada del alquiler. La existencia de este tipo de mercado duradero de la vivienda en alquiler, e incluso de varios segmentos de mercado, produce consecuencias considerables sobre los comportamientos de los residentes, sobre sus movilidades geográficas intra-urbanas y sobre sus "escogencias" de residencia. Pero en el fondo, ¿quién tiene verdaderamente la posibilidad de escoger? Para la claridad de los análisis y la eficiencia del ejercicio comparativo, sería mejor evitar confundir "táctica" y "estrategia", o aun sumisión a un campo de poder determinado por otros y en el cual la única opción es moverse lo menos mal posible, o capacidad para estructurar este campo y determinar las condiciones de la movilidad de los demás. No todos los citadinos, en efecto, disponen de las especies de capital necesarias, ni de la posibilidad de reconvertirlas entre sí, para llevar a cabo una estrategia relativa a la tierra o inmobiliaria, por ejemplo, en particular los "pobres"; esta categoría en sí es muy heterogénea, al punto que el Banco Mundial distingue *the poorest poor*, los pobres no solventes de los que serían solventes, o podrían serlo parcialmente.

Esta heterogeneización no concierne únicamente a los más desfavorecidos, sino que caracteriza también las categorías medias, que fueron las más favorecidas por un orden urbano ampliamente fundado sobre el clientelismo. Desde los años 1980, su situación ha cambiado mucho. En las metrópolis del sur, se vieron desclasificadas y pauperizadas como consecuencia de las políticas de ajuste estructural, del desmonte de los sectores públicos y para-públicos y del abandono de los programas inmobiliarios "sociales" subvencionados, de los que fueron las grandes beneficiarias. Sus diversos componentes, asalariados o no, están, en su mayoría, en una trayectoria social descendente, contrariamente a lo que sucede en el norte donde no fueron atomizados ni disueltos en fracciones distintas.

30 Coing H. 1998, Commentaires, en J.-M. Rennes (coord.), *La Recherche sur la Ville en Afrique du Sud*, París, Économica.

2.2 ¿Cuáles son las consecuencias sobre la organización socioespacial y sobre las recomposiciones urbanas?

A escala metropolitana, prevalece la idea que, ya sea planificación o *laisser-faire*, la tendencia es hacia el aumento de la segregación socioespacial, un fenómeno que no es nuevo pero que se ha acentuado, con, sin embargo, diferencias entre el norte y el sur. En el norte, el proceso de extendimiento-dispersión espacial va acompañado del refuerzo de ciertos lazos entre los fragmentos de ciudad dispersos, gracias a las redes de transporte colectivo que estructuran, por ejemplo, las cuencas de empleos, y gracias al triunfo del desplazamiento individualizado en automóvil, que permite superar las discontinuidades físicas y ampliar cada vez más los espacios de vida. En el sur, las metrópolis se caracterizarían por la dilución de los lazos orgánicos entre los pedazos de ciudad, el empobrecimiento del *continuum* espacial anterior, cuando existía, y sobre todo por la repetición de las desigualdades sociales en las diferentes escalas intraurbanas, con islas de pobreza contiguas a islotes de riqueza dentro de un archipiélago construido en forma de caleidoscopio. Estarían así en curso de fragmentación[31], noción multidimensional que asocia, al tiempo que subraya las interrelaciones, componentes espaciales (desconexiones físicas, discontinuidades morfológicas), sociales (segregaciones residenciales, repliegues "comunitaristas"), económicos, y sobre todo políticos (dispersión y multiplicación recientes de los actores de la gestión y la regulación urbanas). En la literatura reciente[32], la idea dominante es que la fragmentación, al multiplicar los actores y al revelar lógicas plurales antagónicas, reduce la gobernabilidad de las ciudades y valoriza nuevas formas de ejercicio del poder –de las que da cuenta la noción de *governance*– basadas en la coordinación de actores organizados (negociación, cooperación, ajuste) y diversas modalidades de participación de los ciudadanos/usuarios.

¿Qué nos enseñan las movilidades sobre estos temas?

3. MUNDIALIZACIÓN, ACUMULACIÓN Y METROPOLIZACIÓN

3.1. Desigualdad de las bases económicas

Recordemos primero una evidencia: las metrópolis tienen bases económicas muy desiguales y fueron involucradas de manera muy diversa en el proceso de inter-

31 Sobre este tema, *ver*: "Quand la ville se défait", en *Esprit*, noviembre de 1999.

32 *Ver* en particular: Banque mondiale 1992, *Governance and Development*, Washington, The World Bank; Banque mondiale 1994, *Governance: The World Bank's Experience*, Washington, The World Bank.

nacionalización de la producción manufacturera, y luego en la "globalización" en el sentido definido por Saskia Sassen[33].

La exportación del fordismo más allá de las fronteras de la tríada (Estados Unidos, Japón, Europa occidental) a partir de los años 1950 y las dinámicas empresariales inducidas provocaron una considerable selección territorial en el sur. La progresión del fordismo periférico, la emergencia de "semiperiferias" producto del redespliegue selectivo de los aparatos manufactureros y de los servicios conexos, la afirmación de los nuevos países industrializados donde se desarrollaron los circuitos de exportación-substitución anclados en el intercambio mundial, han modificado considerablemente las bases productivas y ciertos mercados locales del trabajo. Mientras que en el norte, las actividades de servicio suplantaron rápidamente a las industrias manufactureras antiguas, en el sur, algunas metrópolis (Singapur, Ciudad de México, Mumbai, Bangkok) fueron transformadas por el crecimiento rápido del valor agregado industrial, pero otras fueron apenas involucradas (Abidján), o totalmente ignoradas (Bamako). La acumulación del capital industrial, el peso relativo de los efectivos asalariados inducidos y de las relaciones entre estatuto salarial y citadinidad por el acceso a los recursos urbanos, en particular el suelo y la vivienda, posibilitados por unos ingresos no necesariamente altos pero sí estables, y por este hecho "solventizantes", constituyeron así factores discriminantes mayores entre metrópolis.

El paso, muy desigual, de la acumulación fordista a la acumulación flexible y a la globalización industrial y financiera acentuó las disparidades entre las metrópolis y acrecentó el poder económico de unas pocas. La dispersión internacional de la producción industrial, cada vez más segmentada, la organización del proceso de producción en flujos tensos, las mutaciones ocurridas en la gestión de las empresas, ahora organizada en redes que funcionan de acuerdo con los parámetros de la *governance*, y la importancia creciente de los servicios financieros se acompañaron de un mayor control de la propiedad del capital y de la ganancia, y sobre todo de una concentración geográfica de las necesarias funciones de regulación. Esta concentración se hizo en beneficio de sitios estratégicos, las "ciudades globales" descritas por Saskia Sassen, que reúnen un alto nivel de servicios telemáticos, una capacidad de transacciones comerciales intensas (bolsas), servicios financieros de alto nivel de decisión, servicios jurídicos nuevos que responden a las necesidades de la economía transaccional. Esta economía de archipiélago, analizada por Pierre Veltz[34], favoreció los nudos de

33 Sassen S. 1991, *The Global City*, Nueva York, Londres, Tokio, New Jersey, Princeton University Press (trad. fr. La Ville globale, París, Descartes & Cie, 1996); Sassen S. 1994, *Cities in a World Economy*, Thousands Oaks, Pine Forge Press.
Ver también: Marcuse P. et van Kempen R. 2000, *Globalizing Cities: A New Spatial Order?*, Londres, Blackwell.

34 Veltz P. 1996, *Mondialisation, Villes et Territoires. L'économie d'archipel*, París, PUF.

redes, y un sistema relacional en *hubs and spokes* se superpuso al sistema de las plazas centrales, que no ha desaparecido en todas partes. De lo anterior resultan importantes recomposiciones internas en las aglomeraciones urbanas, no sólo dentro de los centros de ciudad, de los cuales algunas partes han sido reconfiguradas, sino también en ciertas periferias que acogen inversiones en el sector inmobiliario de oficina y empresas de la nueva economía. ¿Cuáles son las relaciones entre centralidad antigua y centralidad nueva de las ciudades globales? ¿En qué aspectos las movilidades residenciales y cotidianas entre domicilio y trabajo nos revelan los cambios en curso? ¿Cuáles son las articulaciones entre la esfera fordista, y posteriormente la esfera global, y las pequeñas actividades mercantiles, formales y sobre todo informales, cuyo peso va creciendo en las metrópolis del sur, incluso en las más abiertas a la globalización donde aparecen nuevas formas de informalización, ligadas a la *high tech*?

3.2 ¿Cuáles metrópolis posfordistas en relación con la organización del trabajo y la evolución de los mercados del empleo?

En el norte, la evolución de la organización del trabajo se caracteriza por la fuerte disminución de los empleos estables a largo plazo, por la reconcentración de las empresas en sus oficios de origen y la externalización creciente de sus servicios, por la multiplicación de los contratos temporales y de los empleos precarios, que conducen a una verdadera "nomadización del salariado"[35]. Además, las mutaciones de las bases económicas urbanas a favor de los servicios van a la par con una transformación de la oferta de empleo y con un cambio rápido de las carreras profesionales. En efecto, los nuevos servicios crean a la vez empleos altamente calificados y empleos poco calificados, pero en el estrato intermedio, las tareas muchas veces han sido sistematizadas o externalizadas. Ahora bien, este estrato de mandos intermedios, empleados y obreros calificados ha constituido por mucho tiempo el horizonte profesional de los asalariados que a menudo hacían carrera en la misma empresa y cambiaban con poca frecuencia de empleador. La importancia creciente de la flexibilidad y de la reversibilidad, que reposan en la constitución de un núcleo duro de empleos más o menos estables y un conjunto de empleos periféricos variables, y la creciente polarización de la oferta de empleos, plantean en términos nuevos las cuestiones de la segmentación del mercado laboral, de las movilidades inter e intraurbanas según las categorías socioprofesionales en recomposición o emergentes. ¿Cuál es la estructura urbana adaptada al binomio flexibilidad-reversibilidad? Y ¿en qué aspecto la dinámica de este binomio modifica la estructura existente? (preguntas válidas también para los empleos independientes y

35 Kaisergruber D. 1998, L'emploi éclaté, en May N., Veltz P., Landrieu J,. Spector T. (dirs), *La ville éclatée*, éd. de l'Aube, 199-206.

el tejido de las Pymes cuyas evoluciones se correlacionan con las de las grandes empresas).

En el sur, puede observarse una evolución similar en las pocas metrópolis asociadas a la red de ciudades globales, pero sólo parcialmente pues en ellas el peso de la economía informal a menudo sigue siendo considerable. Como es bien sabido, las articulaciones entre el sector de los artesanos, el pequeño comercio y la esfera oficial son complejas: en términos de financiación, de insumos, de subcontratación, algunos pequeños establecimientos están estrechamente ligados a las grandes empresas, otros establecimientos funcionan en casi autonomía. Si bien los primeros están directamente concernidos a la transformación de la organización de la producción, los programas de privatización, por ejemplo en materia de transporte colectivo o de servicio de agua potable, la mayoría se ha visto gravemente afectada por la desclasificación social de las categorías medias, las pérdidas de empleos consecutivas a las políticas de ajuste estructural y la pauperización de muchos asalariados. Por un lado, los resultados financieros de las pequeñas actividades mercantiles dependen a menudo de la venta de bienes y servicios a estas categorías de citadinos cuyo empobrecimiento se traduce por una reducción del consumo, y, por el otro, los desclasificados sociales muchas veces se repliegan sobre el pequeño comercio u oficios artesanales para poder sobrevivir, lo que aviva la competencia entre microempresarios ya instalados y recién llegados, a los cuales se suman los migrantes, lo que hace cada vez más difícil la reproducción ampliada, e inclusive simple, en la esfera informal. Sobre este tema existen muchos estudios[36], que muestran que los artesanos y el pequeño comercio ligados al poblamiento rápido, después de haber amplificado los resultados de la economía registrada en los períodos de alta coyuntura y haber amortiguado el choque macroeconómico de los años 1980, llegan a sus límites en materia de capacidad reguladora. Hasta principios de los años 1980 coexistían, por un lado, un sector "informal artesanal de alto nivel" (confección, reparación, carpintería, panadería, oficios de la construcción, transporte, servicios financieros) con un capital inicial relativamente alto, conformado a menudo por redes excluyentes de familia o de linaje, y cuyos patronos asignaban el excedente a la multiplicación de los establecimientos para minimizar los riesgos antes que a la búsqueda de aumento de productividad; y por el otro, un sector "informal de bajo nivel", mayoritario (comercio callejero, oficios callejeros, pequeñas unidades sedentarias), que producen pocos excedentes y aseguran una economía de supervivencia,

36 *Ver* especialmente: Cherishe P., Mills E. S. 1999, *Handbook of Regional and Urban Economics*, Amsterdam, Lausanne, Nueva York, Oxford, Shannon, Tokio, North Holland; Arnaud M. (ed) 1998, *Dynamiques de l'urbanisation de l'Afrique au Sud du Sahara*, París, Isted/Ministère des Affaires Étrangères/Coopération et Francophonie; Gilbert A. 1996, *The Mega-City in Latin America*, Tokio, United Nations University Press; Yueman Yeung 2000, *Globalization and Networked Societies. Urban-Régional Change in Pacific Asia*, Hawai, University of Hawai Press.

este sector "de bajo nivel" crecía apenas más rápido que la población y jugaba entonces un papel de "esclusa". A mediados de los años 1980, la lenta evolución del sector informal de alto nivel se vio frenada por el derrumbe de la demanda de los citadinos asalariados y por la exacerbación de la competencia, mientras que el sector informal de bajo nivel, sumergido por la llegada masiva de jóvenes activos desescolarizados o no-escolarizados y de personas excluidas del sector moderno, se convirtió en el receptáculo de trayectorias sociales descendentes y ya ni siquiera puede garantizar la supervivencia. ¿Qué nos enseña el estudio de las movilidades intraurbanas en este campo?

4. CONCLUSIÓN

En conclusión, tres interrogantes generales podrían hacer converger las experiencias presentadas y favorecer la necesaria superación del corte norte/sur que no tiene ninguna justificación epistemológica.

1. ¿De qué manera es necesaria la comparación norte/sur para comprender la transformación en curso de la segmentación urbana (¿hacia la fragmentación?) y para reflexionar sobre la capacidad de integración de las redes, término que designa no solamente las infraestructuras, sino también los colectivos sociales en acción en las metrópolis, susceptibles de superar la dispersión física de las áreas urbanizadas metropolitanas?
2. ¿Nos encontramos frente a una transformación radical de las dinámicas y de las formas de la urbanización, o son nuestra mirada y nuestros métodos de análisis los que finalmente han cambiado?
3. Si la transformación en curso reduce la gobernabilidad al favorecer la multiplicación de actores y de territorios de gestión "endógenos" y mal coordinados (por no decir no-coordinados) entre sí, provocando así una atomización de las metrópolis, ¿cuáles son los procesos susceptibles de asociar los fragmentos y asegurar una regulación de conjunto? Y ¿qué nos dice la comparación norte/sur en términos de movilidades intra-urbanas sobre el estado de la regulación actual (o de las regulaciones actuales)?

Las metrópolis de los países desarrollados en la "transición urbana"

Antoine Haumont

Desde la misma introducción de la obra, los editores de *Metrópolis en movimiento* señalan como un indicador significativo de los cambios en curso la estabilización demográfica de las metrópolis de los países desarrollados, y Alain Dubresson insiste en este tema al comentar la "transición urbana". Con esta expresión, él designa, como otros especialistas, el período duradero durante el cual el efectivo de la población de las muy grandes ciudades ha sido más o menos estabilizado por el equilibrio del saldo migratorio. Las metrópolis de los países desarrollados ya no atraen, o atraen menos, y no retienen lo suficiente, lo que prácticamente nunca se había producido a lo largo de su historia (salvo un accidente mayor, como en Viena después de la Primera Guerra Mundial y en Berlín después de la Segunda, o una planeación autoritaria más o menos eficiente, como en Moscú socialista).

La disminución de la fuerza de atracción de las grandes ciudades resulta evidentemente de rivalidades y cambios en las economías metropolitanas, particularmente en el empleo, y en las condiciones de la vida urbana, particularmente en el hábitat. Conviene, por tanto, evaluar el efecto de dichas transformaciones sobre el poblamiento, sin poder siempre hacerlo con la precisión necesaria, por no conocer el conjunto de los movimientos que afectan los *stocks* y los flujos de empresas y de hogares. Por ejemplo, no es fácil precisar los sitios que se benefician de la transición de las metrópolis desarrolladas: ¿ciertas ciudades desarrolladas de segundo rango? ¿Las metrópolis del sur?

A esto se suma el hecho que estos movimientos ocurren en el contexto general de una desconcentración metropolitana, analizada por Véronique Dupont y Denise Pumain y presentada en el caso parisiense por Martine Berger, Patrick Simon y Francis Beaucire, y en el caso de Montreal por Francine Dansereau. Además de sus dimensiones sociales analizadas por Jean-Pierre Lévy y Jacques Brun, el fenómeno de la extensión urbana atrae el interés de una ingeniería urbana cuya versión metropolitana más gloriosa se centró en las fuertes densidades y las grandes concentraciones: en el saneamiento, los inmuebles de gran altura y el transporte masivo; hasta tal punto que la construcción de rascacielos o la realización de metros y de grandes aeropuertos parecen hoy día etapas obligadas del acceso a la funcionalidad y a la simbólica de las

muy grandes ciudades, tanto en el sur como en el norte, mientras que los problemas son desplazados en parte por el uso del automóvil y por nuevas expectativas residenciales y ambientales.

1. LA INFLUENCIA ECONÓMICA DE LAS METRÓPOLIS

1.1 Ciudades mundiales y grandes metrópolis

Se ha vuelto usual caracterizar las metrópolis por sus funciones estratégicas y distinguir un primer rango (¿mundial?) al referirse a la capacidad que tienen ciertos actores metropolitanos para organizar la producción y los intercambios a escala planetaria.

Estos términos remiten a la historia y la primera generación de metrópolis modernas de primer rango reposa sobre la articulación entre capitalismo industrial y capitalismo financiero, entre 1850 y 1950 aproximadamente. Estas ciudades están ubicadas todas en los países desarrollados, pero su influencia geográfica es difícil de definir en la medida en que se considera que se trata sólo de manera accesoria de un área de influencia (en el sentido de la modelización de las plazas centrales; volveremos sobre este punto) puesto que su función principal es intervenir en la totalidad del campo de una formación económica y social, en este caso el capitalismo.

Las decisiones relacionadas con las localizaciones y las deslocalizaciones al interior del mundo capitalista integrado (relativas, por ejemplo, a las sedes de las instituciones financieras, la elección de sitios productivos o la realización de infraestructuras portuarias o ferroviarias) resultan de la competencia, y pueden ser brutales y generadoras de conflictos, pero se efectúan dentro de un cambio global al que ellas mismas contribuyen. El cambio global se caracteriza, entre otros rasgos, por el aumento de la productividad del trabajo en todas las ramas y todos los sitios, por la estandarización en la organización de las empresas y por la constitución de las diversas categorías de asalariados. Unas tramas y unas jerarquías urbanas sirven de soporte a las funciones estratégicas, dominadas por las ciudades de primer rango, relevadas por las de segundo rango, etc.

De manera distinta, las decisiones de los actores metropolitanos de los países desarrollados pueden afectar conjuntos geográficos y sociales económicamente poco integrados, en Asia, en América Latina o en África. Estas intervenciones van a crear dependencias financieras y comerciales sectoriales, suscitar o acentuar diferencias de productividad y trastornar, en parte para esos fines, las tramas urbanas (por ejemplo, en Asia: por el desarrollo de Bombay, Calcuta, Shanghai, Hong Kong y Singapur). Los actores estratégicos de las antiguas capitales son relegados o eliminados al tiempo que las funciones de dirección y organización en los nuevos centros siguen siendo restringidas o subordinadas.

No por ello la importancia de las posiciones estratégicas de los actores metropolitanos de los países desarrollados debe ocultar la existencia de territorios productivos organizados como áreas regionales en torno a las grandes ciudades.

En las metrópolis desarrolladas, las actividades direccionales suscitan un entorno de servicios, de subcontratación y de intermediarios y, también, una masa importante de empleos inducidos por los consumos de los hogares. A lo anterior se suman con frecuencia actividades de fabricación circunstanciales pero sobre períodos largos. Dichas actividades a veces están dominadas por grandes establecimientos que se desconcentran por etapas sucesivas: Renault en las afueras de París, General Electric o IBM en el área de Nueva York. Igualmente pueden adoptar la forma de cuasi distritos industriales o de sistemas productivos locales, más o menos determinados en un principio por el mercado metropolitano pero que, posteriormente, se extienden y contribuyen a reforzar la base económica de la aglomeración produciendo para mercados situados más allá de la metrópoli: por ejemplo en el sector de la impresión y la edición en Londres, o en la confección en Nueva York. Una tercera dinámica de la estructuración de los territorios productivos metropolitanos tiene que ver con la jerarquización de los servicios para los hogares y del encaje sucesivo de las áreas de atracción. Conviene también resaltar el papel de los círculos locales de empresarios. Un caso interesante es el de los promotores inmobiliarios: trabajan, por supuesto, con el dinero de los bancos, pero con frecuencia los más innovadores son profesionales regionales (caso de las primeras parcelaciones privadas realizadas en su totalidad por constructores, de la reactivación de la construcción de torres en Manhattan y en París-La Défense, del diseño de los primeros centros comerciales "de alto *standing*" en las periferias).

Existen también territorios productivos alrededor de las grandes ciudades del sur. Sus bases iniciales generalmente están en la agricultura, los oficios artesanales y la proto-industria. A estas últimas, los bienes raíces de las oligarquías urbanas pueden aportar recursos importantes. Sin embargo, en lo esencial, las primeras etapas de la modernización, relativas sobre todo a infraestructuras y fábricas, serán decididas por los actores estratégicos de las metrópolis del norte.

Un interrogante se plantea entonces: ¿qué aspectos conviene escoger para hablar de "metrópolis"? Si se privilegian las funciones estratégicas, se establece una breve lista de "ciudades mundiales"[37], como lo había hecho el geógrafo Peter Hall[38] y como lo hace, con un método diferente, Saskia Sassen[39]. En la perspectiva de una lista más

37 El uso de esta expresión en el siglo XX le debe mucho a la obra de Patrick Geddes (1915, *Cities in evolution*, Londres, Williams y Norgate) y a lo que este autor inspiró a Lewis Mumford (principalmente en *La Cité à travers l'histoire*, publicado en París en 1964, ed. Seuil). En realidad, Geddes se refería sobre todo al medio urbano de las muy grandes aglomeraciones que, en su época, eran poco numerosas y exclusivamente situadas en los países desarrollados.
En una conferencia en París, en 1978, con ocasión de un encuentro "París-Nueva York", Jean Gottmann evocó la mención de la *Weltstadt* en la tradición histórica alemana, en referencia finalmente a Roma (donde el Papa bendice *urbi et orbi*). Para Gottmann, esta representación de la vocación mundial del actor urbano parecía ser un buen antecedente de la situación contemporánea.

38 Hall, P. 1965, *The World Cities*, Londres, Weinefeld y Nicholson.

extensa de "grandes metrópolis", se privilegian el tamaño y la estructura del territorio productivo, como lo hace Gregory K. Ingram, para el Banco Mundial[40]. Los editores de *Metrópolis en movimiento* se inscriben en esta segunda tendencia, en la medida en que la obra reúne estudios sobre 19 ciudades, la mayoría de las cuales no son "mundiales" en el sentido habitual del término.

La distinción no es completamente académica si uno se pregunta bajo qué condiciones las metrópolis que no son mundiales, en particular en el sur, pueden escapar a dependencias forjadas en el período anterior, pero que podrían verse agravadas por la internacionalización de la economía. La evaluación de los cambios en curso en el norte puede, en parte, aclarar el problema, sobre todo en un período en que el estancamiento demográfico de las metrópolis desarrolladas indica que éstas podrían verse afectadas por la competencia.

1.2 Los cambios en las economías metropolitanas

Si bien el primer período de la historia contemporánea de las ciudades mundiales y de las demás metrópolis se caracterizó por el vínculo entre la industria y las finanzas, los cambios económicos actuales llevan a reconsiderar las habituales divisiones entre las ramas y los sectores para percibir mejor la creciente importancia de las actividades de intermediación y circulación, en oposición a las actividades de producción en el sentido estricto, tanto en la producción de servicios como en la de bienes[41] (por ejemplo, la economía de la esfera automotriz ya no es tanto la economía de la producción, sino la del crédito, los seguros y los servicios para usuarios). La evolución se acelera con los cambios en los métodos y técnicas de comunicación e información. Por ejemplo, el modelo de organización de los intercambios financieros tiende a ser una referencia en distintos campos donde la competencia concierne al tratamiento instantáneo de la información, la transparencia y el costo de las transacciones. Estos criterios aceleran la internacionalización de la economía, o al menos su desestabilización territorial. Por otra parte, la inestabilidad del empleo aumenta y su protección tiende a disminuir.

Estos cambios se inscriben claramente en el contexto económico de las ciudades mundiales, pioneras en las esferas de la circulación y la intermediación al más alto nivel. Las transformaciones crean empleos en los polos estratégicos y en su entorno de servicios; estimulan la movilidad internacional y los flujos de turismo urbano; sostienen el mercado inmobiliario de empresas, en especial el mercado de oficinas

39 Sassen S. 1996, *La ville globale, New-York, Londres, Tokyo*, París, Descartes et Cie, (ed. original 1991).

40 Ingram Gregory K. 1998, Patterns of Metropolitan Development: What Have We Learned?, *Urban Studies*, N° 35, 7, 1019-1035.

41 Beckouche, P., Damette, F. 1993, Pour une géographie globale de l'emploi. Une grille d'analyse structurelle fonctionnelle, *Economie et Statistique*, N° 270, 37-50.

(del que no hay que confundir las clásicas variaciones cíclicas con el desarrollo a largo plazo). La situación de París y de la Región de Île-de-France en los años 1990 ilustra estas tendencias. La presencia de establecimientos importantes no disminuyó entre 1987 y 1996: 5.871 establecimientos con más de 100 asalariados emplean 1.480.000 activos, contra 5.341 establecimientos y 1.467.000 activos diez años antes[42]. El papel de los empleos estratégicos sigue siendo discriminante[43]. La instalación en París, o al menos el paso prolongado por la capital, sigue siendo un camino privilegiado por los jóvenes activos (incidentemente, se constata lo mismo en Londres)[44]. La demanda de oficinas es alta, tanto para grandes áreas en inmuebles nuevos como para áreas más reducidas para Pymes en inmuebles de distintos tipos.

El estancamiento demográfico y el mediocre balance de los flujos migratorios parecen no poder entonces imputársele a la parte de la economía más directamente relacionada con los servicios y los flujos de intercambios. Se puede pensar que, al contrario, para limitar el crecimiento de la población intervienen dos tendencias: por un lado, la continuación de la desindustrialización y, por el otro, la desafección por la vida metropolitana. Además de sus efectos eventuales sobre los flujos migratorios, la desindustrialización afecta a un *stock* importante de individuos sin calificación o poco calificados. Volveremos sobre esta cuestión a propósito de los territorios residenciales metropolitanos. El desafecto por la vida metropolitana se relaciona inmediatamente con el tema que estamos tratando cuando beneficia a las grandes ciudades de segundo rango.

En efecto, al mismo tiempo que los cambios en la economía refuerzan por el momento la posición de las ciudades mundiales, pueden iniciar una redistribución de los naipes en la competencia entre las metrópolis.

La importancia de las actividades de intermediación y circulación, la apertura de nuevos frentes científicos y técnicos, la globalización de la información instantánea renuevan, en efecto, en parte, los productos, los oficios, la organización de las empresas y la transparencia de los mercados laborales. Las ventajas de la anterioridad se ven constantemente expuestas a un cuestionamiento.

Este cuestionamiento podría beneficiar a ciertas ciudades ya presentes en el paisaje metropolitano pero que afirmarían mejor una autonomía hasta entonces contenida por la primera generación de ciudades mundiales, en condiciones por lo demás variables según las regiones del mundo. En Europa, la competencia por construir un mercado bursátil unificado para satisfacer la demanda de los inversores internacionales,

---

42 Slioberg P., Dallet F. 1999, París au cœur de la mobilité des grands établissements en Île-de-France de 1987 à 1996, *Regards*, N° 44, INSEE-Île de France, 18-21.

43 Julien P. 1995, La «métropolisation» des actifs structure le territoire, *Economie et Statistique*, N° 290, 33-50.

44 Ogden Philip E., Hall R. 1998, La mobilité des personnes seules en France et en Grande-Bretagne, *Economie et Statistique*, N° 316-317, 77-93.

suscita alianzas en las que figuran las plazas mayores (Londres, Francfort, París), algunos centros tradicionales (Amsterdam, Zurich), pero también nuevos centros o plazas que resurgen (Estocolmo, Edimburgo). En los Estados Unidos, las áreas metropolitanas importantes (más de un millón de activos) donde la creación de empleos fue la más fuerte entre 1991 y 1996 se encuentran en el oeste (Phoenix, Denver) o en el sur (Atlanta, Dallas), en virtud de un muy extenso, pero ahora fuerte, proceso de equilibramiento regional de las metrópolis, por mucho tiempo imposible tras los años de la Frontera, luego de la Guerra Civil, a favor de las metrópolis del noreste. Se puede pensar que la desnacionalización de las economías aumentará los márgenes de maniobra de grandes ciudades como metrópolis regionales y suprarregionales en otras partes del mundo.

Otro motor de la dinámica de las metrópolis de segundo rango está en su capacidad para producir con una productividad alta pero a un costo menor, para las empresas y para los hogares. Esta disposición probablemente está en el origen de la inversión de los flujos migratorios en los países desarrollados, sin que todavía se pueda prejuzgar el nivel de autonomía estratégica que de ello pueda resultar.

1.3 Conclusión

El primer período de la metropolización moderna, entre 1850 y 1950 aproximadamente, se caracterizó por un fuerte crecimiento económico y demográfico de las grandes ciudades de los países desarrollados pero también por diferencias funcionales bastantes marcadas. Los actores que organizaron el nexo entre el capital industrial y el capital financiero tenían en sus manos los ases que les permitieron llevar al primer rango unas metrópolis excepcionales, en particular las "ciudades mundiales". En otros lugares, en las metrópolis ordinarias, las actividades productoras de bienes y servicios constituían lo esencial de la estructura económica.

Desde que la circulación de bienes y servicios, del dinero, de la información y de la innovación se convierte en el aspecto económico primordial, las diferencias y las distancias entre las funciones disminuyen. Hay más máquinas en las oficinas y más trabajo abstracto en los talleres. El *Monopoly* de los nuevos productos y de las ganancias esperadas interesa a los grandes jugadores (en las fusiones, los recortes de personal, las OPA) y a los pequeños (en las *start up*). Estos cambios podrían reducir la brecha entre las ciudades mundiales y las metrópolis ordinarias y explicar que la fuerza de atracción de las muy grandes ciudades y su balance migratorio estén cambiando.

De todas formas, la transformación económica se acompaña de la transformación de las condiciones de vida y de los territorios residenciales.

2. Los territorios residenciales metropolitanos

El crecimiento metropolitano en los países desarrollados desde hace ciento cincuenta años se hizo a la par con cambios importantes en los modos de vida, en particular en el hábitat. Este último aspecto llamó especialmente la atención de los editores de *Metrópolis en movimiento* como indicador y revelador de las estructuras de las sociedades urbanas. El análisis de las separaciones y de las distancias físicas y sociales –la segmentación socioespacial mencionada en la introducción de la obra– se presta para comparaciones. El sentido que se le debe dar a las segregaciones varía mucho, en efecto, pero el tema ocupa un lugar capital en las investigaciones sobre las ciudades, como lo muestran Jean-Pierre Lévy y Jacques Brun en su análisis de los mosaicos sociales.

El tema es oportuno también cuando uno se pregunta si la oferta de vivienda interviene en la atracción ejercida por las metrópolis para suscitar, fijar o desanimar las migraciones de los hogares cuyos movimientos explican la transición demográfica urbana.

Se puede agregar que la descongestión metropolitana es particularmente importante en las localizaciones residenciales, con lo que esto implica en términos de distancia al lugar de trabajo y de aumento de la movilidad cotidiana.

2.1 La cuestión de la vivienda en las metrópolis de los países desarrollados

La construcción social de la cuestión de la vivienda, a mediados del siglo XIX, en las ciudades de los países desarrollados, es un momento decisivo para entender la situación actual. Los términos iniciales son conocidos: el hacinamiento en viviendas mediocres, el cuestionamiento del alquiler privado como solución de los problemas, el compromiso de los reformadores y de las políticas públicas en acciones específicas. Por lo demás, los hechos no involucran exclusivamente a las metrópolis y sólo señalaremos aquí que estas últimas han sido particularmente afectadas debido a la importancia de los flujos migratorios, de las altas densidades y del precio del suelo en las áreas centrales, más propicias para la necesaria cercanía entre las viviendas y los empleos (por lo menos en esa época).

Lo esencial de las respuestas dadas a la cuestión de la vivienda cabe en pocas palabras que resumen innovaciones muy importantes: la invención y la difusión del hábitat social, el acceso masivo a la propiedad de las viviendas, la generalización de las reglamentaciones sobre higiene y comodidad. Dichas innovaciones marcan la evolución del hábitat metropolitano en los países desarrollados hasta hoy. No han eliminado del todo la "cuestión de la vivienda", que de manera permanente se reconstruye y se vuelve a plantear, pero sí han contribuido mucho a las diferencias entre norte y sur. La lectura de *Metrópolis en movimiento,* en efecto, pone de relieve, en el sur, la

relativa escasez del hábitat social, un avance caótico y a menudo ilegal hacia la propiedad, y el papel muy importante de las modalidades privadas del alquiler y del albergue (por cierto aún presentes en el norte).

El despliegue del dispositivo del hábitat del siglo XX en las metrópolis desarrolladas ha tenido efectos considerables, siendo el más visible probablemente el mejoramiento general de la vivienda, pero uno de los más interesantes la renovación y amplificación de movilidades residenciales específicas. El análisis llevado a cabo por Catherine Bonvalet y Françoise Dureau, el estudio de los movimientos residenciales en Bamako, Bangkok, Bogotá, El Cairo, Delhi y en otros sitios, permiten en efecto comprender las relaciones entre las movilidades y las diversas sociedades metropolitanas, a través de las informaciones sobre los recursos de los habitantes, las solidaridades orgánicas o institucionales y, finalmente, los márgenes de iniciativa de los hogares.

En las metrópolis de los países desarrollados, estos márgenes de iniciativa están muy influenciados por las relaciones con el empleo, pues, al mismo tiempo que el desapretamiento de la condicionante de cercanía entre el domicilio y el trabajo es general, la difusión del salariado y de su inestabilidad específica lleva a considerar la vivienda como una garantía y un recurso.

2.2. Las formas contemporáneas del hábitat metropolitano en los países desarrollados

Un primer tipo de garantía proviene de la propiedad de la vivienda, menos cara y por tanto más amplia a medida que se aleja del centro, más propicia para reagrupamientos residenciales afinitarios. La creación y difusión de comunidades residenciales alrededor de las ciudades, basadas sobre todo en la propiedad de casas individuales pero ligadas entre sí por el uso de las infraestructuras (en particular las escuelas), es pues uno de los hechos sobresalientes de la segunda mitad del siglo XX[45]. Sería un contrasentido ver solamente en ello el efecto de condicionantes o de modas pasajeras.

Un segundo tipo de garantía reside en la vivienda social en alquiler, que fue creada precisamente para permitir a los hogares que no tienen los recursos suficientes acceder a un hábitat digno. Sin embargo, en este campo los problemas contemporáneos son agudos, en especial en las aglomeraciones donde la demografía de posguerra dio lugar a construcciones masivas, ya que en estas ciudades los hogares afectados por la

45 Esta tendencia, inicialmente estudiada en los Estados Unidos (Jackson Kenneth J. 1985, *Crabgrass Frontier: The Suburbanisation of the US,* Nueva York, Oxford University Press), existe ahora en todas partes, salvo quizá en el Japón.

desindustrialización y por el desempleo están sobre-representados[46]. La vida social toma allí formas específicas[47].

Pero las distancias físicas y sociales crecientes entre comunidades de propietarios, cada día más atentas a las afinidades excluyentes y a la seguridad, y comunidades de arrendatarios, en un hábitat social pauperizado y atrapado en las contradicciones de la marginalización, vuelven a despertar periódicamente el interés por barrios más antiguos de la ciudad densa. Muchos, en efecto, consideran estos barrios como "aldeas urbanas" estructuradas por las proximidades. Lo anterior no implica necesariamente la mezcla social[48], pero ésta puede subsistir o surgir, por ejemplo, cuando inmuebles antiguos se prestan para la rehabilitación o para una *gentrificación* que no se realiza de forma abrupta[49]. El control de los arriendos también puede incidir.

Al presentar sólo tres tipos de situaciones (de comunidades residenciales de proximidad o de barrio), se simplifica mucho, y el lector de *Metrópolis en movimiento* se dará cuenta de ello al leer los capítulos de D. Badariotti y C. Weber sobre Estrasburgo, P. Simon sobre París y F. Dansereau sobre Montreal. Esta simplificación permite sin embargo, aclarar dos componentes actuales de la cuestión de la vivienda en las metrópolis del norte: la precariedad y las evoluciones comunitarias.

La precariedad en el hábitat ha disminuido fuertemente en el norte, lo que constituye una diferencia importante con el sur. Los tugurios de las afueras parisienses de los años 1960 desaparecieron, los *borgate* romanos o milaneses son herencia del pasado, así como la mayoría de las urbanizaciones inicialmente ilegales alrededor de Barcelona o Lisboa. La precariedad se concentra en los antiguos barrios centrales y, de manera más inesperada, en conjuntos de vivienda social relativamente recientes, a tal punto que fue necesario destruir algunos de ellos, considerados ahora "subintegrados" (por ejemplo en Chicago, en Newark, en la periferia de París). Dificultades importantes siguen afectando a hogares procedentes de las inmigraciones recientes, que movilizan las solidaridades orgánicas tradicionales (albergue gratuito, subarriendo). Por otra parte, la figura del individuo solo y sin domicilio, clásica en las grandes ciudades, está de nuevo en primer plano, debido a los cambios en el empleo, pero sobre todo por otros motivos (trayectoria personal, rupturas familiares).

---

46 Wilson William J. 1997, *When Work Dissapears. The World of the New Urban Poor*, Nueva York, Knopf.

47 Para una evaluación sobre la situación francesa, *ver* Vieillard-Baron H. 1994, *Les banlieues françaises ou le ghetto impossible*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube. *Ver* encuestas de terreno en Bordet J. 1998, *Les jeunes de la cité*, París, y Lepoutre D. 1998, *Coeur de banlieue*, París, PUF.

48 Las encuestas pioneras sobre las "aldeas urbanas" concernían a sectores populares (Young M., Willmott P. 1957, *Family and Kinship in East London*; Gans H.J. 1962, *The Urban Villagers*, Londres - Nueva York, Routledge - Kegan Paul Free Press). Pero, de alguna manera, los territorios de la burguesía también son aldeas ("Les beaux quartiers des grandes cités" en Pinçon M. y Pinçon-Charlot M. 2000, *Sociologie de la bourgeoisie*, París, La Découverte, pp. 54-62).

49 En ciertos inmuebles pre-haussmanianos en París, en unos *mietkasernen* en Berlín, en unos *brownstones* en Nueva York.

La evaluación de las comunidades residenciales es más difícil, sobre todo si se considera, siguiendo a Louis Wirth y muchos otros, que éstas hacen contrapeso a las tendencias hacia la desintegración de las estructuras sociales en las metrópolis[50]. La estabilidad de estas comunidades no es, por lo demás, incompatible con la movilidad de los hogares que las componen. Se debe probablemente al hecho que el orden en los modos de vida, en el que pensaba Wirth, proviene tanto del dominio de los recorridos por parte de los hogares como de la estabilidad propiamente dicha.

Las distancias sociales entre las comunidades residenciales (los barrios, los conjuntos) son pues relativizadas cuando dichas comunidades son "abiertas" a una circulación escogida y razonada. Las distancias aumentan cuando las comunidades son "cerradas" (los *ghettos* y los "barrios de exilio" de los que no se puede salir; los *gated communities* a las que no se puede entrar). Esto sucede actualmente en muchos sitios de las metrópolis del norte donde las capacidades ofensivas y defensivas de los hogares reposan en la exasperación de los reflejos comunitarios en detrimento de la estructura social de la aglomeración en su conjunto.

La desconcentración también tiene consecuencias importantes para la ingeniería urbana.

3. LA INGENIERÍA URBANA ENTRE LA CONCENTRACIÓN Y LA DESCONCENTRACIÓN

La ingeniería urbana contemporánea les debe mucho a las grandes metrópolis del norte, y recíprocamente. Por etapas, en la medida en que los problemas y las soluciones del primer período (1850-1950) se relacionan sobre todo con la concentración, y en que los problemas que llegan después conceden un lugar más importante al desconcentración y, en particular, al automóvil, se decidió considerar que el primer período era más heroico, y el segundo más doméstico.

A lo largo de esta historia, las doctrinas y los métodos surgidos en las grandes metrópolis de los países desarrollados fueron particularmente innovadores y se impusieron como modelos de la modernización urbana, ejerciendo así una gran influencia sobre las transformaciones contemporáneas de las metrópolis del sur[51].

---

50 Wirth L., Le phénomène urbain comme mode de vie (1938), en Grafmeyer Y., Isaac J. 1984, *L'École de Chicago*, París, Aubier, 251-277.

51 Para una presentación cruzada de los temas y los sitios en el ordenamiento de las grandes metrópolis, *ver* Hall P. 1988, *Cities of To-morrow*, Londres, Basil Blackwell.

3.1. La tendencia heroica

El saneamiento y la eliminación de las viviendas insalubres son elementos pioneros y fundadores de la ingeniería urbana moderna en las ciudades de los países desarrollados. Ya en los años 1830-1840 se detectaron algunos problemas, en particular las patologías debidas a la mala calidad del agua y, por lo esencial, atribuidos a la concentración y al hacinamiento de la población, lo que les da mucha importancia en las grandes ciudades. Se produjo entonces una serie de acciones, distintas según los contextos, en la primera revolución ambiental urbana[52].

La herencia de estos episodios aún está viva: primero, en la tradición de las encuestas sociales; luego, en el debate sobre el papel de las modernizaciones técnicas en los cambios de la sociedad urbana; finalmente, en el análisis de las cronologías ambientales: un problema llama la atención, su conocimiento avanza, se pone en marcha una especie de foro abierto a los debates y las alianzas, y las condiciones de la acción están dadas[53].

Los inmuebles de gran altura –rascacielos– son otros elementos importantes de la modernidad metropolitana. Los primeros fueron diseñados en Chicago, después de 1880, por Daniel H. Burham, uno de los primeros arquitectos en percibir que las empresas podían manifestarse en una verticalidad emblemática. El principio fue explícitamente puesto en obra en Manhattan para instalar su sede social en "el inmueble más alto del mundo" (Singer en 1908, Woolworth en 1913, Chrysler en 1930) y, aprovechando la valorización del suelo y la especulación en finca raíz, fue creado en Nueva York, entre 1910 y 1930, el más original y más espectacular *Central Business District* del siglo XX.

Estas disposiciones no afectan (o poco, y en fecha reciente) los barrios de negocios más antiguamente constituidos (la City de Londres, cuya estructura adquirida entre 1830 y 1880 sufrió modificaciones hace apenas algunos años; los barrios de los bancos y las aseguradoras en París organizados bajo el Segundo Imperio).

En cambio, hoy día se retoman dichas disposiciones cuando se trata de crear nuevos centros de negocios, por cierto muy diferentes entre sí: estilo muy "funcional", en el sentido del Movimiento Moderno, en La Défense, cerca de París, más "mixto" en los Docklands londinenses.

---

52 Peterson A. Jon 1979, The impact of Sanitary Reform upon American Urban Planning, 1840-1890, *Journal of Social History*, N° 13, 1, 83-103.
Wohl Anthony S. 1984, Home, sweet home, en *Endanged Lives. Public Health in Victorian Britain*, Londres, Methuen, 285-328.
Fijalkow Y. 1998, *La construction des îlots insalubres, Paris, 1850-1945*, París, L'Harmattan.

53 Simplificado y esquematizado aquí, éste es el modelo presentado por Goubert J.P. en *La conquête de l'eau, L'avènement de la santé à l'âge industriel*, París, Laffont, 1986.

De tal suerte que, en el mundo entero, la construcción de inmuebles altos y de torres es un paso obligado hacia la modernidad. ¿Respuesta funcional a la concentración? ¿Mercantilismo especulativo? ¿Emblemática de una etapa del desarrollo? Por cierto hay que distinguir entre São Paulo y Brasilia, Kuala Lumpur y Singapur, Hong Kong y Shanghai, señalando, sin embargo, que la competencia por los inmuebles más altos del mundo, ahora "inteligentes" e incluso ecológicos, no dio lugar sino a una progresión de unos cien metros desde 1930.

La creación de nuevos barrios con vocación estratégica conlleva expulsiones y demoliciones que suscitan una polémica clásica entre modernizadores y defensores de la continuidad[54]. El debate no se ha cerrado aún, alimentado, por ejemplo, en Pekín por los pronunciamientos sobre la construcción de una nueva Ópera.

La construcción de las estaciones de ferrocarril y los metros, de los grandes aeropuertos, la realización de las vías rápidas y de las autopistas periurbanas sugieren las mismas observaciones. Las soluciones prototípicas son diseñadas y difundidas primero en el norte, al tiempo que se constituyen una ingeniería financiera y unas competencias técnicas específicas. Las doctrinas juegan su papel, en particular aquellas que se dicen funcionalistas e internacionales. Hoy día, los problemas de la concentración metropolitana en el sur generalmente son tratados con métodos procedentes de las metrópolis desarrolladas, y las oficinas de proyectos de Nueva York, Londres, París o Tokio intervienen en el mundo entero.

3.2 La tendencia doméstica

Desde los años 1960, y sin que los problemas de concentración hayan desaparecido, en el norte, la demanda evolucionó hacia edificios e infraestructuras más apropiables. Así se resumen las tendencias en el hábitat, los espacios de trabajo y el transporte: hacia más individualización, más protección y más control.

Estas tendencias claramente resultan de cambios en los ingresos de los hogares, en sus consumos y en su capacidad para poner en práctica estrategias de distinciones individuales y colectivas.

Las respuestas brindadas por la ingeniería urbana a esta demanda se perciben sobre todo en las escalas de proximidad. Por un lado, prestando una mayor atención a los barrios centrales, reorganizando la circulación en sus distintas modalidades, reintegrando la naturaleza (la vegetación, el agua), preservando el patrimonio. Por otro

54 En Viena, en el momento de la realización del Ringstrasse, después de 1860, considerada anti-histórica por C. Sitte, y nostálgica del pasado por O. Wagner (Schorshe Carl E., 1983, ed. original, 1980), *Vienne. Fin de siècle*, París, Seuil). En Nueva York, en una nueva fase de renovación de Manhattan (Jacob J., 1961, *The Death and Life of Great American Cities*, Nueva York, Vintage/Random House). En Londres, hoy día (Foster J. 1999, *Docklands - Cultures in Conflict, Worlds in Collision*, Londres, UCL Press).

lado, urbanizando mejor las periferias. En todas partes, apostando a la introducción o la reintroducción en el espacio doméstico de actividades nuevas o renovadas mediante la puesta en red de las viviendas (para la información, el consumo, el trabajo). Están reunidos en principio los elementos para la segunda revolución ambiental, mucho menos relacionada que la primera con los problemas de la concentración y mucho más influenciada por las dinámicas del individualismo de masa y por las perspectivas del desarrollo sostenible.

Dudaríamos en decir que estos elementos existen en el sur, o aun que son emergentes y podrían provocar un desafecto por la ingeniería urbana heroica.

A esto se suma un gran interrogante: el del automóvil, que se impuso en las metrópolis del norte tan pronto como la movilidad cotidiana se integró a los modos de vida, y que constituye el mejor medio para desplazarse[55]. Las infraestructuras destinadas a la circulación automotora predominan en el último período de la ingeniería urbana heroica y la demanda de su extensión sigue siendo fuerte, sobre todo en las periferias metropolitanas. La contaminación por el automóvil se ha convertido, sin embargo, en un problema mayor y su reducción es uno de los objetivos de las acciones tendientes a un desarrollo sostenible.

¿Ofrece la motorización de los hogares en las metrópolis del sur las mismas ventajas para el automovilista? Y ¿se verá acompañada por la difusión de los modelos de red vial y circulación provenientes del norte, al mismo tiempo que por el aumento de la contaminación?[56] Es difícil prejuzgar. Se puede señalar desde ya que la domesticación del automóvil previsible en las metrópolis del norte supone una complementariedad en la oferta de transportes (mediante, en particular, la oferta de transporte colectivo) y técnicas costosas (información a los automovilistas, gestión del tráfico).

3.3 Conclusión

La literatura actual sobre "redes territoriales" ayuda a entender que la demanda contemporánea en las grandes metrópolis de los países desarrollados es, a la vez, por grandes infraestructuras (que ojalá fuesen menos heroicas, más suaves, apostando a cruces tecnológicos ya en curso) y por territorios más confortables. Esta demanda, que concierne en principio a todas las grandes ciudades del mundo, requiere, por cierto, mucho dinero, tanto público como privado.

---

55 Según Gabriel Dupuy, las ventajas del automóvil aumentan en la medida en que el número de automovilistas aumenta, entre otras razones porque el aumento suscita una mejor red de servicios y una mejor red vial, en *La dépendance automobile. Symptômes, analyses, diagnostic, traitement*, París, Anthropos, 1999, cap. IV.

56 En Dupuy G. y Bost F. 2000, *L'automobile et son monde*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, Frédéric Landy analiza la geografía de una difícil "emergencia" del automóvil en la Unión India (pp. 151-179), y Jean-François Doulet y Maojin Jin señalan que en China las externalidades para el automovilista son negativas (pp. 181-192).

4. ¿QUÉ SERÁ DE LAS GRANDES METRÓPOLIS?

Al escribir estas líneas nos situamos en la perspectiva de una transición demográfica urbana que traduciría un agotamiento del proyecto metropolitano en los países desarrollados y un desafecto hacia él.

En la economía, esta hipótesis no parece tener bases. Las ventajas de productividad derivadas de la concentración siguen siendo fuertes y la competencia probablemente sólo será sensible a largo plazo.

En el control del entorno, las grandes metrópolis han progresado mucho desde hace un siglo. La socialización de las técnicas ha contribuido mucho a ello y seguramente seguirá haciéndolo, incluso en los difíciles problemas creados por el uso del automóvil. Mirándolo bien, por lo demás, los desequilibrios ambientales más preocupantes parecen desplazarse hacia sitios fragilizados fuera de las metrópolis.

Quizá sea en el marco de vida, en el hábitat y en las reparticiones residenciales donde el cuestionamiento del proyecto metropolitano es más claro. Para concluir, conviene señalar, complementando el análisis de Thierry Lulle y Émile Le Bris que ponen "La acción pública a prueba de las prácticas", que las doctrinas urbanísticas y la planeación territorial del siglo XX han considerado sobre todo la ciudad densa y que intervienen con más dificultad en la metrópoli desconcentrada.

Parte I

EXPANSIÓN ESPACIAL Y REDISTRIBUCIÓN DE LAS DENSIDADES

Introducción
De la ciudad compacta a las metrópolis policéntricas

Véronique Dupont, Denise Pumain

Por las implicaciones teóricas y políticas que representa, la noción de densidad está en el centro de las reflexiones sobre la ciudad. Algunos ven en la concentración de personas y de actividades en gran número en un espacio restringido el fundamento mismo de lo urbano, según criterios de eficiencia política, social o económica, que le asignan un papel activo a la proximidad de los agentes. Los debates de prospectiva hacen de la densidad urbana un aspecto complejo donde, en los argumentos que se intercambian, se mezclan consideraciones de eficacia económica, de rentabilidad ecológica, de dominio de lo político o de la seguridad, de decisiones estéticas, así como normas culturales o sociales de formas y tipos de hábitat. En este contexto donde chocan intereses contradictorios, existiría el riesgo para las metrópolis del Tercer Mundo de considerar como tendencias ineludibles o como objetos normativos, las evoluciones observadas en otros lugares.

El objeto de esta primera parte es examinar ante todo cuáles son las tendencias en curso en estas metrópolis, en términos de organización de las densidades, construidas, residenciales o de actividades, en el espacio de la ciudad, y discernir sus transformaciones. La observación sólo sería anecdótica si no fuera construida en referencia a los modelos de organización general de las densidades urbanas, modelos que se apoyan fuertemente en numerosas observaciones y consideraciones de teoría espacial, y a las interpretaciones, más diversas y controvertidas, de las formas del extendimiento urbano. Es tomando en cuenta la variedad de los contextos y las condicionantes locales como se puede esbozar luego, si es que existe, un esquema general de las tendencias hacia el extendimiento espacial y hacia la redistribución de las densidades en estas ciudades.

La pregunta planteada al respecto por los organizadores del taller era muy precisa: "en el proceso de metropolización, ¿cuáles son los papeles respectivos de la expansión espacial en relación con los procesos de densificación o de redistribución de las densidades en las áreas ya urbanizadas?"

Sobre un tema de esta naturaleza, la comparación de las ciudades debería ser fácil. En efecto, se dispone de modelos fuertes, a la vez para describir la distribución espacial de las densidades intraurbanas, y para interpretar su evolución.

1. MODELOS Y TEORÍAS DE LAS DENSIDADES INTRAURBANAS

La distribución de las densidades de población en un área metropolitana está bastante bien descrita por un modelo de referencia que indica un decrecimiento de las densidades más rápido que una función lineal de la distancia, desde las localizaciones centrales, hasta hacia la periferia (*ver* Recuadro).

La densidad Dr a una distancia r del centro aparece como una función decreciente de la distancia al centro. Según los casos estudiados, se le da una forma de función exponencial negativa de la distancia al centro:

$$Dr = D_0 \cdot e^{-b\,r}$$

Tal es el modelo propuesto por Clark en 1951, donde D_0 es la densidad al centro de la ciudad[1]. Otros autores han ajustado un modelo en el que la densidad es una función exponencial negativa de la distancia al centro, de exponente a:

$$Dr = D_0\, r^{-a}$$

Para ilustrar el modelo, se puede citar el caso de París, donde la densidad residencial es de 20.000 habitantes por km^2 en cercanías del centro; es menos de la mitad a 5 km y alcanza todavía 4.000 habitantes por km^2 a 10 km del centro y casi 2.000 a 20 km, para bajar a 100 aproximadamente más allá de los 40 km.

De manera general, el gradiente de densidad, medido por parámetros como *b* o *a*, muestra contrastes de densidades que son más altos en las grandes ciudades que en las pequeñas, y que tienden a reducirse con el tiempo, desde hace casi un siglo para las ciudades más grandes. Las desigualdades de densidad, como por lo demás su nivel promedio, son más fuertes en general en las ciudades asiáticas o europeas que en las ciudades americanas o australianas.

Las justificaciones aportadas a estos modelos de una curva de las densidades muy rápidamente decreciente con la distancia al centro tienen que ver con el muy bajo número de localizaciones centrales, que no obstante están más valorizadas por su mejor accesibilidad, lo que induce una mayor fragmentación, un acercamiento de las actividades, e incluso una superposición de los usos con construcciones en altura que acrecientan la carga de las localizaciones centrales. No sólo la competencia por la ocupación del centro, en un momento dado, sino también la acumulación histórica y la extensión concéntrica de las ciudades tienden a reproducir este esquema. Varios autores han demostrado la relación entre esta forma de distribución y la teoría econó-

1 Clark C. 1951, Urban Population Densities, *Journal of the Royal Statistical Society*, 114, 490-496.

mica (por ejemplo el modelo de Alonso[2] de arbitraje entre la accesibilidad al centro, medida por los costos de transporte, y la cantidad de espacio disponible por un precio equivalente en el centro y en la periferia) o también con un proceso dinámico de crecimiento urbano[3]. Estudios recientes han demostrado igualmente la pertinencia de estos modelos como referencia para una primera aproximación a la distribución de las densidades urbanas actuales, aun cuando se le puede aportar matices y complejificaciones de detalle[4]. Otros trabajos han establecido relaciones con la teoría de las fractales, que da cuenta de una organización jerárquica de conjunto de toda la estructura urbana, de las áreas construidas o de las cantidades de población residente, de los espacios que quedan libres, y aun de las dimensiones de las redes viales, según reglas de homotecia interna (o autosimilitud)[5]. Por lo demás, se ha podido demostrar la analogía entre dimensión fractal y gradiente de densidad[6].

En efecto, en términos generales, el modelo, cualquiera que sea la forma matemática que se le dé, describe bastante bien la forma general de la distribución espacial de las densidades en una gran ciudad. Cuando se aplica a las densidades de población, presenta, sin embargo, una anomalía, relativamente sistemática desde hace más de un siglo en los países desarrollados: en las grandes ciudades, las densidades máximas ya no están muy cerca del centro, sino a una distancia que puede alcanzar uno o dos kilómetros. La formación de un cráter central en la superficie de las densidades no debe llevar a pensar en una pérdida de interés por el centro; al contrario, se explica generalmente por la sobrevalorización de las localizaciones centrales. En este caso la ocupación residencial está en competencia con la instalación de actividades que procuran una renta de la tierra más alta, bajo la forma de una *city* de oficinas o de un central *business district*, por ejemplo.

El cálculo de la densidad residencial "nocturna", no da cuenta de manera muy precisa de la intensidad de la ocupación del espacio urbano y de sus variaciones. Las densidades diurnas son más difíciles de observar. Algunos autores han propuesto juntar densidad residencial y densidad de empleo para medir mejor la intensidad de la presión local de las actividades urbanas[7]. De esta forma, se puede superar una visión estática poniendo en evidencia las variaciones entre lo nocturno y lo diurno de las

---

2 Alonso W. 1964, *Urban location and land use*, Cambridge, Harvard University Press.

3 Bussière R. Stovall 1981, *Systèmes urbains et régionaux à l'état d'équilibre*, París, CRU.

4 Bonnafous A., Tabourin E. 1998, Modélisation de l'évolution des densités urbaines, en Pumain D. Mattei M.-F., *Données urbaines* 2, París, Anthropos.

5 Frankhauser P. 1993, *La fractalité des structures urbaines*. París, Anthropos.
Batty M., Longley P. 1994, *Fractal Cities, a geometry of form and function*, Londres, Academic Press.

6 Batty M. Kim K.S. 1992, Form follows function: reformulating urban population densities function, *Urban Studies*, 7.

7 Fouchier V. 1998, La densité urbaine nette: un indicateur d'intensité urbaine, en Pumain D. Mattei M.-F., *Données urbaines* 2, 181-189.

densidades urbanas resultantes de las movilidades cotidianas de las personas, en función del ritmo de las diversas actividades humanas[8].

No obstante, la evolución urbana, sobre todo desde hace medio siglo, y a veces más, tiende a hacer bajar el nivel de las densidades residenciales centrales, mientras que éstas aumentan en la periferia, lo que tiende a reducir los gradientes de densidad. Ya no es solamente la competencia victoriosa por el suelo proveniente de actividades más rentables que el uso residencial lo que explica la baja de las densidades centrales, sino también el crecimiento de las superficies exigidas por persona o por hogar, que lleva a la ampliación del tamaño de las viviendas o al traslado hacia la periferia de la población residente, hacia casas individuales o viviendas más amplias. En Europa y en las Américas, este movimiento se ve parcialmente contrabalanceado por la tendencia a la descohabitación, que induce la formación de hogares de una persona que privilegian las localizaciones en el centro de la ciudad y se traducen por la construcción o la permanencia de viviendas pequeñas. En ello la cuestión de las densidades es inseparable del tema de las estrategias residenciales.

La intensidad de la periurbanización pudo por un tiempo hacer pensar en una inversión duradera de la tendencia muy antigua (más de dos siglos) hacia la concentración urbana, según una teoría de la contraurbanización[9] que se habría extendido hasta el abandono de las grandes ciudades en beneficio de las pequeñas, a pesar de las observaciones en sentido contrario[10] y de la contradicción expresada en lo que hoy se llama la metropolización. En las ciudades del mundo desarrollado, la inversión de la curva de evolución de las densidades, creciente hasta los años 1960 en Estados Unidos, hasta 1975 en Francia, y luego decreciente, parece duradera, y se explica principalmente por la difusión de la imagen del automóvil en el medio urbano[11]. La tendencia hacia la periurbanización se ha generalizado, afectando incluso a ciudades de pequeño tamaño, pero el extendimiento urbano que estira las distancias kilométricas entre la periferia y el centro de las ciudades se efectúa generalmente en tiempo de recorrido constante para los habitantes[12].

La organización de las densidades, y en general del espacio urbano, también se ha vuelto más compleja, en particular en las más grandes aglomeraciones, que en pocos casos han seguido siendo monocéntricas. Antiguos pueblos o pequeños centros urba-

---

8 Mille M. 2000, Les temporalités quotidiennes urbaines: l'exemple de la métropole lilloise, Thèse de Doctorat en Géographie Humaine, Université des Sciences et Technologies de Lille.

9 Berry B.J.L. 1976, *Urbanization and counterurbanization*, Beverley Hills, Sage.

10 Champion A.G. 1989, *Counterurbanization*, Londres, Arnold.

11 Bieber A., Orfeuil J.-P. 1993, La mobilité circulaire et sa régulation. Quelques comparaisons internationales, en *Mobilités, Les Annales de la Recherche urbaine*, N° 59-60, Plan Urbain, METT, París, 127-139.
Orfeuil J.-P. 1995, Mobilité: les territoires du quotidien, en Ascher F. (ed.), *Le logement en questions*, París, Éditions de l'Aube, 171-188.

12 Paradigma de Y. Zahavi (*The Umot model*, Department of Transport, Washington DC, 1980).

nos, alcanzados por la expansión de las ciudades, constituyen núcleos de organización secundarios, que se han venido dotando de infraestructuras, pues su nivel de centralidad, incluso cuando es bajo, es atractivo para los residentes y las empresas. Ciudades satélites completas pudieron crearse en ciertas periferias de fácil acceso en materia de transporte, en general bastante distantes del centro inicial, cerca de los aeropuertos, o en el cruce de vías de acceso radiales y de las carreteras o autopistas circunvalares. La presencia de estos centros complica la forma de las superficies de densidad.

Se han dado varios tipos de respuestas a los problemas planteados por la disminución de las densidades en los centros, generadora de pérdida de recursos para las municipalidades centrales, y para manejar las adecuaciones locales entre necesidad de una organización metropolitana de conjunto y fragmentación de las instancias políticas municipales. La política de revitalización de los centros de ciudad ha llevado a veces a un cierto repoblamiento de las zonas centrales, consecutivo a su revalorización, residencial o comercial (calles peatonales). Se ha elaborado una teoría del ciclo urbano[13], no siempre comprobada, para dar cuenta de fases sucesivas de intensa ocupación del centro, y posteriormente de la suburbanización progresivamente asociada a un abandono del centro, y finalmente de la reurbanización por redesarrollo del centro.

Los debates actuales tratan sobre el valor, económico, ecológico, estético, social o cultural, que conviene reconocer a las fuertes densidades urbanas. Según los autores, éstas pueden ser consideradas como generadoras de daños y molestias o disfuncionamientos urbanos (fenómenos de congestión y contaminación), o por el contrario ser portadoras de valores sociales más o menos bien definidos, como la urbanidad, de valores culturales (modelo de la ciudad mediterránea), o aun de valor económico, ligado con valores ecológicos del desarrollo sostenible: así, la ciudad compacta despilfarraría menos en términos de construcción de redes técnicas, de consumo de espacio o de energía; permitiría un mejor equilibrio entre transporte colectivo y vehículo individual[14]. Uno entiende que estos valores intervienen fuertemente, de manera más o menos explícita, en las políticas implementadas, no sólo en materia de urbanismo, sino también de derecho del suelo, reservas de tierra, vivienda, e incluso de asistencia social o familiar. Estos problemas, que se plantean de manera vigorosa en los países

13 *Ver* por ejemplo: Van den Berg L., Drewett R., Klaassen L. H., Rossi A., Vijverberg Ch.T. 1982, *Urban Europe, a study of growth and decline*. Oxford, Pergamon Press.

14 A favor de las ciudades compactas, en nombre del ahorro de energía y de la preservación del medio ambiente, *ver*: Newman P. Kenworthy J. 1989, *Cities and Automobile dependence: an International Sourcebook*. Aldershot, Gower; Ewing R. 1995, Is Los Angeles-Style Sprawl desirable? *Journal of the American Planning Association*, 63, 1, 107-126.

Contra las limitaciones que esto implica y por la libertad del extendimiento de las ciudades, *ver*: Breheny M.J. 1992, The contradictions of the compact city: a review, en Breheny M.J. (ed), *Sustainable Development and Urban Form*, Londres, Pion; Gordon P. Richardson H. 1997, Are Compact cities a Desirable Planning Goal? *Journal of the American Planning Association*, 63, 1, 95-105.

ricos, donde la demografía está estancada y el crecimiento urbano se ha desacelerado mucho, son aún más agudos en las metrópolis de los países en desarrollo, enfrentadas simultáneamente a la absorción de crecimientos demográficos y espaciales nunca vistos, y a las preocupaciones ecológicas planetarias.

¿Cuál es la situación en las 19 metrópolis que hemos observado?

2. LAS REALIDADES METROPOLITANAS OBSERVADAS

2.1 El crecimiento urbano pierde fuerza, pero la expansión espacial continúa

A primera vista, las dinámicas demográficas de las 19 metrópolis observadas presentan situaciones muy variadas, con una amplia gama de tasas de crecimiento. Estos diferentes ritmos reflejan la pertenencia a un país más o menos urbanizado, el ritmo de urbanización del continente, así como la etapa en la que se encuentra el país en su transición demográfica.

Influyen también el estadio de desarrollo de la ciudad y su tamaño inicial, con un efecto de masa casi mecánico en el que intervienen los efectivos absolutos de población en juego. Por ejemplo, en la hipótesis de una misma tasa de crecimiento natural sin que haya una extensión importante del perímetro urbano, se obtiene una duplicación de la población en 7.5 años (correspondiente a una tasa extremadamente rápida de crecimiento del 10% anual) con un aporte migratorio mucho más reducido en efectivos absolutos en una ciudad de menos de 500.000 habitantes que cuando la metrópoli cuenta ya con varios millones de habitantes al iniciar el período.

Así es como, entre las 19 metrópolis observadas, las tasas de crecimiento más espectaculares se registran en ciudades del África occidental y central en los años 1950, es decir en países en ese entonces muy poco urbanizados y que iniciaban una fase de aceleración de la urbanización, y en "metrópolis en devenir" de tamaño modesto (menos de 500.000 habitantes al principio del período); por ejemplo: 11% de crecimiento anual entre 1950 y 1960 en Uagadugú; 23% entre 1958 y 1961 en Bamako; 10 a 12% entre 1950 y 1971 en Abidján; 10,5% entre 1948 y 1959 en Kampala. En la misma época, la tasa de crecimiento anual de la ciudad de Estrasburgo entre 1954 y 1962 sólo alcanza el 2%, y la tasa de la aglomeración de París (en límites constantes) el 1%.

Más allá de esta diversidad en los ritmos de crecimiento, se advierte una doble tendencia: el desaceleramiento del crecimiento de las metrópolis y una continuación de su expansión espacial. Más precisamente, se observa en todos los continentes una baja relativa de las tasas de crecimiento urbano promedio desde hace unos 20 o 30 años, comparadas con las tasas de las décadas anteriores (por ejemplo, en Bamako menos del 6% anual contra casi el 7%; en Uagadugú 4,4% contra 8,1%; en Bogotá 3% contra 7%; en Santiago de Chile 1,8% contra 5%; en Delhi entre 3 y 4% contra más del 5%, etc.). Esta tendencia hacia la baja del crecimiento demográfico es más

patente aun cuando se razona en términos de perímetro constante. Excluyendo los casos de extensión considerable de los límites administrativos del área o aglomeración urbana, susceptibles de ocasionar una reactivación repentina pero generalmente transitoria del ritmo de crecimiento (Mumbai y Montreal en los años 1980), el único ejemplo contradictorio entre las 19 metrópolis estudiadas sería el de Hanoi. Tras una baja de la tasa de crecimiento anual entre los años 1950 (más del 3%) y los años 1980 (1,4%), el crecimiento de Hanoi en los años 1990 estaría en alza, debido al aumento de las migraciones internas "ilegales", ahora menos controladas.

En muchas metrópolis, en particular las de América Latina (Bogotá, por ejemplo), la continuación de la transición demográfica contribuyó a la reducción del crecimiento de la población. Pero este factor no interviene en los países en los que la fecundidad sigue siendo muy alta (en Bamako, por ejemplo), ni en aquéllos donde la baja de la natalidad es menos rápida que la de la mortalidad, o equivalente, manteniendo así la tasa de crecimiento natural al mismo nivel (por ejemplo, en Delhi). El otro factor de desaceleramiento del crecimiento de las metrópolis –más evidente aún en los límites iniciales del área urbana– es la baja relativa de la contribución de las migraciones, y la redistribución de los flujos migratorios al interior de las regiones metropolitanas.

En todas partes se manifiesta un proceso general de expansión espacial. Se pueden distinguir dos configuraciones-tipo de extendimiento de la mancha urbana (algunos desarrollos remiten a formas muy gráficas):

- el esquema de expansión urbana en forma de "dedos de guante" (por ejemplo, la aglomeración de París, Mapa 46), o de "aspas de molino" (Santiago de Chile, Mapa 49), correspondiente a un desarrollo de la ciudad a lo largo de los ejes viales o ferroviarios –se trata en realidad de un desarrollo concéntrico en función de los isócronos (es decir a una distancia-tiempo dada del centro);
- el esquema de desarrollo multidireccional, en "mancha de aceite" (Delhi, Mapa 5; Montreal, Mapa 42; São Paulo, Mapa 10; etc.), o de expansión en círculos concéntricos que se amplían (Abidján, con sus "cuatro perímetros encajados uno dentro del otro", Mapa 2).

El avance de la mancha urbana a lo largo de los ejes de comunicación a menudo antecede al modelo de extendimiento en mancha de aceite, por relleno de los espacios vacíos (Kampala, Mapa 41).

En Moscú, la mancha urbana tomó la forma de una "papa germinada", con algunas excrecencias más allá del anillo vial que delimitaba la aglomeración urbana principal en un "círculo sensiblemente oblongo" (Mapa 44).

Los factores condicionantes del sitio (sitio accidentado, presencia de relieves, etc.) pueden inducir deformaciones específicas de la mancha urbana (por ejemplo, en Quito, o en Bogotá, Mapa 3). También la presencia de un río puede orientar la expansión urbana en una dirección privilegiada, como ocurre en El Cairo (Mapa 8).

Más allá de estas *formas* globales del extendimiento urbano, los modos de expansión periférica se revelan muy diversos en términos de tipo de hábitat, modo de poblamiento, proceso de producción del espacio construido, tipo de construcción, categorías sociales involucradas. A pesar de contextos geográficos, socioculturales y políticos muy contrastados de una metrópoli a otra, se observan, sin embargo, *procesos* de expansión urbana similares.

En las metrópolis del sur, la urbanización informal de las periferias es una práctica popular clásica, ya sea bajo la forma de urbanizaciones piratas en las que no se respetan los reglamentos de urbanismo, o bien bajo la forma de ocupación ilegal de terrenos sin el consentimiento del propietario, con autoconstrucción de viviendas mas o menos precarias. Estas ocupaciones ilegales (invasiones en América Latina, *squats* o *squatter settlements* en Asia, campamentos en África) se desarrollan de preferencia en terrenos disponibles en la periferia, muchas veces inadecuados para la habitación; también pueden instalarse en los intersticios del espacio urbano, incluso en zonas centrales o pericentrales (*ver* los ejemplos de Delhi y Abidján).

La suburbanización y la periurbanización[15] pueden igualmente resultar de un desarrollo planificado, como lo confirman las parcelaciones de pequeñas casas individuales (*ver*, por ejemplo, el Recuadro 1 sobre Bangkok) y otros programas residenciales producidos por el sector capitalista o dirigidos por el sector público. Ciertos proyectos pueden ser de muy grande envergadura: nuevos barrios que equivalen a unas "cuasi ciudades satélites" en Delhi, "megaproyectos metropolitanos" en Bangkok, *edge-cities* en El Cairo, etc.

Recuadro 1 - Las parcelaciones de casas individuales (*muban chatsan*) de Bangkok (Charles Goldblum)

Originada –según dicen– en un modelo inaugurado para los juegos asiáticos, la parcelación de casas individuales se encontró en la convergencia de las idealidades residenciales modernas y de la búsqueda de nuevos signos de distinción entre las categorías medias emergentes. Desde este punto de vista, dicha modalidad de urbanización parece ser menos la expresión de una transformación efectiva de los modos de vida que la de una conciliación entre una imagen exterior de modernidad, la búsqueda de un confort doméstico y la conquista de un status social. Por lo demás, su misma designación recuerda la referencia al hábitat pueblerino (*ban*).

La sub-urbanización masiva de Bangkok (Mapa 1) en forma de conjuntos de casas individuales a partir de los años 1950 es, en efecto, indisociable del ascenso de estas nuevas categorías citadinas –que inicialmente se confunden, en los problemas públicos de vivienda a crédito, con los sectores citadinos asalariados de ingresos bajos.

15 Según el *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* de P. Merlin y F. Choay (1988, PUF, París), estos dos procesos se diferencian así: la suburbanización es "el desarrollo continuo del espacio alrededor de las ciudades", mientras que la periurbanización designa "la urbanización continua en las franjas de las aglomeraciones".

(*Continuación Recuadro 1*)

Pero al igual que para la vivienda en condominio, en una época más reciente, es con la difusión del hábitat en casa individual por parte de la promoción privada –principalmente a partir de los años 1970– cuando este tipo de hábitat toma un valor significativo en el plano del desarrollo urbano. Las grandes operaciones de parcelación conducen de esta forma a la creación de nuevos centros equipados, administrados por el sector privado: centros comerciales, hospitales, escuelas responden entonces a las expectativas de estas nuevas categorías sociales sin recurrir directamente a la intervención de los poderes públicos.

Estas parcelaciones de casas individuales permiten especificar tres fases del desarrollo urbano reciente.

Entre 1970 y 1975, los *muban* se desarrollan en la periferia este de Bangkok, aprovechando una vasta operación inicial en Hua Mak (Muban Seri). Es verdaderamente la época de oro de este tipo de hábitat, con casitas realizadas en amplios terrenos; el ritmo de ventas alcanza picos de 80 a 100 unidades al mes.

De 1975 a los años 1980, los lotes tienden a reducirse de tamaño bajo el doble efecto de la inflación en la finca raíz y del aumento de la demanda. La segmentación de la demanda, pero también la evolución de los modos de vida, marcan la distancia en relación con el modelo "tradicional" o aristocrático: la desaparición de las dependencias destinadas al personal doméstico es significativa al respecto. El "encogimiento" de las parcelas se acerca –de hecho– con ciertas formas de medianería al principio del desarrollo en franja de los compartimentos comerciales. Se asiste así progresivamente a un desdoblamiento del modelo con la casa de ciudad (*townhouse*) separada de la actividad comercial, lo que ofrece nuevas fuentes de valorización del suelo en los terrenos centrales y pericentrales enclavados, alejados de las vías principales. Las primeras operaciones se desarrollan en las zonas pericentrales (*soi* Nana, *soi* Lang Suan, *thanon* Witthayu). Las siguientes generaciones se alejan del centro, con superficies aún más reducidas.

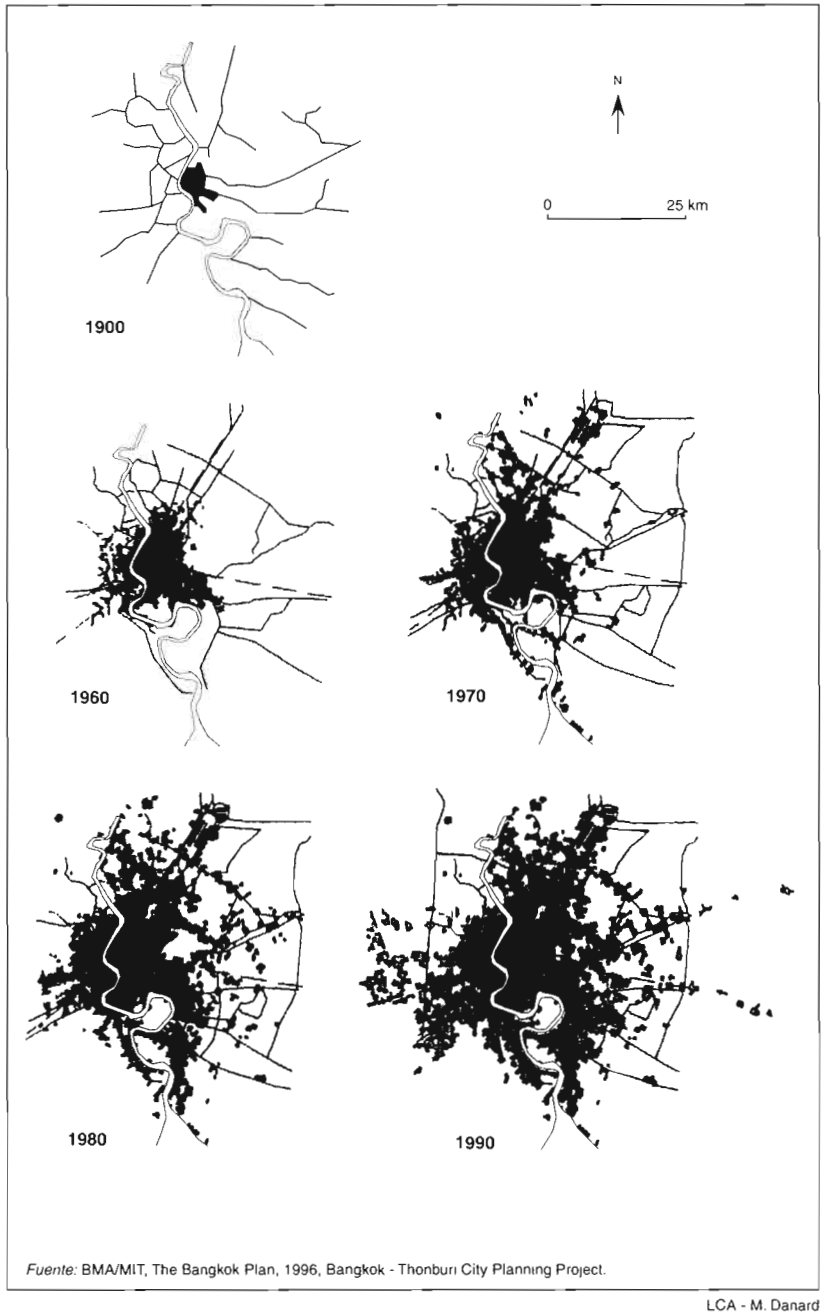
En los años 1980, el desarrollo de esta modalidad y, en la década siguiente, el auge de los condominios integran el proceso de urbanización generalizada y se imponen como objeto especulativo. Las parcelaciones de casas individuales se producen entonces en forma masiva en todas las direcciones, "conectándose" a los nuevos ejes de circulación.

En efecto, mientras que el centro de Bangkok se ve dominado por la congestión (asociada con imágenes de degradación y permanentes obras de construcción), el auge del vehículo individual, favorecido por las obras de infraestructura, da origen a nuevos criterios de localización (búsqueda de un espacio más "exclusivo") en la periferia: parcelaciones situadas a unos veinte kilómetros del centro permiten todavía acceder a los polos de actividades en menos de una hora.

La situación cambia en los años 1990, período durante el cual el número de vehículos a motor registrados alcanza 2.3 millones, con una tasa de crecimiento anual promedio del 9%. En este contexto de nuevas condicionantes que afectan las migraciones alternantes (la velocidad de circulación en horas pico es inferior a 10 km/h), y aprovechando el ambiente de la indiscutible modernización de la imagen de los espacios centrales, los inmuebles verticales en copropiedad (condominios centrales) –inicialmente destinados a los ejecutivos expatriados– registran un gran éxito en las categorías citadinas acomodadas.

Paralelamente, bajo el efecto de la asalarización, y también de las expulsiones, los *slums* (zonas de hábitat sub-integrado) de Bangkok se reducen sensiblemente: sus ocupantes, que representaban la cuarta parte de la población de la capital en los años 1970, hoy día ya no serían más del 10 al 12% de esta población. No obstante, dada la actual crisis económica, el *slum* más grande de Bangkok, Khlong Toei, no parece estar a punto de desaparecer.

Mapa 1
Bangkok: expansión urbana (1900-1990)



Fuente: BMA/MIT, The Bangkok Plan, 1996, Bangkok - Thonburi City Planning Project.

LCA - M. Danard

La descentralización de los empleos puede también provocar o favorecer el desconcentración de la población en torno a polos industriales periféricos (en Delhi, Mumbai, Bangkok) o a nuevos centros terciarios (en Bangkok, El Cairo, Ciudad de Guatemala, París, etc.), en general en el marco de una política de ordenamiento del área o de la región metropolitana.

La dinámica de poblamiento centrífuga no afecta únicamente a los "pobres" y a las clases modestas empujadas hacia localizaciones cada vez más excentradas. También se produce un movimiento de desconcentración de las clases acomodadas hacia la periferia lejana, proceso facilitado por el auge del vehículo individual, incluso en las metrópolis del sur, como lo muestran en El Cairo los condominios lujosos y muy excentrados, en São Paulo la construcción de grandes conjuntos residenciales de alto *standing* con densidad muy baja, en Delhi los barrios residenciales de alto nivel en las franjas rurales.

El movimiento de desconcentración de los citadinos es, en ciertos casos, motivado por la búsqueda de un mejor entorno de vida y da lugar a un proceso de rurbanización[16], ilustrado en este capítulo por la proliferación de las *dachas* en los campos y bosques alrededor de Moscú (Recuadro 2), la conversión de las *farm houses* al sur de Delhi, o aun los conjuntos cerrados que se multiplican alrededor de los núcleos aldeanos en la sabana, al norte de Bogotá. En las grandes metrópolis de países industrializados, también se observaron numerosos fenómenos de extensión urbana alejada y discontinua, relacionada con la difusión del uso del automóvil y con el desarrollo del hábitat individual[17].

Recuadro 2 - Moscú y su doble: siguiéndole la huella a las *dachas* (Philippe Haeringer)

La tradición de la *dacha* (residencia de verano) es antigua, pero sólo dejó de ser elitista en el último período de la era comunista. En los años 1980 sobre todo, se multiplicaron las "cooperativas de horticultura", en particular bajo los auspicios de las entidades empleadoras (industria, administración...). En este marco empezaron a construirse numerosas *dachas*, en autoconstrucción, y se popularizó el concepto, en una primera etapa inspirado por la arquitectura en madera de las

16 Igualmente según el *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* (*op. cit.*), la rurbanización es "el proceso de urbanización rampante del espacio rural, de imbricación de los espacios rurales y las zonas urbanizadas periféricas (...), se organiza alrededor de los núcleos del hábitat rural, sin crear un nuevo tejido continuo". Hay que hacer la distinción entre rurbanización, suburbanización y periurbanización. Los autores del diccionario señalan también que en Francia "la rurbanización se ha desarrollado partiendo del deseo de una parte de los citadinos, habitualmente pertenecientes a las clases medias, de tener un entorno de vida rural" (pp. 596-597).

17 Ascher F. 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*, París, Ed. Odile Jacob.
Bieber A., Orfeuil J.-P. 1993, *op. cit.*
Haumont A. 1993. La mobilité intra-urbaine. Rétrospective et prospective, *Les Annales de la Recherche urbaine*, N° 59-60, *Mobilités*, París, Plan Urbain, METT, 109-118.

(*Continuación Recuadro 2*)

isbas campesinas, luego con su estilo propio. En los años 1990, la afición creció, fomentada por las nuevas posibilidades ofrecidas por la constitución de un mercado de finca raíz, y posteriormente de un mercado inmobiliario. El concepto de *cottage* se superpuso al de *dacha*; por su lado las *dachas* se acondicionaron progresivamente para "pasar el invierno". Hoy día, en lo más profundo del bosque o en medio del campo, uno encuentra todo tipo de construcciones (desde la cabaña del "castor" de los fines de semana hasta proyectos de promotores profesionales), generalmente agrupadas por pequeños programas o integradas a los pueblos.

Sobre el futuro de este "boom" inmobiliario –al menos en su versión más especulativa–, existen muchos interrogantes, pero la masa ya existente, que le da al campo (y al bosque) moscovita la apariencia de una piel de leopardo, se impone como un elemento mayor de la prospectiva urbana. Si bien las construcciones suntuarias remiten a un segmento de la población que probablemente seguirá siendo minoritario, las cifras disponibles hacen pensar que, ya en 1994, cerca del 22% de los hogares moscovitas poseían una *dacha*. Teniendo en cuenta las prácticas y los usos, es probablemente el doble o el triple de personas que, en el marco de la familia extensa, tienen acceso a una *dacha* o un *cottage*. Con base en lo anterior, no se puede excluir la hipótesis de un desdoblamiento de Moscú: a la ciudad colectivista respondería, con el tiempo, un Moscú individualista, una imagen invertida.

Todavía es muy temprano para saber si Moscú y su doble mantendrán un funcionamiento estacional (como lo quiere la tradición), o si se producirán decisiones duraderas por una u otra residencia (como lo sugiere el acondicionamiento para el invierno), o aun si los moscovitas se instalarán en un sistema flexible de doble residencia. Por el momento, muy pocos son los que abandonan (y venden) su apartamento en la ciudad. Pero las vías de la periferia moscovita son una de las pocas cosas que se mejoran rápidamente. El tiempo lo dirá.

Visto desde arriba (desde un avión, por ejemplo), Moscú prepara dos mutaciones: la experiencia del hábitat individual en una periferia indefinidamente extensible, y una experiencia paralela de densificación del tejido interno. Se construyen nuevos edificios en los patios de los antiguos. Tal vez se resuelva así parte de los problemas de gestión. Pero, detrás de la densificación y la modernización se ocultan la substitución (de los edificios) y el desalojo (de los habitantes), y no sólo en el centro histórico. La generación de los "5 pisos" está particularmente amenazada, su demolición deja entrever altísimas plusvalías, sobre todo en los sectores de la ciudad más codiciados y que podrían ser objeto de un fenómeno de gentrificación.

Visto desde abajo (en el corazón de la gente, por ejemplo), se esboza una práctica residencial finalmente muy original. Contrariamente a las segundas viviendas de los parisienses, las *dachas* de los moscovitas están situadas en su entorno cercano, hacen parte de su vida citadina hasta el punto de garantizar, en muchos casos, parte de su supervivencia con las frutas y las hortalizas (¡sobre todo la papa!) que les procuran.

Medio en serio, medio en broma, hay que mencionar un tercer punto de apoyo en la ciudad: los "garajes". En efecto, junto o lejos de los grandes bloques de edificios, en toda la ciudad de Moscú, existe una ciudad-bis hecha de pequeñas barracas, que en teoría son garajes. Muchas lo son en efecto, al punto de adoptar la forma de los automóviles. Pero otros miles y miles de garajes, con sus techitos puntiagudos, y con alineamientos y calles que hacen pensar en pueblitos, constituyen parcial o exclusivamente, una especie de anexo técnico, de taller, de depósito para el bricolaje. Más aún, ocurre que ciertas noches sirven de escenario para pequeñas fiestas íntimas. Más cercanos aún que las *dachas*, los "garajes" brindan una pequeña dosis de libertad.

Cuando la periurbanización se traduce por la absorción de núcleos aldeanos en el perímetro urbano, este proceso puede engendrar discontinuidades muy marcadas en la organización espacial y en la superficie construida urbana, como lo ilustra el caso de Delhi. De manera más general, el desarrollo multiforme de las zonas periféricas de una misma metrópoli es productor de segmentaciones espaciales y de fuertes contrastes en el paisaje urbano.

2.2 La tendencia es hacia la desconcentración de los centros, pero sin invertir el modelo centro-periferia

Un primer examen de las densidades globales revela fuertes desigualdades de una metrópoli a otra: 3.600 hab/km^2 para el área metropolitana de Bangkok (5,6 millones) y 1.200 hab/km^2 para la región metropolitana de Bangkok (9 millones de habitantes), 3.600 en París (aglomeración urbana: 9,3 millones), 7.300 en Santiago de Chile (4,7 millones), 9.700 en São Paulo (16,5 millones), 15.000 en Bogotá (5,5 millones), 13.500 en Delhi (aglomeración urbana: 8,4 millones), 34.000 en El Cairo (región del Gran Cairo: 11 millones). La comparación y el comentario de tales desigualdades de las densidades globales son, sin embargo, muy delicados en la medida en que las áreas de referencias no son equivalentes: aglomeración urbana, área metropolitana, región metropolitana según los casos, pudiendo, el paso de un territorio de referencia al territorio de rango superior que lo engloba, dividir las densidades por 3 (*ver* el ejemplo de Bangkok).

Estas cifras ocultan evidentemente variaciones muy fuertes dentro de cada espacio metropolitano. Como lo muestran los ejemplos de El Cairo y Delhi, las densidades globales de metrópolis muy extensas contrastan sensiblemente con las densidades residenciales observadas en los centros históricos, y permiten medir la diferencia entre los modelos de urbanización moderna, extendida, y los modelos de ciudades tradicionales, mucho más compactas. Así, las densidades de población alcanzan 740 hab/ha en la ciudad antigua fortificada de Delhi (que se extiende en aproximadamente 600 hectáreas), contra 135 hab/ha en la totalidad de la aglomeración (Mapa 7); en El Cairo, se cuentan 979 hab/ha en uno de los barrios de la ciudad medieval (Mapa 9), contra 340 hab/ha para la totalidad de la región del Gran Cairo.

En las metrópolis del sur, estadísticas de población localizadas, lo suficientemente finas y confiables, no siempre están disponibles (o accesibles a los investigadores) como para poder comprobar la validez del modelo de gradiente de las densidades según una curva decreciente con la distancia al centro. Ha sido posible poner en evidencia un modelo de este tipo tanto en metrópolis del norte (París) como en metrópolis del sur (por ejemplo Delhi, Mapa 7), pero otros casos revelan irregularidades. Si bien el material estadístico presentado en esta obra no permite una comprobación sistemática, la riqueza y lo detallado de los estudios de caso ilustran claramente el

carácter multi-dimensional de las dinámicas de poblamiento y de las redistribuciones internas de población al interior de los espacios metropolitanos, que se traducen en esquemas complejos de repartición de las densidades.

En Bogotá, el Mapa de densidades (Mapa 4) está "muy alejado del modelo concéntrico que es clásico en las metrópolis del norte"; se observa también una "densificación rápida de ciertos espacios pericentrales". La conformación de un cráter central en la superficie de las densidades, que representa una anomalía recurrente en el modelo de densidades decrecientes a partir del centro, está demostrada en el caso de Santiago de Chile, donde las densidades máximas se registran en el pericentro. En Moscú, el "cráter" se amplía hasta el primer anillo de suburbios conformados de grandes conjuntos inmobiliarios colectivos, más densamente poblados.

El despoblamiento de los centros se verifica en numerosas metrópolis: en Montreal, en América Latina (Bogotá, Santiago de Chile, Ciudad de Guatemala, Quito, São Paulo), en Europa (París, Estrasburgo, Moscú), en Asia (Delhi, Mapa 6; Bangkok...), en El Cairo (Mapa 9)... Muy pocas veces, esta pérdida de población significa un decaimiento de los barrios centrales. En tendencia, expresa más bien un acrecentamiento de valorización de la tierra y del sector inmobiliario de las localizaciones centrales que se ven acaparadas por la acumulación de actividades, a menudo de tipo terciario, bajo la forma de oficinas, instaladas en las antiguas viviendas o en inmuebles recién construidos (*ver* los ejemplos de Moscú, El Cairo, Bangkok, entre otros). La mayoría de los centros de ciudades multimillonarias se han dotado así de un barrio de grandes inmuebles modernos, muchas veces altos, que constituyen, si no una *skyline* como en las ciudades estadounidenses, al menos un *central business district* (e incluso varios). Sin embargo, este aumento de actividades en los barrios centrales no siempre corresponde a un proceso de modernización a la occidental: en ciertas ciudades del sur, la proliferación de comercios y talleres puede perpetuar un modelo de bazar tradicional y de uso mixto del suelo (en la ciudad antigua de Delhi), o corresponder a una comercialización popular (en Ciudad de Guatemala, mientras que las actividades terciarias se desplazan del centro hacia el sur).

Momentáneamente, la disminución de población de los centros puede también traducir la desherencia de barrios mal mantenidos, primero ocupados por una población pobre (inmigrados recientes) o recuperados por *squatters* y luego condenados a ser demolidos. Así, procesos de tugurización y pauperización han marcado los centros históricos de Bogotá, Quito, Santiago de Chile, São Paulo, El Cairo, Delhi... pero, en la mayoría de los casos, han dado paso a un proceso de renovación/rehabilitación. La transformación de estas "zonas de transición", en posiciones centrales o pericentrales, no dura más de una o dos décadas en la mayoría de los casos; finalizada en las metrópolis del norte, todavía está en curso, y a veces apenas se inicia, en las metrópolis del sur.

Son primero las zonas de suburbios cercanas, y luego las más distantes, las que se benefician de la desconcentración del centro. Los ejemplos son numerosos: este proceso se registra en la mayor parte de las 19 metrópolis estudiadas, y algunas de estas modalidades ya han sido ilustradas en las páginas anteriores, otras lo serán más adelante. En ciertas ciudades donde el espacio disponible está sujeto a las limitantes del sitio, los espacios pericentrales se densifican. Tal fue el caso de la ciudad insular hasta los años 1970, en Mumbai. En Bogotá se registra una redensificación acelerada de ciertos espacios pericentrales. En Santiago de Chile, la renovación del centro se traduce en una nueva densificación, relacionada con la construcción de inmuebles altos en proximidad de las líneas del metro. En otras ciudades, son los barrios populares centrales y peri-centrales los que se densifican: los *townships* planificados de Johannesburgo por adición de construcciones precarias en las parcelas, los tugurios de Delhi y los establecimientos populares de São Paulo por sobreelevación de las viviendas, incluso de las más precarias.

2.3 Periurbanización en todos los casos, aparición de ciudades satélites únicamente en las metrópolis más grandes

Pocas de las ciudades estudiadas se apartan del esquema de desarrollo monocéntrico a partir de un núcleo histórico principal. La extensión de este centro puede conducir a la emergencia de barrios caracterizados por una cierta centralidad en la periferia, trátese de antiguas aldeas ya dotadas de ciertas infraestructuras o de cruzamientos de vías de comunicación cuya alta accesibilidad contribuye a valorizar el suelo para la implantación de empresas, comercios y servicios. El paso de un modelo de organización funcional monocentrada a una organización polinuclear en ciertos casos se ve favorecida por políticas de ordenamiento urbano voluntarista (en Delhi por ejemplo). Muy pocos centros secundarios adquieren, sin embargo, una dimensión susceptible de rivalizar con el centro principal.

El efecto de tamaño de la metrópoli interviene igualmente en la estructuración funcional del espacio, y el surgimiento de verdaderas ciudades satélites se observa únicamente alrededor de las metrópolis más grandes. La formación de ciudades satélites pasa generalmente por la absorción de un centro vecino ya importante, por ejemplo en la periferia de Moscú. También puede resultar de formas de desarrollo condicionadas por reglas sociales o espaciales particulares. Así, en una ciudad muy marcada por la política de *apartheid* como Johannesburgo, unos suburbios residenciales blancos como Standton se habían convertido en centros de desarrollo económico separado, antes que la ley de 1995 los reintegrara a la municipalidad principal. En otros lugares, es una política deliberada de descentralización y dotación en servicios de suburbios, como en El Cairo, la que lleva a la creación de ciudades nuevas, que se suman en esta aglomeración muy poblada a los otros tipos de polos secundarios. En

Delhi y en Mumbai, la promoción de las ciudades periféricas y la creación de nuevas ciudades industriales se inscriben igualmente dentro de planes de ordenamiento regional. La ambición de los planificadores era la de promover polos de desarrollo económico autónomo, y no simples ciudades satélites dependientes de la ciudad central en términos de empleos y servicios[18]; la intensidad de los movimientos pendulares entre domicilio y sitio de trabajo muestra, sin embargo, que este objetivo no se ha podido alcanzar completamente. Así mismo, como lo muestra Martine Berger, las ciudades nuevas alrededor de París, "a la vez polos de empleo y zonas-dormitorios", "no constituyen por ello verdaderos polos que estructuren la cuenca de empleo parisiense", y "participan en el gran cruce de migraciones cotidianas en la región de Île-de-France".

El principio fundador de las ciudades nuevas que "en un comienzo, conforme a las teorías de Howard sobre las ciudades-jardines, tenían como objetivos la autosuficiencia y la independencia, lo que implicaba el equilibrio absoluto empleo-población"[19], parece ser difícilmente aplicable en el sentido estricto alrededor de grandes metrópolis que conservan su atracción central.

3. SÍNTESIS

La puesta en perspectiva comparativa de las metrópolis presentadas en esta obra permitió poner de relieve la diversidad de las situaciones observadas de un contexto geográfico a otro, pero también evidenció ciertas recurrencias tanto en las formas de expansión espacial como en los esquemas de redistribución de las densidades. No obstante, los datos estadísticos disponibles no permitieron comprobar sistemáticamente la adecuación a los modelos generales. Otra dificultad de interpretación de la comparación resulta del hecho que las metrópolis estudiadas se encuentran actualmente en fases variables de su desarrollo. Es así como aparentes diferencias en un momento determinado en la forma de la mancha urbana o en los esquemas de distribución de las densidades pueden en realidad corresponder a procesos muy similares a más largo plazo. Esto ha podido ser ilustrado por la progresión del extendimiento urbano o por las transformaciones en marcha en los centros de las ciudades. Sin embargo, no hay que caer en la hipótesis reduccionista de la existencia de un modelo único de evolución de las metrópolis. Las metrópolis del sur en particular no reproducen de manera idéntica los procesos que sufrieron las metrópolis del norte: las condiciones de desarrollo económico en los países del sur y las masas de población involucradas crean allí un contexto específico e inédito de urbanización y emergencia de las grandes

18 "Se habla (...) de ciudad satélite cuando se admite una fuerte dependencia, en materia de empleos, respecto a la ciudad matriz" (Merlin P., Choay F. (eds) 1988, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, París, PUF)

19 Merlin P., Choay F. 1988, *op. cit.*

metrópolis. El interés por profundizar en un enfoque longitudinal radicaría más bien en un intento de identificación de tipos de trayectorias de metrópolis, de modelos (y no de un solo modelo) de encadenamiento de esquemas de distribución de densidades y de formas y modalidades de expansión espacial, de diferentes temporalidades urbanas[20].

Estas trayectorias y temporalidades urbanas remiten igualmente al efecto de tamaño de la metrópoli. Un efecto sistemático del tamaño de las ciudades (en particular para las megápolis con más de 10 millones de habitantes) tendría más importancia que el criterio de pertenencia norte/sur para dar cuenta de los motores principales de las transformaciones observadas en una época determinada. En las metrópolis en vía de conformación, es la producción del espacio construido la que constituye el proceso de desarrollo más notable; y el motor de estos cambios es esencialmente atribuible a un factor exógeno: la migración hacia la ciudad. En cambio, en las metrópolis que han superado un cierto nivel de tamaño, las transformaciones mayores se operan en los espacios ya construidos y resultan de las movilidades de las poblaciones citadinas al interior del territorio ya urbanizado, lo que conlleva una redistribución de las densidades. Son, entonces, factores endógenos –las movilidades intraurbanas– los que constituyen el motor principal de los cambios. Factores exógenos de transformación y factores endógenos se combinan, por supuesto, lo mismo que dinámicas de expansión espacial y recomposiciones internas no se excluyen unas a otras. Pero el juego entre los distintos motores de las dinámicas metropolitanas y su participación respectiva evolucionan en función del estadio de desarrollo de la metrópoli y de su tamaño.

No es posible abordar el efecto de tamaño en las dinámicas metropolitanas y los factores de transformación sin evocar también los efectos de estructura de la población. Unos cambios en las estructuras de la población provocan evoluciones en la distribución de densidades y la expansión espacial, aun en ausencia de cambio de comportamiento de los individuos y los hogares. En particular, el ascenso de las clases medias en la ciudad, con su deseo compartido de acceder a la propiedad, puede explicar ciertas dimensiones importantes de la dinámica de una metrópoli, como lo es su expansión periférica en forma de urbanizaciones planificadas. Sobra recordar que, tras los espacios descritos aquí, son los habitantes y sus estrategias residenciales quienes son los agentes de las transformaciones observadas.

La cuestión, primordial, de accesibilidad a los lugares centrales, y más generalmente a los diferentes lugares del espacio metropolitano, remite otra vez al efecto de tamaño. Si bien parece difícil concebir el extendimiento indefinido de una metrópoli, el punto más allá del cual se corre el riesgo de una situación de bloqueo o de explo-

20 Sobre estos temas, *ver* en particular: Lepetit B., Pumain D. (coord.) 1993, *Temporalités urbaines*, París, Anthropos (col. Villes); Derycke P.-H., Huriot J.-M., Pumain D. (eds) 1996, *Penser la ville. Théories et modèles*, París, Anthropos (col. Villes).

sión, de "desarticulación del sistema metropolitano" (evocada en el caso de Bogotá), depende en primer lugar del sistema de transporte y de las capacidades –físicas y financieras– de los citadinos para desplazarse. Volvemos a encontrar aquí las desigualdades norte/sur. En muchos casos, las metrópolis del sur no cuentan con un sistema de transporte masivo eficiente, y esta limitante se ve agravada por una menor difusión del uso individual del automóvil. El impacto de la pobreza, tanto la de los habitantes como la de los poderes públicos, impone limitaciones adicionales al extendimiento urbano: reduce la accesibilidad de conjunto de los diferentes lugares de la ciudad, y en general acrecienta las desigualdades de acceso.

Si bien la incertidumbre respecto a la interpretación de las evoluciones en curso y al devenir de megápolis desconcertantes, y aun inquietantes, por su gigantismo suscitan más el pesimismo en los países en desarrollo que en los países industrializados, sin embargo, uno recuerda temores similares que se expresaron en el siglo XIX sobre la evolución de París o de Londres. Frente a este tipo de actitudes y a las proyecciones catastróficas que a menudo las acompañan, ¿acaso la respuesta indicada no sería observar a las poblaciones que habitan estos universos urbanos, examinar las prácticas de los diferentes actores que modelan estos contextos, y así entender mejor cómo estas ciudades funcionan... pese a todo?

Capítulo 1
ABIDJÁN: CUATRO CÍRCULOS MÁS UNO

Philippe Haeringer

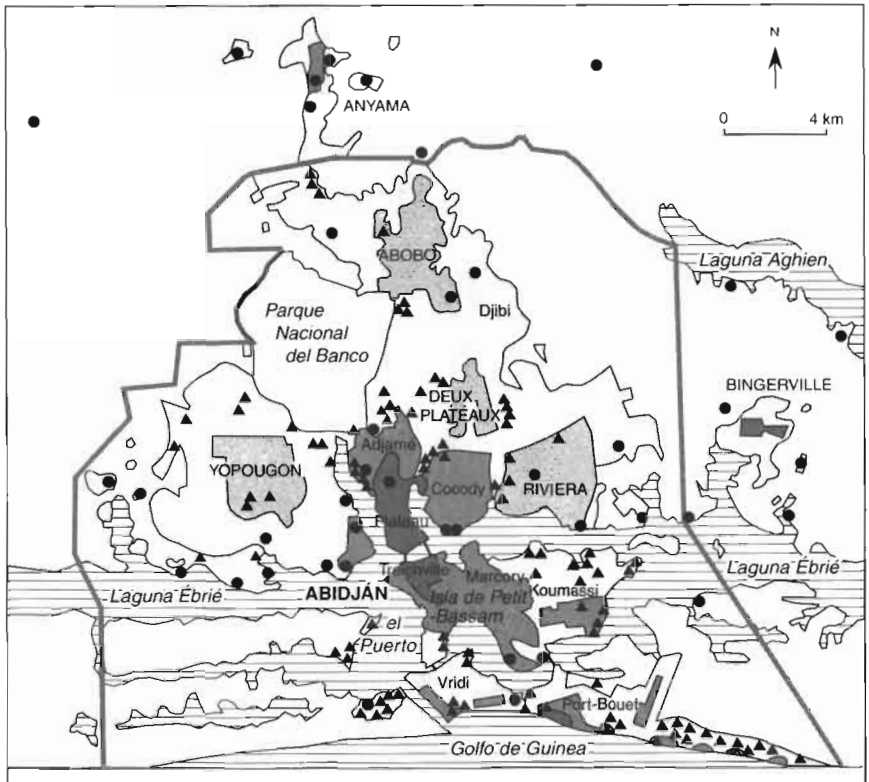
El puerto de Abidján empezó a funcionar en 1950. Se inició entonces, partiendo de la ciudad colonial (diseñada en los años 1930 para el ascenso de Abidján como capital de la colonia), una nueva y fuerte expansión territorial. En los años 1970, se produjo una tercera fase, creándose las condiciones para una explosión megapolitana bajo la forma de tres ciudades nuevas: Abobo al norte, Yopougon al oeste, La Riviera al este. En los años 1990, se afirmó la dimensión megapolitana de Abidján, envolviendo poco a poco a las tres ciudades nuevas hasta el punto de unirlas entre sí y con la ciudad madre. Se distinguen, entonces, cuatro perímetros encajados uno dentro del otro: la ciudad colonial, la ciudad portuaria, las ciudades nuevas, la megápolis (Mapa 2). De manera muy esquemática, se observa que cada una de estas etapas desarrolló una geografía social en tríptico. Pero conviene agregar a estos cuadros conceptualizados un breve comentario sobre un componente fuera de programa por su carácter efímero, o concebido como tal, y sin embargo siempre presente: el "campamento".

1 La ciudad colonial (1930-1950)

Como la mayoría de las ciudades coloniales francesas, ésta empieza por El Plateau (La Meseta), es decir la ciudad europea (construida en una península que domina la laguna), convertida hoy día en el hipercentro (administración, negocios, arquitectura vertical). Al sur, en una isla lagunar, se encuentra Treichville, primer barrio organizado para la ciudad africana y que sigue siendo una referencia cultural para la primera burguesía marfileña.

Fue en este barrio en el que vivió la mayoría de los asalariados de las empresas y administraciones coloniales. Al norte del Plateau, en la raíz continental de la península, está Adjamé. Menos organizado, más abierto hacia "la selva", de la que es el punto de llegada y de partida, este barrio acoge desde aquella época a los diulas, comerciantes africanos itinerantes.

Mapa 2
Abidján: expansión urbana (1930-2000)



Etapas del crecimiento de Abidján

- La ciudad colonial, 1930-1950
- La ciudad portuaria, 1950-1970
- Las "ciudades nuevas" hacia 1980 *
- La "megápolis" en 2000

- ▲ Los "campamentos" en 1990 (dentro del perímetro municipal)
- ● Las aldeas autóctonas
- — El perímetro municipal en 1990 **

* En 1980, la Riviera sigue siendo en parte ficticia, Deux-Plateaux constituye un relevo potencial.

** Es el perímetro de los diez municipios iniciales de la municipalidad electiva (desde 1980). Más recientemente, a estos diez municipios se sumaron Anyama y Bingerville.

Fuente: Ph. Haeringer (1969, 1976), MOS (1989), B. Lortic, M. Rakotomala, D. Couret (1999).

Ph. Haeringer y LCA - M. Danard

2. LA CIUDAD PORTUARIA (1950-1970)

Llamada portuaria por ser contemporánea del "boom" económico generado por la creación del puerto, esta ciudad, que empieza en el puerto, no se reduce sólo a éste. Construido junto a Treichville, el puerto encerró progresivamente este barrio en las zonas industriales que generó. Treichville se desdobló entonces con la creación de Koumassi, que también acogió a una población de asalariados del puerto y de la industria.

Al mismo tiempo, Adjamé y El Plateau se desdoblan igualmente: Adjamé se apodera de una manera más o menos informal (pero muy intensa, muy densa) de las colinas que lo rodean (Bromakoté, Attiékoubé, etc.); El Plateau extiende su función residencial hasta la península vecina, Cocody. Sin embargo, el proceso de independencia, y luego la independencia misma (1960) introducen el germen de tres nuevas dimensiones (la burguesía nacional, los programas de hábitat social, la autopromoción clandestina) que se expresarán plenamente en las tres ciudades nuevas del tercer perímetro.

3. LAS CIUDADES NUEVAS (1970-1990)

La Riviera, Yopougon y Abobo no responden exactamente a la definición clásica de "ciudad nueva", pero sí tienen la dimensión y la autonomía espacial propias de ésta. Ocupan nuevas áreas no por el borde, sino por el corazón.

La Riviera tuvo derecho a un diseño prestigioso. Heredera de Cocody por cuenta de la nueva burguesía, la ciudad nueva, de un solo golpe, aumentó diez veces la capacidad del primer barrio elitista, más al este y en todo el frente de la laguna. La crisis de los años 1980 obligó a revisar profundamente el proyecto, pero no modificó la orientación general.

La segunda ciudad nueva, Yopougon, tuvo derecho a una planificación concertada. Fue el terreno de demostración en tamaño real de las ambiciones (presidenciales) del hábitat social (sociedades inmobiliarias parapúblicas). Precedida por realizaciones dispersas en la ciudad, puede decirse que Yopougon toma el relevo de Treichville como hábitat privilegiado de los asalariados, y también como crisol de la citadinidad central. En este caso también la crisis obligó a modificar los planes, pero ya estaba realizada más de la mitad del programa.

La tercera, Abobo, sólo tuvo derecho a una planificación "de arreglo" ya que la ciudad surgió de una urbanización semiclandestina. Por un lado, puede decirse que esta ciudad nueva es el clon de Adjamé, injertada como este barrio en una estación del ferrocarril (10 km más al norte), y caracterizada igualmente por una población de comerciantes llegados de las sabanas marfileñas o sahelianas. Pero, al tomar inmediatamente una amplitud considerable, Abobo expresó la fuerza de una necesidad frustrada (por la nueva política urbana): la autopromoción. Esta última satisface a tres

tipos de actores: 1) los propietarios consuetudinarios del suelo, que parcelan sus tierras antes que sean expropiadas por el urbanismo oficial; 2) los inversionistas individuales, constructores de patios en alquiler, que encuentran aquí las parcelas que la nueva política urbana ha dejado de distribuir; 3) los hogares más jóvenes, en busca de vivienda nueva, con alquileres más asequibles. Dentro de estos últimos dos grupos, figura el de los extranjeros estabilizados, que ya no pueden acceder fácilmente a los productos del urbanismo del Estado. En el caso de Abobo, la crisis tuvo más bien efectos benéficos. Redujo el antagonismo de los poderes públicos, que aceptaron regularizar el hecho cumplido después de haberlo combatido fuertemente.

4. LA MEGÁPOLIS (DESDE 1990)

El hecho de que Abidján avance velozmente hacia su tercer millón de habitantes no basta para justificar este apelativo. De hecho, sólo debería hablarse de premegápolis, si se tienen en cuenta las definiciones internacionales del concepto de megápolis. Intervienen otros elementos diferentes del número. El primero es la dimensión. Probablemente tan relativo como el número (Abidján se mueve en un cuadrado de 30 km de lado; la noción de Gran Abidján le hace englobar más de 80 km de fachada costera y lagunar), este criterio adquiere, a principios de los años 1990, un sentido cualitativo: entre todas las urgencias, los prestamistas internacionales consideraron necesario dotar la ciudad de un sistema de autopistas. Existe un tercer criterio, que apunta al fondo de la cuestión: el espacio urbano ya no se desarrolla en una relación privilegiada con la función económica o administrativa de la ciudad. La función residencial pasa a ser dominante, y la economía (una economía de proximidad) va tras ella.

Este diagnóstico (tercer criterio) ya hubiera podido hacerse en la etapa anterior, pero en esa época los elementos apenas estaban en proceso de desarrollo. Un cuarto criterio viene a sumarse hoy día: la creciente ilegibilidad del espacio urbano. Ciertamente es una ilegibilidad a primera vista, pero que es característica de un paisaje repetitivo propio de una megápolis, así como de una complejidad que hace menos claros los mensajes. El sitio netamente definido, constituido por la laguna, sus dos orillas bien recortadas, sus islas y sus penínsulas, había permitido por un tiempo que Abidján no fuera víctima de esta confusión.

Un elemento objetivo confirma esta evolución: la unión que se operó entre las tres ciudades nuevas, pero también entre estas últimas y la ciudad anterior, por un lado, y entre las ciudades nuevas y las aldeas tradicionales, por el otro (unas treinta aldeas fueron absorbidas y perdieron parte de su identidad). La unión más "extraña" es la que se dio entre Abobo y Cocody/La Riviera, es decir, entre los dos extremos. Los barrios más 'chic' se unieron a los más populares. El hecho no es solamente curioso, nos informa sobre tres aspectos. El primero es la fuerza de los avances territoriales: Cocody y Abobo en un principio se hallaban a 15 km de distancia por carretera, y hoy

en día conviven uno al lado del otro. El segundo aspecto es la fragilidad de los aislamientos elitistas en el *maelström* megapolitano. El tercer aspecto es toda una novedad: lo que se espera habitualmente es una progresión de las formas populares hacia las formas "burguesas" (dinámica presente también en Abidján), mientras que aquí se observa el tropismo inverso. Es Cocody el que va al encuentro de Abobo.

En efecto, las revisiones resultantes de la crisis debilitaron la dinámica elitista de la tendencia cocodiana. Por cierto, ésta se sigue expresando por una selva de "castillos" que surge lentamente en La Riviera, con vista a la laguna, pero lo esencial se está produciendo atrás, es decir, en las tierras menos codiciadas del interior del sitio, hacia el norte. La dinámica oeste-este, que caracterizaba el primer proyecto "Riviera", dio paso a una dinámica sur-norte. Por medio del sitio de Deux-Plateaux, que se llenó más rápidamente que el de La Riviera, Cocody alcanza pues a Abobo antes de haber podido realizar la unión planificada con Bingerville, una antigua capital del país, igualmente situada a orillas de la laguna. En su época, la emergencia "espontánea" de Abobo también había ido en contravía del plan rector de Abidján, que apostaba entonces (y sigue apostando) por un desarrollo este-oeste de la ciudad.

Subiendo hacia el norte, Cocody se democratiza sin por ello renunciar a su elitismo. Desde la independencia, siempre se le ha pedido aceptar en su seno programas sociales que, por más esmerados que fueran, significaban un inicio de apropiación popular de este espacio mítico que albergaba tanto a la élite blanca como a la primera *nomenklatura* marfileña, incluido el presidente. Al prolongar su prestigioso bulevar Latrille hasta Djibi, en territorio de Abobo, Cocody ofrece hábitats cada vez más "económicos", que pese a todo conservan una cierta filiación, una "marca", por la calidad de las infraestructuras, de los centros comerciales, etc. La diferencia también está en las mentes: tres jóvenes con poco dinero preferirán alquilar juntos un estudio en Djibi, finalmente anexado al municipio de Cocody bajo la presión de sus nuevos habitantes, que alquilar por el mismo precio tres viviendas individuales en Abobo o aun en Yopougon.

Al mismo tiempo, Yopougon pierde poco a poco su carácter particular. Cada vez menos se discierne el origen voluntarista de la ciudad nueva y la renovación cultural que emanaba de muchas iniciativas individuales. Es de temer que la heredera modernista de Treichville y de los primeros programas sociales (que representaban, en Abidján, una verdadera promoción social) caiga como estos últimos en el anonimato de los barrios populares y populosos, por falta de mantenimiento tanto por parte de los habitantes como de los poderes públicos. Yopougon, que parecía representar una tercera vía (¿de una forma de clase media?) entre la urbanización popular representada por Abobo y la urbanización elitista simbolizada por Cocody y La Riviera, está por hundirse en la primera. A pesar de su dimensión sin precedentes, esta experiencia no pasará de ser un episodio, entre muchos otros, por el cual la cultura urbana popular (o mayoritaria) habrá absorbido algunos referentes procedentes de arriba o de al lado, del círculo de las tecnologías, por llamarlo de alguna manera.

¿Ofrece una nueva tercera vía la democratización relativa de Cocody, de La Riviera, y también de Marcory o de la Zona 4 (dos pequeños sectores residenciales de la orilla sur)? Es difícil creerlo en vista del volumen de población concernida. El municipio de Cocody (que abarca La Riviera) sólo reunía, en 1988, el 7% de la población total, contra el 19% para Yopougon y el 21% para Abobo, y no hay por qué pensar que estas proporciones hayan cambiado mucho desde entonces. Además, no se excluye la eventualidad de que un fenómeno de "tercermundización" se apodere a su vez de Cocody. Numerosos indicios ya así lo indican. Posiblemente sólo el ritmo sostenido de realizaciones nuevas podría prolongar el clima de modernidad y relativo dominio del sitio.

Pese a lo anterior, es interesante anotar que, paralelamente a algunos intentos de promoción (de los modos de habitar) por un movimiento ascendente (de Treichville hacia Yopougon), podría existir una experiencia inversa, descendente (de Cocody hacia Djibi), a partir de la punta de la pirámide social. A pesar de la fragilidad del proceso, y de sus límites, basta con tomar cierta distancia (por ejemplo, observando la megápolis más cercana, Lagos, donde la riqueza de los unos parece nunca rozar a los otros) para darse cuenta de la feliz originalidad de Abidján a este respecto. No obstante, la improbable consecución de una tercera vía nos remite, aquí también, a la dualidad de la ciudad africana. Si bien existen motores propios para fabricar embriones de clase media, éstos parecen estar condenados a dejarse aspirar por uno u otro de los dos polos.

5. LOS "CAMPAMENTOS"

El tema de los campamentos llega en el momento oportuno para equilibrar esta presentación. Así como, a un lado del hábitat popular mayoritario (el que es aceptado, cualquiera que sea su modo de producción), existe un hábitat más o menos privilegiado que reúne a lo sumo al 10% de la población, también existe al otro lado de este hábitat mayoritario, un hábitat liviano, precario, no integrado, que albergaría igualmente a una décima parte de la población. Esta cifra puede parecer baja. Esto se debe a que no abarca las urbanizaciones clandestinas o semiclandestinas, entre otras razones porque en su casi totalidad fueron siendo progresivamente reconocidas y legalizadas, como sucedió con Abobo.

En efecto, hay que hacer una distinción muy clara entre los establecimientos "informales" que se organizan para ser reconocidos, y las instalaciones que de entrada se inscriben en la precariedad, y a las cuales el término "campamento" se ajusta perfectamente hasta tanto una evolución de tipo "tugurio" no se imponga, lo que no sucede en todos los casos. Conviene agregar de inmediato que, aun bajo el aspecto de un tugurio, estos hábitats precarios no albergan necesariamente a los más pobres entre los pobres. A menudo corresponden a una decisión estratégica: habitar lo más cerca

posible de los sitios de trabajo (o de los mercados) y a menor costo, mientras se invierte en otros proyectos. Muchos están en relación estrecha con actividades artesanales muy específicas (pesca, ahumado de pescado, cultivo de hortalizas, reciclaje). Por ello, a menudo vive allí una población extranjera, especializada en ciertas actividades, pero esta particularidad no es sistemática, sobre todo cuando la función principal es la vivienda. Finalmente, y en particular en este último caso, los campamentos registran también, como los demás barrios, una especulación derivada del alquiler y una explotación por parte de personas externas.

Esta "sombra" de la ciudad, que marca muchos contornos no sólo en la periferia, sino también, y sobre todo, en el corazón de la ciudad, siempre ha existido. Se inició con las primeras obras de construcción en la ciudad; ciertos campamentos históricos se perpetuaron por largo tiempo, como el de Port-Bouet, frente al océano y a los vestigios del antiguo embarcadero. En los años 1970, el "boom" económico y portuario generó, paralelamente al desarrollo de Koumassi, un inmenso campamento construido en el fango de un pantano (de ahí su nombre de Poto-Poto). Éste fue destruido, el pantano se rellenó y se levantó allí una urbanización de hábitat social. Más recientemente, en un cruce de autopistas cerca de Cocody, se arrasó el espectacular campamento Washington y sus habitantes fueron reubicados, llave en mano, en una nueva aldea al norte de Abobo. Puede decirse que estos grandes campamentos sirvieron para aliviar la presión sobre el mercado de la vivienda cuando este último estaba en estado de saturación crónica como consecuencia de la tasa de crecimiento de la ciudad. Hoy día, tras veinte años de inflexión demográfica, subsisten pocos campamentos de gran tamaño, pero Abidján sigue estando repleto, por todos lados, de campamentos acrobáticos o discretos, efervescentes de actividad u ocultos bajo unos bananeros. A lo largo de la costa marítima, una variedad muy particular de hábitat liviano, parcialmente relacionada con el turismo de playa, se cuela bajo los cocotales. He allí un ejemplo muy poco usual de usufructo de un ambiente natural como éste.

Capítulo 2
BOGOTÁ: UNA DOBLE DINÁMICA DE EXPANSIÓN ESPACIAL Y DE DENSIFICACIÓN DE ESPACIOS YA URBANIZADOS

Françoise Dureau

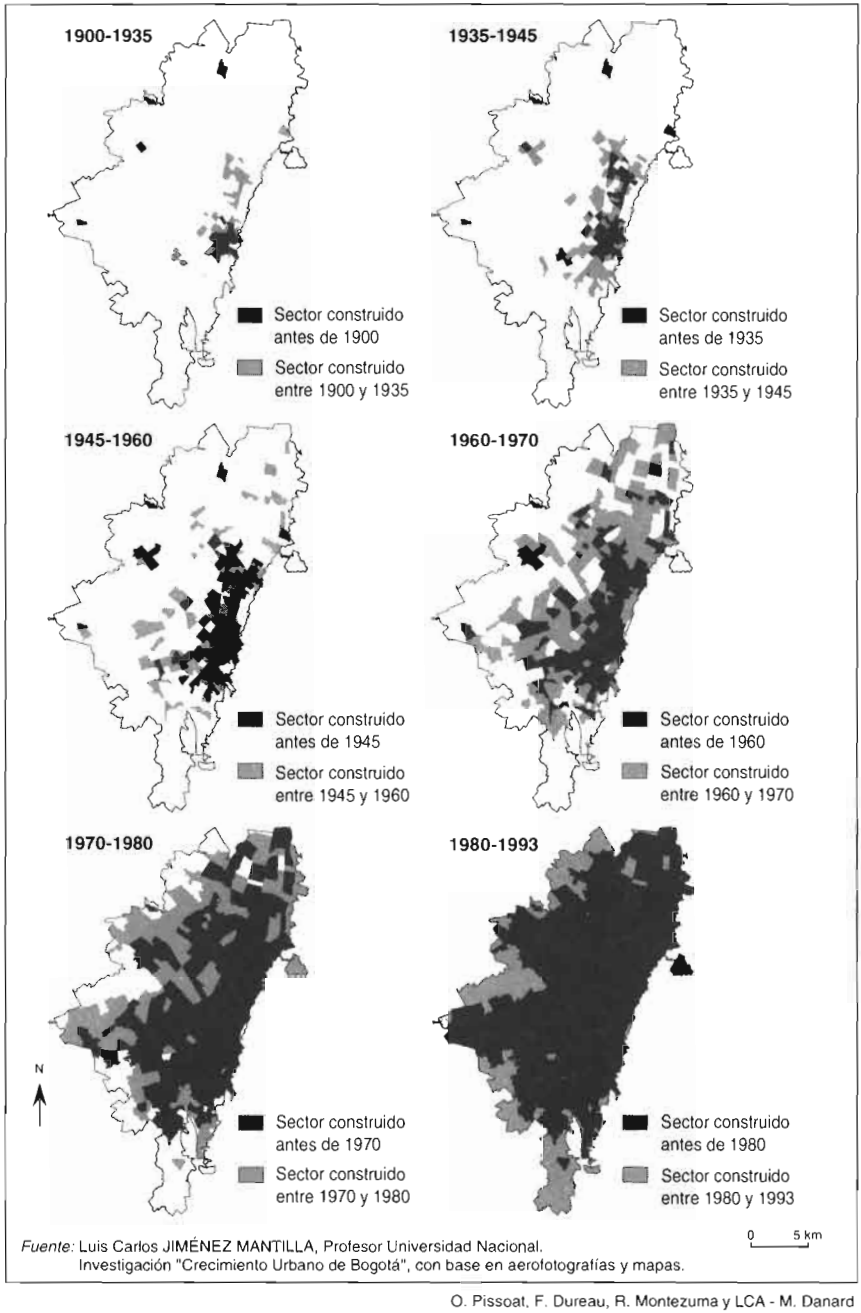
Al igual que numerosas grandes ciudades latinoamericanas, Bogotá ha experimentado una dinámica de urbanización centrífuga durante las décadas 1940-1970. Bajo el efecto de un intenso éxodo rural, la población crece a un ritmo superior al 6% anual, y el espacio urbanizado a un ritmo aún más rápido (Mapa 3), que lleva a una disminución continua de la densidad, que pasa de los 100 hab/ha a principios de los años 1970. Para alojarse, las poblaciones pobres, mayoritarias, se hacinan con otros hogares en viviendas pequeñas en alquiler del centro histórico (los inquilinatos) o, más frecuentemente, recurren a la autoconstrucción sobre terrenos periféricos ocupados ilegalmente. En cuanto a los sectores medios y altos, las viviendas destinadas a estos sectores están en su mayoría producidas en forma individual; la construcción en altura se vuelve significativa sólo en el trascurso de los años 1970, con la aparición de promotores-constructores. La intensidad de la segregación residencial organizada según un patrón norte/sur y las formas de producción de la vivienda vigentes, muy segmentadas, generan heterogeneidades muy fuertes en la ocupación del espacio metropolitano; dibujan un mapa de densidades bien distinto del modelo concéntrico clásico en las metrópolis del norte (Mapa 4).

A partir de la mitad de los años 1970, con el efecto de la transición demográfica y de la disminución de intensidad de los flujos migratorios, Bogotá entra en una fase de crecimiento menos rápido (un poco superior al 3% anual), y el frente de urbanización pasa los límites del Distrito. El modelo de desarrollo espacial periférico del período de crecimiento demográfico rápido da lugar progresivamente a un nuevo modelo de desarrollo metropolitano, en forma simultánea:

- Endógeno: mientras en 1979 la migración era responsable del 49% del crecimiento, sólo el 22% proviene de ella en 1990[21], y las movilidades intraurbanas se vuelven el principal factor de la dinámica poblacional de Bogotá.

21 Yepes F.J., Bosoni M. 1993, *El futuro de la Capital. Estudio prospectivo de salud*, Bogotá, Misión Bogotá Siglo XXI.

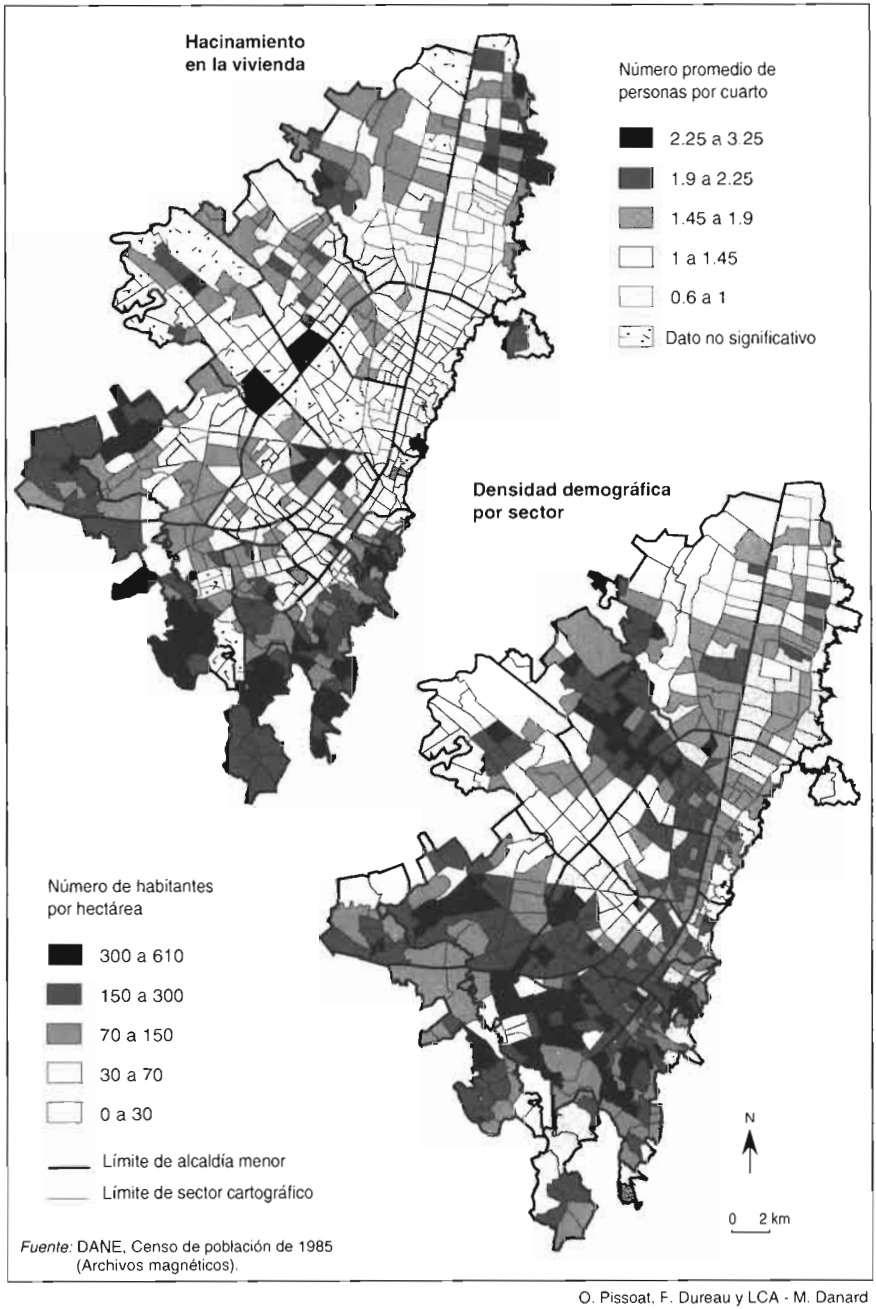
Mapa 3
Bogotá: expansión urbana (1900-1993)



Fuente: Luis Carlos JIMÉNEZ MANTILLA, Profesor Universidad Nacional.
Investigación "Crecimiento Urbano de Bogotá", con base en aerofotografías y mapas.

O. Pissoat, F. Dureau, R. Montezuma y LCA - M. Danard

Mapa 4
Bogotá: densidad de población (1985)



Fuente: DANE, Censo de población de 1985 (Archivos magnéticos).

O. Pissoat, F. Dureau y LCA - M. Danard

- Centrípeto: el espacio ya urbanizado experimenta transformaciones y procesos de redensificación rápidos, que contribuyen, con una ocupación más general del espacio dentro del perímetro urbano, a un aumento de la densidad promedia (130 hab/ha en 1985, y 150 en 1993).
- A escala metropolitana: la dinámica de urbanización de Bogotá implica municipios contiguos (Soacha, Chía, etc.) sobre los cuales se da el extendimiento urbano, pero también municipios más alejados como Madrid, que polarizan el proceso de metropolización.

La competencia por acceder a la tierra se hace cada vez más fuerte: el extendimiento de la ciudad que se hacía sin restricciones sobre las tierras planas de la Sabana, debe enfrentar los relieves que bordean la ciudad tanto al sur como al oriente, así como la valorización de las tierras agrícolas del occidente ahora dedicadas al cultivo intensivo de flores. Las distancias originadas por la expansión continua de las décadas anteriores y acentuadas por los problemas de transporte, llevan a unos cambios sensibles en las escogencias residenciales de la población. En un marco reglamentario altamente permisivo, todos estos factores actúan en forma simultánea y producen, desde hace unos años, cambios importantes en la configuración metropolitana. El proceso de metropolización, el extendimiento de los suburbios populares y la desconcentración residencial de las poblaciones más acomodadas sobre los municipios de la periferia metropolitana se realizan al tiempo con una densificación rápida de ciertos espacios pericentrales. Representando esta doble dinámica, los ejemplos presentados ilustran la diversidad de las formas de desarrollo metropolitano periférico y de la densificación, asociada a la gentrificación, del pericentro norte.

1. LA EXPANSIÓN DE LOS BARRIOS PERIFÉRICOS POPULARES MAS ALLÁ DE LOS LÍMITES DEL DISTRITO: SOACHA, UN BARRIO DE BOGOTÁ

El enrarecimiento de terrenos urbanizables a bajo costo y la competencia creciente por las tierras con los programas de conjuntos cerrados para clases medias, tienden a reducir la parte de la autoconstrucción ilegal en la producción de vivienda dentro del Distrito y a desplazar ahora la urbanización ilegal hacia los municipios limítrofes. En Soacha donde, según lo reconoce la propia administración municipal, el control de tierras fue en estos últimos años muy deficiente, la autoconstrucción ilegal se ha convertido en el principal modo de producción de vivienda. El desplazamiento geográfico, fuera de los límites del Distrito de Bogotá, de las ocupaciones ilegales de tierras va acompañado de un cambio de naturaleza: la invasión se sustituye a la urbanización pirata y los relieves abruptos del sur vienen remplazando el recurso tradicional de la urbanización ilegal, las tierras planas inundables. Las encuestas realizadas

en la parte oriental de Soacha muestran claramente las dinámicas en marcha en estos barrios populares que bordean el límite del Distrito.

Ubicadas sobre tierras planas inundables, las urbanizaciones piratas de León XIII se consolidan y se densifican muy rápidamente. La densidad neta de los barrios en proceso de urbanización a principios de los años 1980 pasó de 200 hab/ha a 485 en sólo tres años[22]; y, entre octubre de 1993 y 1994, el número de viviendas aumentó del 21% en las manzanas de León XIII que hemos censado. La vivienda edificada con materiales precarios pronto da paso a construcciones en ladrillo; una vez terminado el primer piso, habitualmente el objetivo es construir un segundo piso, que permite a la familia arrendar el primer nivel. Por este hecho, el proceso de consolidación da lugar directamente a una oferta importante de vivienda en alquiler.

En las invasiones de los Altos de Cazucá, escalonadas en pendientes abruptas, con alto riesgo de deslizamiento, el ritmo de densificación y consolidación del hábitat es mucho más lento: entre 1993 y 1994, el número de viviendas sólo aumentó del 2% en las manzanas censadas. Las características físicas del barrio, la poca inversión de parte de una población de bajos ingresos y con muy pocas esperanzas de legalizar pronto su terreno, hacen que la consolidación de este sector sea difícil, e incluso imposible en las partes más accidentadas. Así, la regla general que caracterizaba los barrios ilegales de Bogotá en los años 1980 y según la cual la vivienda hecha con materiales precarios se ve progresivamente remplazada por construcciones en ladrillo, regla aún vigente en los barrios recientes de León XIII, casi no se da en Altos de Cazucá. Este diferencial en los ritmos de producción y transformación del espacio construido de estos barrios tiene un impacto directo sobre su sistema de poblamiento y su composición demográfica.

En una fase inicial, se ha poblado de familias de Bogotá, nacidas en la capital o antiguas migrantes, que encontraron una solución de vivienda a través del desarrollo de asentamientos ilegales en Soacha. Ahora, los barrios más consolidados, todos ubicados en el sector de León XIII, reciben directamente en su parque de vivienda en alquiler una parte de la migración hacia la capital; también forman parte de las soluciones residenciales de los grupos desfavorecidos entre la población que ya vive en Bogotá. En el plano demográfico, los barrios de urbanización pirata ubicados en el territorio municipal de Soacha se comportan exactamente como los barrios del mismo tipo ubicados en las circunscripciones limítrofes del Distrito de Bogotá. Sus únicas especificidades son aquellas ligadas a su ubicación al sur de la capital: Soacha se volvió un componente del espacio de movilidad residencial de la población pobre de Bogotá. El crecimiento acelerado de este municipio no es más que la manifestación del extendimiento de los suburbios populares de una capital que tiene un ritmo de crecimiento todavía sostenido.

22 Municipio de Soacha, 1992, *Plan de desarrollo municipal Soacha Siglo XXI*. Vol III: aspectos urbanísticos, Bogotá.

2. MADRID: UNA DINÁMICA DEMOGRÁFICA EN RELACIÓN DIRECTA CON LA OFERTA DE EMPLEO EN LA FLORICULTURA

La concentración de las funciones metropolitanas en la capital colombiana imprime una dinámica muy distinta a ciertos municipios más distantes, tales como aquellos ubicados al occidente de Bogotá: unas condiciones naturales favorables, sumadas a la proximidad de servicios financieros y comunicaciones internacionales, permitieron el desarrollo del cultivo intensivo de flores. La floricultura arranca con el cultivo de claveles a mediados de los años 1960 y se desarrolla plenamente durante las dos décadas siguientes. En el territorio de Madrid, municipio situado a 29 kilómetros al occidente de Bogotá, las praderas fueron progresivamente cediendo espacio a los cultivos de flores en invernadero. La dinámica de origen industrial iniciada en Madrid en los años 1950, vino a ser sustituida por la floricultura, que emplea actualmente siete veces más trabajadores que el sector industrial propiamente dicho de Madrid.

Al tiempo que las explotaciones de floricultura limitan la expansión de la cabecera municipal, esta actividad atrae importantes flujos migratorios de campesinos, generando un crecimiento especialmente rápido de la población: 6% entre 1985 y 1993. A todas luces, Madrid es una ciudad de la migración: más de la cuarta parte de la población residente en el municipio en 1993 no habitaba ahí cinco años antes. Según nuestra encuesta de 1993, entre los jefes de hogar, la mitad nacieron fuera del área metropolitana de Bogotá. El análisis de las trayectorias migratorias de los migrantes de Madrid, comparadas con las trayectorias de los migrantes del mismo nivel social que se instalaron en Soacha, resalta claramente la especificidad de los papeles desempeñados por esos dos municipios en el sistema metropolitano. La migración hacia Madrid es producto de una atracción propia de las actividades económicas presentes en el municipio, y no el resultado, como es el caso en Soacha, de una migración hacia Bogotá y su periferia metropolitana que llevaría a los migrantes a instalarse en cualquier de los municipios periféricos.

En un perímetro urbano mantenido igual hasta 1995, la población se amontonó en unas edificaciones casi siempre antiguas, ya que las únicas extensiones recientes de la ciudad corresponden a unos pocos barrios ilegales. Disminución del tamaño de las parcelas en las urbanizaciones nuevas y subdivisión de las viviendas existentes son las soluciones adoptadas para albergar una población cada vez más numerosa en un espacio urbano cercado por tierras agrícolas cuyo uso intensivo limita su urbanización.

Sin que ello resulte de una voluntad de planeación sino más bien de una política gubernamental que favorece, mediante incentivos fiscales, el desarrollo de la floricultura en la Sabana occidental, Madrid y los municipios vecinos (Funza, Mosquera) deben enfrentar simultáneamente niveles de crecimiento muy altos, límites espaciales que se estancaron por la presencia de los invernaderos, y recursos insuficientes: la floricultura no paga impuestos y la falta de reconocimiento formal del área metropo-

litana impide una redistribución de los recursos entre los municipios, cuya dinámica particular está, por tanto, directamente relacionada con la proximidad de Bogotá y de sus funciones metropolitanas.

3. CHÍA: LA "RURBANIZACIÓN" EN PROCESO AL NORTE DE BOGOTÁ

En las franjas rurales del norte de Bogotá, se multiplican los barrios residenciales de media y alta categoría desde hace unos veinte años. El caso de Chía, municipio limítrofe con el Distrito de Bogotá, es particularmente ilustrativo del impacto de las prácticas residenciales de las familias de clase alta de Bogotá que buscan una mejor calidad de vida en las afueras de la ciudad. El crecimiento demográfico de este municipio, aún profundamente rural a principios de 1970, se acelera entonces brutalmente y su tasa de crecimiento anual se mantiene desde este momento a un ritmo superior al 8%. A Chía afluye gente que abandona Bogotá: destino privilegiado por los adeptos del retorno al campo de los años 1970, Chía recibe en la actualidad una ola de población que viene a ocupar los conjuntos cerrados que se multiplican alrededor del núcleo aldeano. Entre las personas que residen en el municipio en 1993, casi la tercera parte vive ahí desde hace menos de cinco años. Según nuestra encuesta de 1993, la mitad del poblamiento actual de Chía se explica por la llegada de habitantes que dejaron una vivienda ubicada en las circunscripciones de la parte norte de la capital.

Mosaico de la rurbanización, Chía alberga una población profundamente dual. Por un lado, los habitantes "tradicionales" del municipio, nativos o instalados de larga data, que viven en el municipio y en la mayoría de los casos trabajan ahí: algunos mantienen sus actividades agrícolas tradicionales (horticultura y producción lechera), mientras que otros, cada día más numerosos, consiguieron empleo en los cultivos de flores. Por el otro, un segmento de población que pasa a ser mayoritario: los *commuters*, que residen habitualmente en los conjuntos cerrados. En 1993, el 52% de la población residente en Chía y que ejerce una actividad fuera del domicilio, trabaja fuera del municipio. La instalación en Chía, decidida bruscamente en algunos casos, a menudo se considera como no definitiva: algunas familias, que aunque llevan poco tiempo de instaladas, ya prevén regresar a Bogotá cuando sus hijos sean adolescentes y cuando terminen de pagar el préstamo contraído para comprar la casa. Para muchos habitantes, "de paso residencial" por este municipio y que siguen ejerciendo sus actividades (laborales, sociales, comerciales, educativas, etc.) en Bogotá, el uso de Chía se reduce indudablemente a una ciudad dormitorio.

Espacios mezclados, compartidos entre sectores de población con modos de vida contrastados, los espacios periurbanos del norte de Bogotá son igualmente espacios muy competidos. La construcción no controlada de urbanizaciones está destruyendo rápidamente el "cinturón verde" indispensable para la población de la metrópoli: la función de espacio de esparcimiento ofrecida hasta ahora por el municipio de Chía

peligra, sin que la administración del Distrito pueda ejercer un control. Y, si por su lado el Distrito ve un interés mayor en anexar el municipio de Chía en un futuro cercano, tanto la población como las autoridades del municipio se oponen fuertemente a dicho proyecto.

4. LA DENSIFICACIÓN ACELERADA DEL PERICENTRO NORTE

Si unas familias acomodadas de Bogotá son atraídas por la zona periférica norte, otras al contrario buscan actualmente vivir en zonas más centrales. El incremento de los tiempos de movilización y el aumento importante de la actividad femenina explican este regreso, el que se concreta entre otras opciones en el pericentro norte, cerca de la más importante zona de empleo terciario de la capital. En un tiempo récord, se desarrolló allí un nuevo barrio residencial de familias de altos ingresos. En efecto, esta nueva demanda de vivienda por parte de estratos altos recibió una respuesta inmediata de los promotores inmobiliarios y los empresarios de la construcción. Estos últimos reorientaron pronto sus inversiones hacia la construcción de vivienda de lujo en la parte norte de Chapinero. A partir de 1986, en esta zona de Bogotá, el volumen de construcción, que había permanecido estable a principios de la década, aumenta fuertemente y se concentra en los edificios de uso residencial: entre 1987 y 1990, la densificación física registra un ritmo excepcional.

La importancia de las transformaciones que afectan el espacio construido en el curso de los años 1980 conlleva cambios radicales en el efectivo, pero también en la composición de la población residente en este sector. En los años 1970, el movimiento de expansión hacia el norte se traducía en un estancamiento de la población de Chapinero, ligado a la disminución de la función residencial en estos barrios en beneficio de las actividades terciarias. A mediados de los años 1980 se opera un cambio notable en la dinámica demográfica: un flujo de población proveniente del norte de la capital sustituye el poblamiento centrífugo tradicional proveniente de barrios más centrales. La destrucción de las casas, patrimonio arquitectónico de estos antiguos barrios burgueses y su sustitución por edificios de apartamentos, explican la intensidad del proceso de densificación. Pero el aumento del tamaño promedio de los hogares juega también un papel importante: a una ola de poblamiento del barrio por hogares unipersonales sucede una ola "más familiar", que se traduce por un cambio claro en la composición demográfica de la población del norte de Chapinero.

En un contexto de disfuncionamiento de los transportes, una "antiplanificación", tendiente a la desregulación, generó abruptamente una densificación de este sector de Bogotá, en la medida en que se asoció coyunturalmente con nuevas aspiraciones y posibilidades tanto de los habitantes de clases acomodadas como de los constructores. Ya se están manifestando ciertos costos de una densificación no planificada: además de la destrucción del patrimonio arquitectónico, y de la irracionalidad econó-

mica que representa la destrucción de edificios aún en buen estado, la saturación de la red vial y de los servicios públicos en general son el precio de una planificación "por el mercado".

5. ¿MADURACIÓN O DESARTICULACIÓN DEL SISTEMA METROPOLITANO?

A lo largo de varias décadas, la adecuación entre las formas de producción de la vivienda mayoritaria, para los sectores pobres, y las características del sistema de transporte permitía que Bogotá se desarrollara en una expansión sin limitantes sobre las tierras de la Sabana. Desde hace unos veinte años, la metrópoli colombiana tiene que enfrentar una situación nueva. La disponibilidad de tierras, recurso necesario para la reproducción del sistema metropolitano, ya no está garantizada. La accesibilidad generalizada tampoco: una producción de red vial insuficiente y un aumento súbito de las tasas de motorización por efecto de la política de apertura económica, han producido una baja de la velocidad de movilización (en particular en el norte de la ciudad). A estos factores propios de la capital colombiana, se combina el efecto "mecánico" del tamaño de la metrópoli: varias décadas de crecimiento rápido han producido una ciudad que se extiende sobre más de 40.000 ha, donde viven más de 6 millones de habitantes. Las distancias originadas por la expansión continua, agravadas por los disfuncionamientos del transporte, cuestionan la accesibilidad de los distintos lugares de la ciudad y, por tanto, los factores de localización residencial. Los *stocks* (de vivienda y de población), sus características y sus transformaciones se volvieron datos mayores de la dinámica actual de Bogotá. En 1991, 181.000 hogares de los 1,3 millón de hogares residentes en Bogotá cambiaron de vivienda, mientras que se construyeron solamente 49.000 viviendas nuevas durante el mismo año; más de los tres cuartos de los cambios de vivienda correspondían a una movilidad interna en Bogotá. ¿Tenemos que leer en esta evolución la simple "maduración" de un sistema metropolitano ya vuelto adulto? ¿No estaremos asistiendo, también, en la capital colombiana, a una situación de "desarticulación" de un sistema metropolitano, la cual resultaría de una pérdida de coherencia del sistema de transporte con las formas actuales de producción y transformación del espacio y con los usos de éste?

Capítulo 3
DELHI: UNA DINÁMICA CENTRÍFUGA DE POBLAMIENTO

Véronique Dupont

El crecimiento demográfico de Delhi se ha acompañado de una expansión espacial de la aglomeración urbana por anexión de zonas rurales (Mapa 5), mientras que la desaceleración de su ritmo corresponde a un descenso de los flujos de migración en beneficio de nuevas formas de movilidades espaciales, y a la transformación de los esquemas de distribución del crecimiento en favor de las ciudades periféricas.

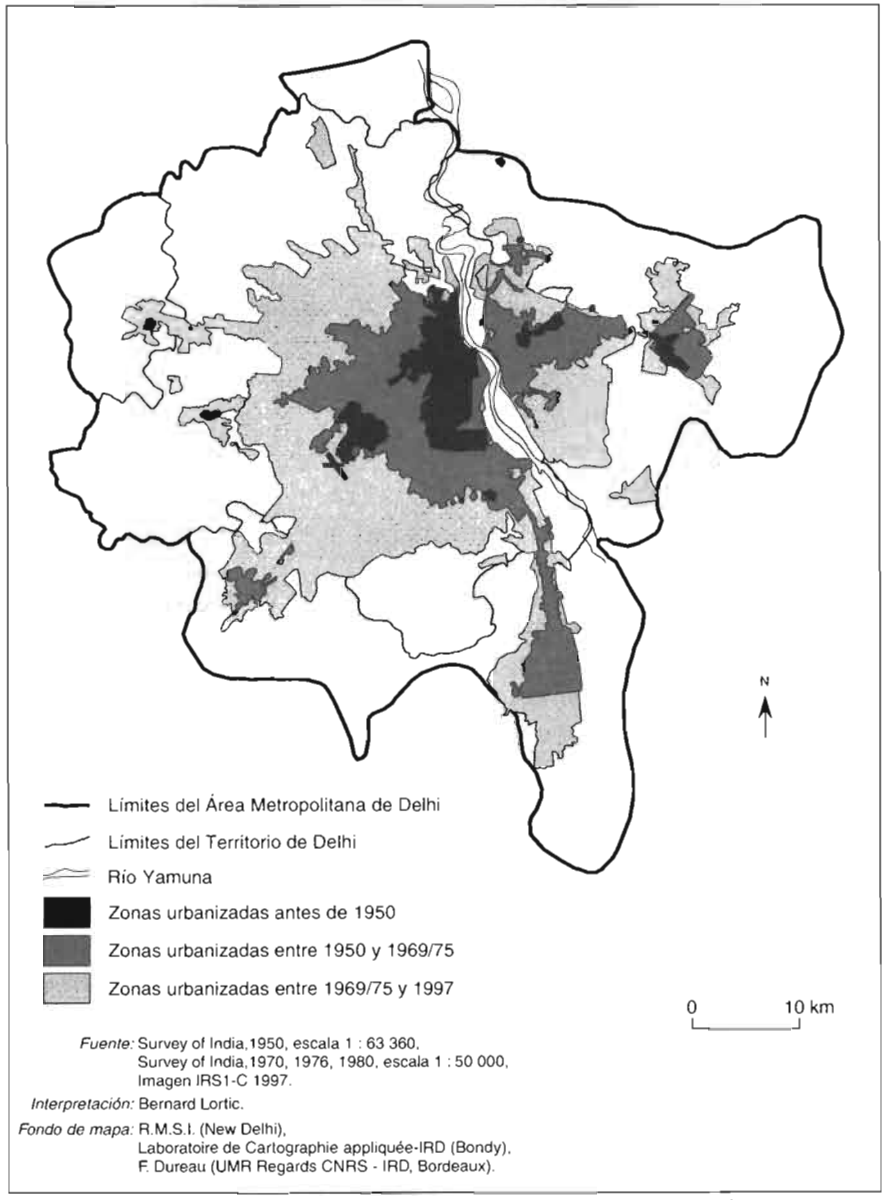
1. DENSIDADES Y CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

La densidad residencial en la aglomeración urbana de Delhi se estima en promedio en 135 hab/ha en 1991, con fuertes concentraciones de población en ciertos barrios, y una población relativamente dispersa en otros (Mapa 7). Más de la mitad de la población urbana se concentra en 66 divisiones de censo (de un total de 149) que representan solamente el 18% del área urbana total. Las densidades más fuertes se registran en la ciudad vieja, la ciudad histórica fundada por los mogoles en el siglo XVII: en 1991, la densidad promedio es de 616 hab/ha (alcanzaba 740 en 1961) dentro de la ciudadela amurallada que cubre aproximadamente 600 ha, con un máximo de 1.660 en una de las divisiones. En cambio, New Delhi, la antigua capital imperial edificada por los británicos en las décadas de 1910 y 1920 sobre el modelo de una ciudad jardín, tiene una densidad promedio de 70 hab/ha solamente. La densidad es aún más baja (22 hab/ha) en el Acantonamiento, que incluye los terrenos del ejército y el aeropuerto internacional. El modelo clásico de variación de las densidades de población, caracterizado por densidades altas en el centro urbano, y un descenso marcado hacia las periferias, y cuyas "causas originarias (...) pueden resumirse en tres palabras: protección, prestigio y proximidad"[23], ha sobrevivido en gran medida en Delhi.

---

23 Brush J. 1962, The morphology of Indian Cities, en Turner R. (ed.), *India's Urban Future*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 57-70 (65, traducción de la autora).

Mapa 5
Delhi: expansión urbana (1950-1997)



Fuente: Survey of India,1950, escala 1 : 63 360,
Survey of India,1970, 1976, 1980, escala 1 : 50 000,
Imagen IRS1-C 1997.
Interpretación: Bernard Lortic.
Fondo de mapa: R.M.S.I. (New Delhi),
Laboratoire de Cartographie appliquée-IRD (Bondy),
F. Dureau (UMR Regards CNRS - IRD, Bordeaux).

V. Dupont y LCA - É. Habert, M. Danard

Las tasas de crecimiento de la población entre 1981 y 1991 registran igualmente variaciones considerables dentro de la aglomeración (Mapa 6). Una baja absoluta de la población, que indica una emigración neta importante, se produjo en la ciudad vieja y algunos barrios adyacentes, zonas muy densamente pobladas. El fenómeno de desconcentración del centro, que se evidencia a partir del censo de 1971[24], continúa. Pero la población ha disminuido igualmente en ciertas divisiones de New Delhi, donde las densidades ya eran bajas. Las tasas de crecimiento más altas se registran en algunos nuevos barrios periféricos, con tasas anuales que superan el 10%. Esta dinámica de poblamiento centrífuga rebasa los límites de la aglomeración urbana, afecta el *hinterland* rural, y se prolonga más allá del Territorio de Delhi[25]. Este movimiento remite a procesos de expansión espacial de diversa naturaleza y se acompaña, por otro lado, de transformaciones internas significativas.

2. EL DESARROLLO DE BARRIOS POPULARES ILEGALES EN LA PERIFERIA

La urbanización centrífuga de Delhi se asocia ante todo con la penuria de terrenos para construir y con su costo creciente en los barrios centrales, mientras que las zonas periféricas, con densidades más bajas, ofrecen posibilidades de vivienda más barata, o sitios más asequibles para ocupaciones ilegales.

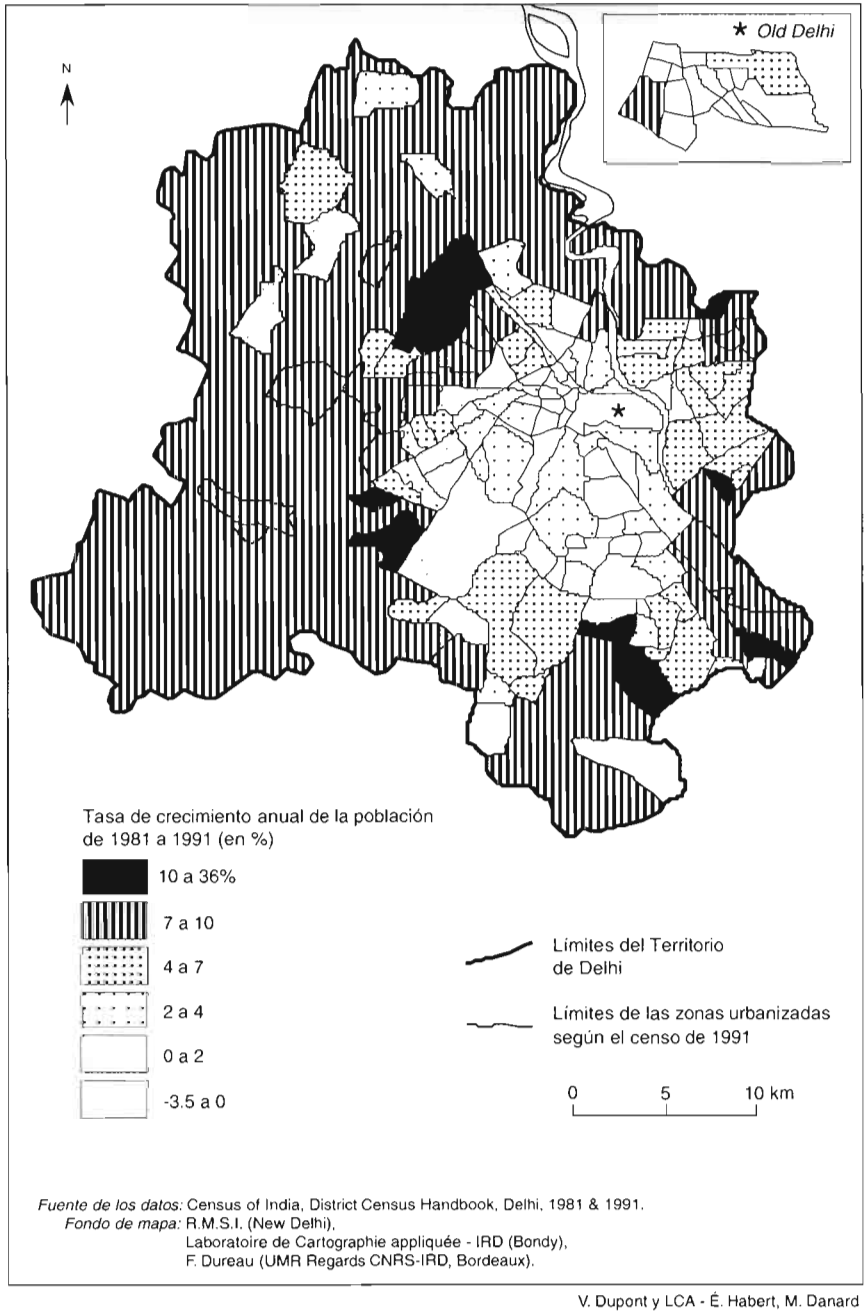
La proliferación de urbanizaciones ilegales ha contribuido de manera decisiva al desarrollo de las periferias. Esencialmente, se trataba en un principio de tierras agrícolas no urbanizables, compradas por promotores poco escrupulosos a los granjeros de los pueblos circundantes, ahora alcanzados por la ciudad, y revendidas a particulares previa parcelación, con atractivos esquemas de pago en cuotas, pero sin ofrecer verdaderas infraestructuras. Habiéndose desarrollado fuera de todo reglamento de urbanismo, estas urbanizaciones no fueron reconocidas por la municipalidad y por tanto no pueden beneficiarse de sus infraestructuras y servicios. Algunas de estas urbanizaciones, implantadas en el cinturón agrícola, alcanzan el tamaño de ciudades intermedias (30.000 a 50.000 habitantes). Estas urbanizaciones atrajeron a sectores de ingresos medios (en el caso de los propietarios) y bajos (en particular unos arrendatarios), dispuestos a contentarse con un mínimo de servicios urbanos para poder construir su propia casa o tener acceso a un alquiler barato. En muchos casos, los propietarios rentabilizan su inversión inmobiliaria alquilando una o varias piezas de su casa, contribuyendo así a la densificación del hábitat.

---

24 Brush J. 1986, Recent changes in ecological patterns of metropolitan Bombay and Delhi, en Tewari V.K., Weistein J.A., Rao V.L.S.P. (eds), *Indian Cities. Ecological Perspectives*, New Delhi, Concept, 121-149.

25 *Ver* la ficha sobre Delhi en el anexo de la presente obra.

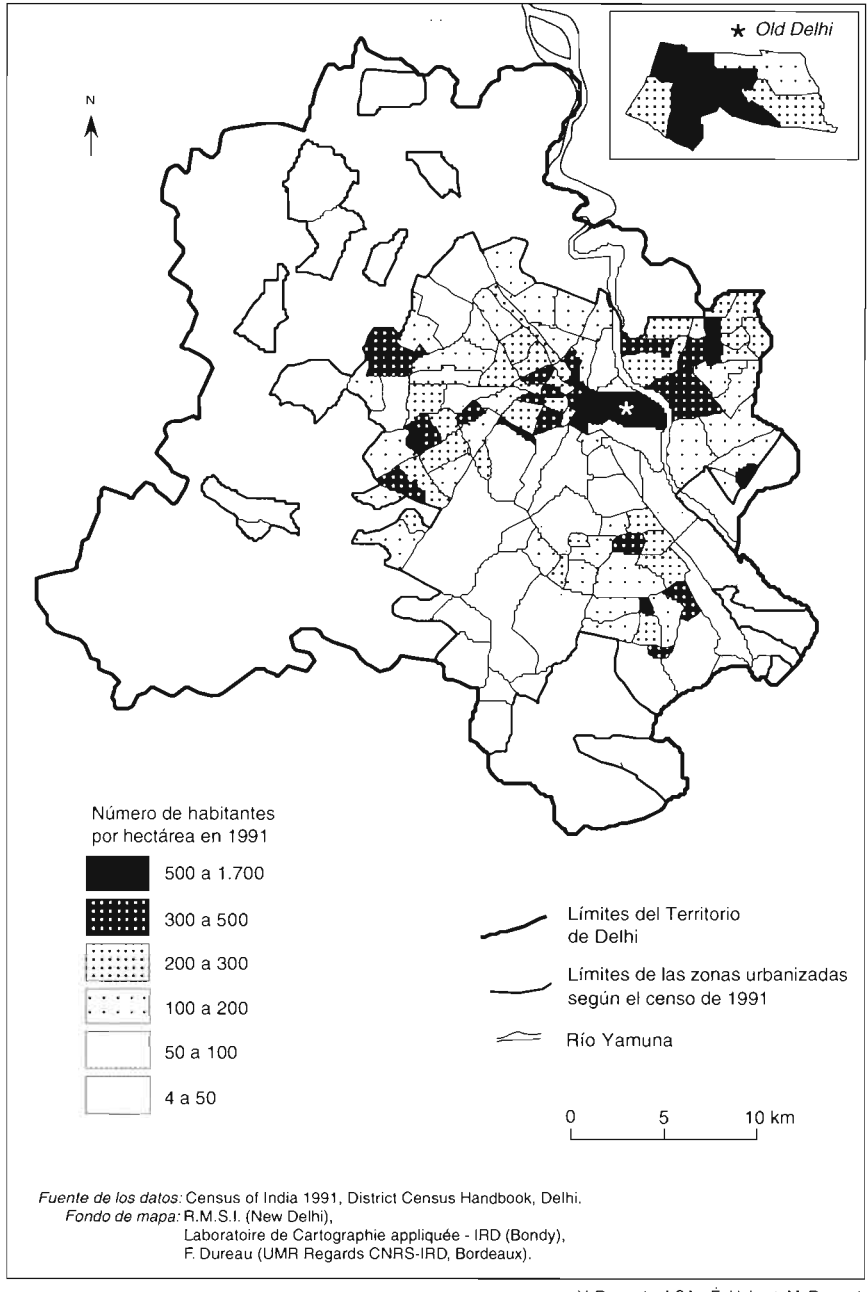
Mapa 6
Delhi: crecimiento de la población (1980-1991)



Fuente de los datos: Census of India, District Census Handbook, Delhi, 1981 & 1991.
Fondo de mapa: R.M.S.I. (New Delhi),
Laboratoire de Cartographie appliquée - IRD (Bondy),
F. Dureau (UMR Regards CNRS-IRD, Bordeaux).

V. Dupont y LCA - É. Habert, M. Danard

Mapa 7
Delhi: densidad de población (1991)



Fuente de los datos: Census of India 1991, District Census Handbook, Delhi.
Fondo de mapa: R.M.S.I. (New Delhi),
Laboratoire de Cartographie appliquée - IRD (Bondy),
F. Dureau (UMR Regards CNRS-IRD, Bordeaux).

V. Dupont y LCA - É. Habert, M. Danard

Las invasiones de terrenos no ocupados sin el consentimiento del propietario (privado o público) también son frecuentes en Delhi, pese a los programas de lucha contra la extensión de los tugurios. Estas ocupaciones ilegales con autoconstrucción son la alternativa de los migrantes más pobres, y albergan a una población equivalente a la de las urbanizaciones irregulares (entre 20 y 25%). Si bien las invasiones se encuentran en todos los sectores de la capital, no sorprende encontrar los dos mayores tugurios en la periferia, en terrenos que inicialmente bordeaban el espacio construido, constituyendo hoy día agrupamientos de hasta 10.000 familias. Las densidades de población en este tipo de tugurio pueden ser muy altas, producto del hacinamiento de las familias en viviendas de una sola pieza y de la estrechez de las callejuelas. Con toda evidencia, en los tugurios situados en los intersticios del tejido urbano, las limitantes de espacio refuerzan el apiñamiento de las viviendas. Pero, aun si los terrenos vacantes en la periferia permitieran desapretar el amontonamiento de las construcciones, la población parece evitar la dispersión y el espaciamiento, por razones de protección, para enfrentar mejor las eventuales intervenciones de la Policía u otros ejecutores de los poderes públicos, y los riesgos de demolición. Desde mediados de los años 1990, la progresiva consolidación de las viviendas en muchos tugurios (tanto en el centro como en barrios más periféricos) se acompaña con frecuencia de la adición de pisos suplementarios, generalmente para responder al crecimiento de las familias, y también con fines de arrendar. De esta forma, se produce un proceso de densificación residencial, a veces considerable, en barrios ya congestionados con callejuelas siempre tan estrechas.

3. LA EXPANSIÓN PERIFÉRICA PLANIFICADA

Los poderes públicos (representados por la *Delhi Development Authority*, DDA) han desempeñado un papel importante en el extendimiento progresivo de la urbanización de la capital, al realizar grandes adquisiciones de tierras agrícolas con el fin de emprender diversos programas de vivienda. Ciertos programas de parcelación se inscriben en el marco de "megaproyectos" de ordenamiento de nuevas zonas periféricas, llevando a la creación de casi ciudades satélites.

La intervención de los planificadores se percibe igualmente más allá de los límites del territorio de Delhi. El desarrollo de las ciudades periféricas, incluyendo la creación de ciudades nuevas, se inscribe así en el marco de la política voluntarista de planeación de la Región Capital iniciada en los años 1960 y motivada por el deseo de controlar el crecimiento de Delhi y frenar los flujos de inmigración, reorientándolos hacia las otras ciudades de la región. El control directo de la administración de Delhi sobre los terrenos urbanizables también incitó a los promotores privados a organizar conjuntos residenciales que se ciñeran a los planes de ordenamiento regional, es decir, al exterior de los límites del territorio de Delhi, mucho más allá del perímetro urbano, en los Estados limítrofes de Haryana y Uttar Pradesh.

4. DESCONCENTRACIÓN DE LAS CLASES ACOMODADAS EN LA PERIFERIA RURAL

Lógicas de desconcentración residencial en las franjas rurales han generado alrededor de Delhi unos procesos de rurbanización y periurbanización. En ausencia de una red eficiente de transporte público en el área metropolitana, el aumento espectacular de los medios de transporte individual fue el que posibilitó el establecimiento de barrios residenciales de mediano y alto *standing* en las franjas rurales para aquella población que puede soportar financieramente el costo de largos desplazamientos cotidianos en automóvil, o que compensa los altos costos de transporte por un costo menor de vivienda.

4.1 Las *farm houses*

La desconcentración de las clases acomodadas hacia las periferias rurales se traduce en una competencia por el uso del suelo en el cinturón agrícola, en las *farm houses* de la franja meridional de la capital. En un principio, eran verdaderas granjas dentro de explotaciones agrícolas, regidas por reglamentos de urbanismo específicos destinados a limitar la expansión de las áreas construidas en relación con las zonas verdes naturales o cultivadas. Pero con frecuencia la vocación agrícola de estas propiedades se ha visto desviada, y ahora abundan lujosas y espaciosas quintas, rodeadas de grandes parques artificiales amurallados. Estas quintas están destinadas a una población de muy alto nivel, que dispone así de verdaderos remansos de paz y de naturaleza a un paso de la capital, una de las ciudades más contaminadas del mundo. Cuando las normas de urbanismo se irrespetan, la multiplicación en una misma zona de propiedades de esta clase da lugar a urbanizaciones ilegales de muy alto *standing*. Frente a este tipo de desarrollo difícil de controlar (además, los ricos propietarios de estas quintas gozan de muy buenas relaciones con el aparato político-administrativo), el gobierno de Delhi termina por flexibilizar las normas de urbanismo al respecto. Esta reforma conllevará probablemente una aceleración de la urbanización de la franja rural, ya bien adelantada, y provocará una densificación de las construcciones dentro de este tipo de hábitat.

4.2 Ordenamientos de gran envergadura en los Estados limítrofes

La expansión espacial de Delhi, que se ha manifestado por una urbanización anárquica de las periferias, acompañada de transacciones ilegales de terrenos y de construcciones no autorizadas, ha suscitado la intervención de los planificadores en los Estados limítrofes del territorio de la capital, en particular en Haryana. Así, en el marco de un plan de ordenamiento regional, numerosos complejos residenciales fueron cons-

truidos por promotores privados en la zona rural alrededor de la ciudad de Gurgaon, al sur de Delhi.

Los promotores aprovechan el carácter muy excentrado de estos nuevos barrios para incluir en sus argumentos de venta consideraciones de tipo ambiental con el fin de atraer citadinos en busca de un mejor entorno de vida[26]. La construcción de centros de negocios y comerciales ha acompañado el desarrollo de los conjuntos residenciales, y a la extensión espacial de las zonas construidas en espacios considerables se suma ahora la multiplicación de construcciones en altura. Como ya lo señalamos en 1997[27], en vista de la dimensión y la rapidez de las transformaciones, ya no se puede hablar de rurbanización para designar el proceso en curso en esta zona periférica de Delhi.

Cuando se inició la construcción de las parcelaciones, la discontinuidad del espacio construido entre la ciudad y estos barrios residenciales de las franjas rurales era mucho más marcada que actualmente, y el campo estaba más presente. La extensión y la densificación de las construcciones alteraron el paisaje, redujeron el espacio rural y enclavaron los núcleos aldeanos; posteriormente, estas parcelaciones se transformaron progresivamente en suburbios continuos. Esta evolución ilustra claramente la dificultad para "delimitar los espacios urbanos y rurales" y para "distinguir entre 'suburbios continuos' y 'periurbanización discontinua' " en un contexto de rápido crecimiento urbano, común a muchas metrópolis de los países en desarrollo[28].

5. DENSIFICACIÓN Y TRANSFORMACIONES DE LOS NÚCLEOS ALDEANOS

La expansión espacial de la ciudad terminó en la incorporación de numerosas aldeas en los límites urbanos de Delhi: 185 entre 1901 y 1991, de las cuales 25 durante la década 1981-1991. Las aldeas urbanizadas sufren altísimas presiones sobre la tierra e importantes transformaciones de sus funciones económicas, de su morfología y de su población[29]. El hábitat se transforma para responder a las necesidades en vivienda de numerosos migrantes de bajos ingresos, que encuentran en estos vecindarios niveles de alquiler mucho menos altos que en los demás barrios de la capital. La zona habitable de las aldeas urbanizadas goza de un estatuto especial, con el objetivo de preser-

---

26 Dupont V. 2000, Les nouveaux quartiers chics de Delhi. Langage publicitaire et réalités périurbaines, en Rivière d'Arc H. (ed.), *Nommer les nouveaux territoires urbains*, París, Editions de la MSH; *ver* igualmente en la presente obra, segunda parte: "Las localizaciones residenciales en Delhi".

27 Dupont V. 1997, Les 'rurbains' de Delhi, *Espace, Populations, Sociétés*, N° 2-3, 225-240.

28 Steinberg J. 1993, Le périurbain: définition, délimitation et spécificité, en *Métropolisation et périurbanisation*, Cahier du CREPIF, N° 42, París, Université de París Sorbonne, 9-17.

29 *Ver* por ejemplo: Sundaram K.V. 1978, Delhi. The National Capital, en Misra P.P. (ed.), *Million Cities of India*, New Delhi, Vikas, 105-154; Lewis Ch., Lewis K. 1997, *Delhi's Historic Villages. A Photographic Evocation*, Delhi, Ravit Dayal Publisher.

var la identidad inicial de la vida aldeana y sus valores tradicionales. Estos terrenos aldeanos permanecen fuera del control municipal y de la mayoría de los reglamentos de urbanismo: no hay restricciones al tipo de construcciones edificadas ni al tipo de actividades ejercidas en estas zonas. Este estatuto especial ha acelerado la transformación de las antiguas aldeas, fomentando la proliferación de comercios y pequeños talleres industriales, que ofrecen a los empresarios alquileres más baratos que en las zonas comerciales e industriales reconocidas, al tiempo que escapan a los controles de la municipalidad. La multiplicación de actividades económicas igualmente ha atraído a un sector obrero que, de ser posible, se aloja en la aldea, lo que suscita una densificación residencial y del hábitat. En otro trabajo hemos analizado, a partir del caso de una aldea enclavada en la nueva ciudad industrial de Noida, al este de Delhi, un ejemplo espectacular de los cambios radicales que pueden operarse en un contexto de fuerte demanda de vivienda, de normas urbanísticas muy permisivas y de cambios profundos en los medios de existencia, así como en el mercado local de empleo[30]. Desarrollo del sector en alquiler, transformaciones morfológicas, económicas y sociales, se ejercen con un ritmo y una amplitud considerables en estos espacios aldeanos, verdaderos "enclaves liberales" en medio de vastos espacios fuertemente controlados por la administración.

6. MUTACIONES EN LA CIUDAD VIEJA

Old Delhi, el centro histórico, registra un doble movimiento. Un despoblamiento residencial está en curso, al tiempo que proliferan los establecimientos comerciales y los talleres industriales, en total contradicción con las pautas del esquema director del urbanismo[31]. La sobreutilización residencial y económica del antigua área construida en la ciudad amurallada ha contribuido a la degradación del parque inmobiliario. El ciclo de deterioro en curso es igualmente un efecto perverso de la ley de congelación de los alquileres de 1958, que al mantener los alquileres a un muy bajo nivel genera ingresos insuficientes para los propietarios, desanimando así cualquier gasto de mantenimiento de los inmuebles[32]. A este respecto hay que mencionar que la totalidad de la ciudad amurallada ha sido declarada zona de hábitat insalubre (*notified slum*) desde 1956. El fenómeno de deterioro de los inmuebles corresponde también a un desplazamiento y una multiplicación de los "lugares centrales" –entendiéndose aquí la centralidad en términos de dominación económica y de prestigio. Las grandes aveni-

30 Dupont V. 1997, *op. cit.*.

31 Voir: DDA 1993, Zonal Plan. Walled City, Draft. New Delhi, Delhi Development Authority; Merha A.K. 1991, *The Politics of urban Redevelopment. A study of Old Delhi*, New Delhi, Sage Publications.

32 HSMI 1988, *Renewal of historical housing stock in Delhi*, Indian Human Settlement Programme, HSMI Studies 1, New Delhi, Human Settlement Management Institute.

das de Chandni Chowk y Daryan Ganj, a pesar de seguir siendo zonas de actividades comerciales particularmente intensas, han perdido así su prestigio antiguo, lo que se evidencia en las numerosas fachadas mal mantenidas y deterioradas: el desarrollo de nuevos complejos comerciales y de negocios (en Connaught Place, construido por los británicos en los años 1920, luego en el sur de Delhi a partir de los años 1960) ha puesto en tela de juicio el modelo de un *Central Business District* único y dominante.

Si bien en Delhi las transformaciones físicas más importantes se ejercen claramente en las periferias, estas dinámicas de expansión cada vez más lejanas no excluyen recomposiciones internas, en barrios más centrales.

Capítulo 4
El Cairo: movilidades residenciales y funcionales a la luz de las políticas urbanas

Galila El Kadi

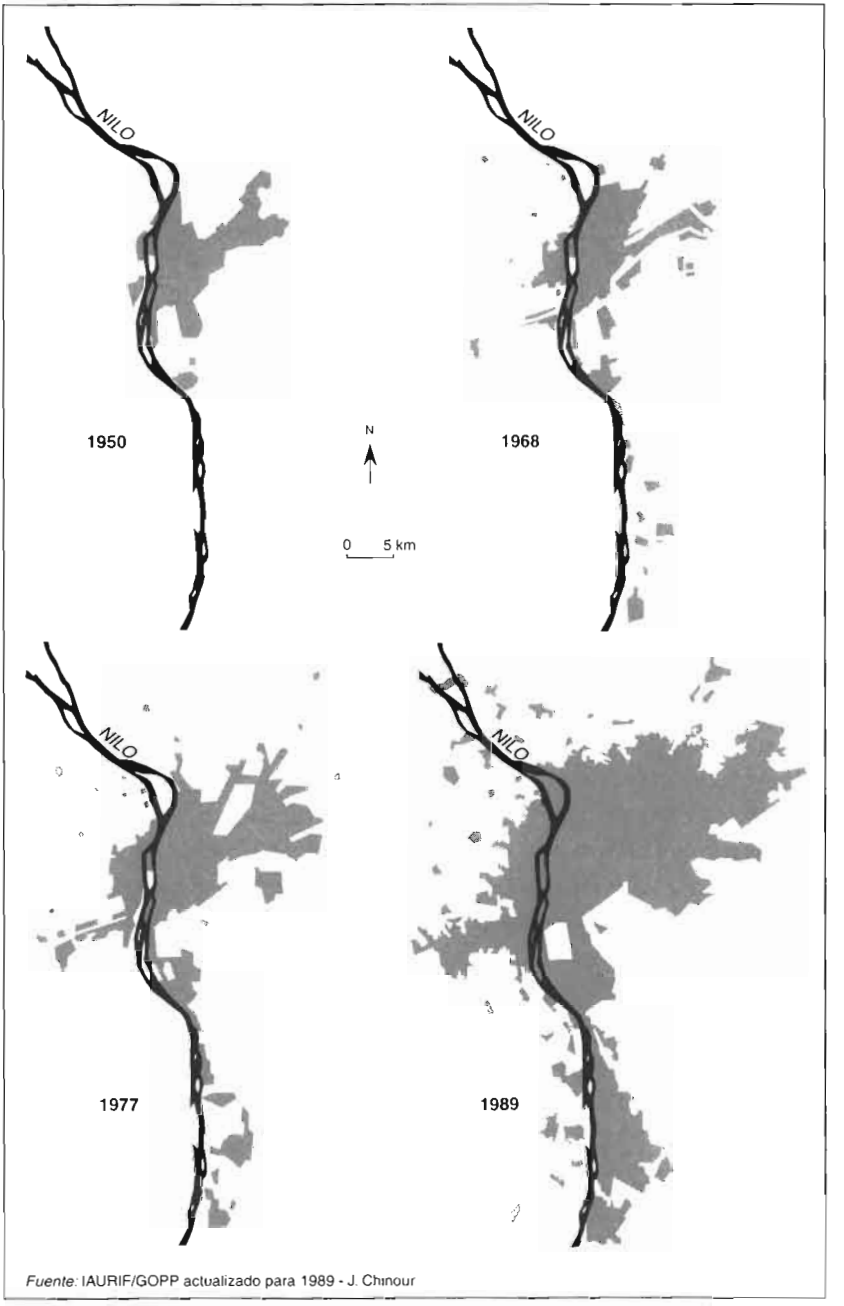
Los constantes cambios en las orientaciones económicas y políticas en Egipto durante el siglo pasado se tradujeron en la renovación de las élites en el poder, provocando así desintegraciones y recomposiciones sociales importantes, que a su vez dieron lugar a nuevas organizaciones espaciales. En esta permanente transformación, la frecuencia de los movimientos de los hombres y de las actividades, su alternancia en el tiempo y en el espacio, trastocaron los esquemas conocidos de la segregación urbana. De esta forma se explica la impresión de contradicciones que surge al observar el estado urbanístico de la metrópoli: en todos los barrios conviven, interfieren, se superponen vestigios del pasado próximo y remoto, y elementos nuevos, tanto sociales como propiamente urbanos. En el umbral del tercer milenio, El Cairo ofrece la imagen de una metrópoli siempre en movimiento, que cada día corre sus límites (Mapa 8); a medida que la ciudad crece, se repiten los desplazamientos por saltos sucesivos, en curso desde mediados del siglo XIX, de su centro y de sus clases dirigentes hacia la periferia. Es esta relación entre las movilidades funcionales y residenciales que nos proponemos explorar aquí. Un análisis de este tipo implica el examen de las políticas urbanas implementadas desde la independencia en 1952. Estas políticas incidieron bastante en las vicisitudes de la repartición espacial de las actividades terciarias y en la orientación de las decisiones residenciales.

En el análisis de las movilidades se privilegiará las de las categorías sociales acomodadas que están en correlación muy estrecha con los desplazamientos de las actividades del sector terciario superior. Conviene detenerse en la imagen de El Cairo de 1947 para comprender mejor las recomposiciones socioespaciales de las tres secuencias posteriores: 1952-1966, 1966-1986 y 1986-1996.

1. El Cairo en 1947

El Cairo de finales de los años 1940 contaba con cerca de tres millones de habitantes y cubría 7.909 hectáreas, que en gran parte se alargaban a lo largo del río, en su orilla este, con una inflexión morfológica hacia el nordeste. Las dos islas estaban completa-

Mapa 8
El Cairo: expansión urbana (1950-1989)



Fuente: IAURIF/GOPP actualizado para 1989 - J. Chinour

LCA - M. Danard

mente urbanizadas; en la orilla oeste, un simple esbozo: dos pequeñas aglomeraciones pegadas al Nilo y separadas por un vacío. La ciudad ofrecía una imagen segregada, las separaciones eran considerables entre los barrios modernos, construidos a partir de la mitad del siglo XIX, y los de la ciudad vieja abandonados por su población acomodada en oleadas sucesivas desde principios del siglo XX. Las actividades modernas, que requerían igualmente un cambio de localización y estructura, se habían implantado en el límite oeste del núcleo histórico a principios del siglo XIX y se desplegaron luego más hacia el oeste. Los movimientos alternativos de desplazamiento, extensión, concentración, reagrupamiento y afinamiento de las actividades que se ponen en marcha entre el comienzo del siglo XX y los años 1930, terminan en un sistema policentrado en el que se distinguen varias subzonas homogéneas:

- Al oeste, a orillas del Nilo, el espacio de mando político se organizó en un bipolo de lado y lado de la avenida Qasr al-Aïni: hacia el occidente, legaciones extranjeras y embajadas de las potencias dominantes, articuladas alrededor de la "residencia" del representante de la Corona británica; hacia el oriente, palacio real de Abdin, parlamento, ministerios, sedes de los partidos políticos de oposición, sedes de la prensa y asociaciones científicas. Estos dos sectores concentraban la mayoría de las clases situadas en la cima de la jerarquía social, tanto nacionales como extranjeras. La isla de Zamalek y los suburbios este y sur de Heliópolis y Ma'adi reunían para la gente más acomodada, con sus quintas, sus palacios rodeados de parques arbolados y sus bellos inmuebles de estilo *art déco*, los lugares de hábitat mejor aireados.
- Al este, entre este espacio y la ciudad vieja, se extendían el *Central Business District* (CBD) y los sitios de diversión donde coexistía una mezcla de categorías sociales medias y altas con un fuerte componente de población extranjera (30%). En los barrios periféricos, la isla de Roda y los lejanos suburbios sur de Hélwan, dominaban las franjas intermedias de las clases medias.
- Con los suburbios norte, la ciudad vieja concentraba la mayoría de la población más pobre, así como una pequeña burguesía de tenderos y comerciantes.

El final de los años 1940 se caracteriza por disturbios sociales y violencias políticas que preparan el terreno para la revolución de julio. Se alcanza el punto culminante con el incendio que destruye el centro de negocios el 26 de enero de 1952. El fuego se declara en los sitios de diversión, al este, y se propaga rápidamente hacia el sector financiero, al oeste. Los estragos son considerables, la decadencia del este es irreversible.

2. DE 1952 A 1966: EL CAIRO DE NASSER

El 23 de julio de 1952, la monarquía es derrocada, los soldados británicos se alistan para dejar el país, el ejército de Egipto toma el poder.

En términos de movilidades residenciales, se observan migraciones del centro hacia las periferias que conciernen a todas las clases sociales; estas migraciones provocan la descalificación de los sectores centrales. Dichas movilidades fueron impulsadas por:

- la implantación de las dos más grandes zonas industriales y de vivienda obrera que atrajo a los sectores sociales de la ciudad vieja y de los barrios vecinos; los suburbios sur, antigua estación termal, ahora contaminada por el humo de las fábricas de cemento y de las fábricas que los encerraron, ahuyentan a sus clases medias y se convierten en una zona exclusiva de hábitat para obreros;
- la construcción al este de una ciudad satélite (Madinat Nasr) y de un nuevo barrio residencial en la orilla oeste (Mohandessine), destinados a los estratos altos de la clase media, a los miembros del consejo de la revolución y de los sindicatos profesionales;
- el traslado de la sede del poder hacia los suburbios, lo que acrecienta su prestigio y conlleva la decadencia de los alrededores del antiguo palacio real. Este fenómeno se acentúa con la partida de la antigua aristocracia cuyos palacios confiscados son abandonados o demolidos y remplazados por una densificación mayor de construcciones nuevas. En esta área, las densidades de población se duplican entre 1947 y 1960. Simultáneamente, en 1966, el 40% de las viviendas de Abdine se consideran vetustas.

En términos de movilidades funcionales, se observa un desplazamiento hacia el oeste de las actividades terciarias de acompañamiento como resultado de las realizaciones urbanísticas de prestigio llevadas a cabo por el Estado a orillas del río. Este movimiento se acompaña de un mayor afinamiento de los subespacios de esta zona. El este registra una pérdida de categoría debida al incendio que acabó con el centro, quitándole sus funciones lúdicas, las cuales emigraron hacia los grandes hoteles a orillas del Nilo. La bipolaridad del sector de mando se refuerza, pese a la sustitución de las clases sociales: Garden City conserva sus funciones diplomáticas que se despliegan alrededor del Ministerio de Asuntos Exteriores, mientras que Mounira acoge nuevos ministerios y edificios administrativos del orden nacional. Se inicia, sin embargo, una desconcentración hacia el este, impulsada por la creación de un polo terciario, de la ciudad satélite y por el traslado de la sede del poder.

Las circunscripciones del centro pierden su status social, su terciarización se acentúa tras la salida de la población acomodada y de sus residentes extranjeros. Finalizando el período, El Cairo se extiende de lado y lado del río, con un área de 16.000 ha, y cuenta con 5.5 millones de habitantes.

3. EL CAIRO DE 1966 A 1986: EL CENTRO SE SIGUE DESPOBLANDO

El congelamiento de los alquileres decretado en 1961, provoca un desaceleramiento de las movilidades. Sin embargo, el éxodo desde el centro hacia los barrios periféricos continúa, vaciando el centro de gran parte de su burguesía. Una consecuencia de este proceso es el deterioro de los inmuebles por falta de mantenimiento; el deterioro de las infraestructuras se debe a la falta de recursos resultante del estado de guerra.

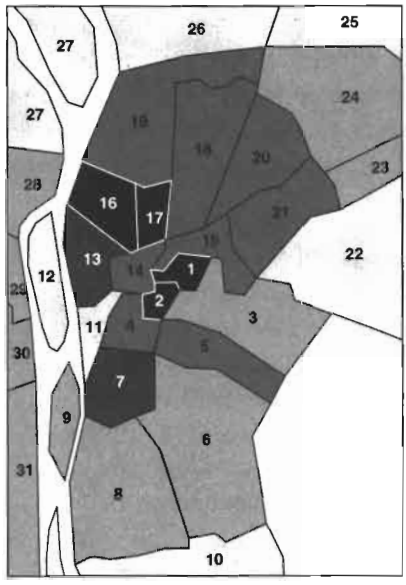
A partir de 1973, se conjugan tres factores para reactivar las movilidades residenciales y funcionales (Mapa 9):

1. En primer lugar, el final de la guerra con Israel y el inicio de la liberalización económica abren posibilidades de inversión para el capital privado local e internacional. El estado de degradación del centro no permite, entonces, responder a las necesidades apremiantes de estos inversionistas en búsqueda de locales modernos en zonas bien equipadas. Es así como se opera un desplazamiento hacia el oeste, primero en la orilla este, antes de cruzar el río y conquistar la orilla oeste. Garden City pierde su vocación de barrio residencial de alto *standing* para convertirse en una réplica del CBD. Si bien se mantienen allí algunas quintas ocupadas por las legaciones extranjeras o utilizadas para actividades financieras y culturales, muchas son demolidas y remplazadas por grandes torres que albergan oficinas, actividades de diversión y vivienda. Pero es en la isla de Zamalek y en Mohandessine donde las transformaciones son las más espectaculares.
   En Zamalek, más de la mitad de las quintas (170 de 270) son arrasadas y sustituidas por inmuebles para renta, de los cuales 30 torres; 50 lotes de 200 m^2 son parcelados en lotes más pequeños y la adición de pisos suplementarios a los antiguos inmuebles multiplican el coeficiente de ocupación del suelo por 10. Así, el número de empleos ofrecidos en Zamalek en 1986 alcanza 14.500, la población activa residente es de 8.400 trabajadores, con una tasa de empleo de 1.7, lo que confirma a Zamalek en su vocación de polo económico[33].
   Mohandessine, en donde predominaban las quintas y los pequeños edificios colectivos a lo largo de amplias avenidas convergentes hacia plazas y plazuelas que unían entre sí calles bastante anchas y sombreadas, tenía una apariencia armónica que le confería la unidad de materiales de construcción, colores y distancias entre edificios. Entre 1980 y 1992, el paisaje urbano se transforma profundamente. La tercera parte de las quintas y pequeños inmuebles (500 de 1.500) son demolidos y remplazados por torres, a más de 200 inmuebles se les adicionan pisos suplementarios. En otras palabras, ¡en sólo 12 años, casi la mitad del parque de inmuebles

33 Iaurif 1991, *Reorganization and Deconcentration of Existing Agglomeration: Zamalek project*, Cairo, IAURIF, GOPP.

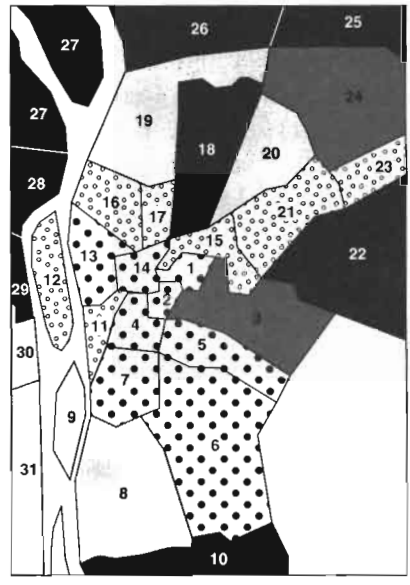
Mapa 9

El Cairo: densidad y crecimiento de la población en el centro (1966-1986)



Densidad por circunscripción en 1966

- > 90 habitantes por km^2
- 60 a 89
- 30 a 59
- 15 a 29
- < 15



Evolución de la población: período 1966-1986

Crecimiento		Descenso	
> 100%		1 a 27	
40 a 99		28 a 40%	
1 a 25			

Circunscripciones:

1 - Bab el-Sha'ria
2 - El-Muski
3 - El-Gamalia
4 - 'Abdin
5 - El-Darb el-Ahmar
6 - El-Khalifah
7 - El-Sayyida Zeinab
8 - Masr el-Qadima
9 - El-Ruda
10 - El-Bassatin/El-Ma'adi
11 - Qasr el-Nil
12 - El-Zamalik
13 - Bulaq
14 - El-Azbakia
15 - El-Zahir
16 - Rud el-Farag
17 - Shubra
18 - El-Sharabia/El-Zawia el-Hamra
19 - El-Sahil
20 - Hada'iq el-Qubah
21 - El-Wayli
22 - Madinat Nasr
23 - Masr el-Gadida
24 - El-Zeitun
25 - El-Mataria/'Ain Shams/El-Salam
26 - Shubra el-Kheima
27 - Villages Imbaba
28 - Imbaba
29 - El-'Aguza
30 - El-Duqqi
31 - El-Giza

N

0 2 km

Fuente: CAPMAS 1987/88 y GOPP *et al* 1983, p. A-5 y B-1.

G. Meyer (1989) y LCA - M. Danard

existente en 1950 se renueva! El número de locales de uso comercial se multiplica por tres entre 1976 y 1986, pasando de 1.232 a 5.197 y el número de empleos aumenta 30 veces, pasando de 1.091 a 36.326 en el mismo período.

2. La redistribución de la renta petrolera a través de la emigración internacional provoca movilidades sociales y residenciales considerables. El "boom" de la construcción alimentado por los dineros enviados por los trabajadores emigrados, entre 1976 y 1986, genera una dinámica caracterizada por fuertes tendencias especulativas, con un alza vertiginosa de los precios de los terrenos urbanos y del sector inmobiliario, y cuyos efectos en cadena se perciben en todos los sectores de la economía y de la sociedad.

   El Estado se desentiende completamente de su política de vivienda destinada a las clases medias y pobres y se orienta hacia la producción de lujo. Paralelamente, la producción del sector privado legal pasa de los pequeños inmuebles colectivos y de las quintas a la producción de grandes conjuntos urbanísticos destinados a la venta. Por consiguiente, el sector no institucional de producción de vivienda se diferencia para responder en lo sucesivo a una nueva demanda muy diversificada, proveniente de todas las clases sociales excluidas del campo de la oferta de los dos sectores anteriores. La especulación sobre la tierra y la finca raíz se traduce en un proceso de renovación azarosa del área construida, que afecta a casi todos los sectores del centro y el pericentro. Estas tres series de hechos, que se inscriben en un nuevo contexto de aumento de los recursos financieros de los hogares y de enriquecimientos ilícitos, provocan importantes movilidades sociales y residenciales.

   El éxodo del centro hacia la periferia presenta dos configuraciones principales. Una configuración "forzada", que concierne a amplios sectores de las clases medias que se desplazan de la ciudad planificada hacia la ciudad no planificada. Estos desplazamientos inducen una recalificación de estos lugares que se vuelven inasequibles para la población-objetivo de los años 1970. Esta población se ve relegada a la periferia más lejana u ocupa ilegalmente las propiedades del Estado (un fenómeno finalmente bastante limitado). Una configuración voluntaria: es el caso, por un lado, de una fracción de los sectores populares, los migrantes más afortunados de los años 1970, y, por el otro, de unas clases acomodadas, de nuevos ricos, y de una fracción de la clase media que cuenta con los recursos suficientes para pagar los precios de los nuevos condominios de la ciudad planificada. Los primeros se desplazan desde los barrios deteriorados hacia las zonas espontáneas. Los segundos se dirigen hacia los barrios cotizados, en particular los del oeste.

3. El traslado de la sede del poder hacia la orilla oeste aumenta su prestigio y atrae las actividades nobles, tales como las embajadas y consulados antes instalados en el este, y las nuevas embajadas (países africanos y de Europa del Este).

   El doble aumento del coeficiente de ocupación de los suelos, autorizado por los poderes públicos, permite a los promotores inmobiliarios rentabilizar sus inver-

siones al tiempo que ofrecen locales modernos a las empresas, en un entorno menos deteriorado que el del centro. Dos nuevos puentes en viaducto integran el norte de la orilla oeste con el centro, mejoran su accesibilidad y desenclavan la isla de Zamalek.

4. EL CAIRO DE 1986 A 1996

Tras la firma del tratado de paz con Israel en 1981, que restituye el Sinaí a la autoridad egipcia, el futuro del país proyectado al año 2000, se orienta hacia el este, tanto en el plano regional como metropolitano. En el ámbito regional, la consolidación del corredor oriental se ve asegurada por la implantación de dos de las tres ciudades nuevas de ordenamiento metropolitano a lo largo de las autopistas modernas que conducen a las ciudades del Canal de Suez. En el ámbito metropolitano, el traslado de la sede del poder a Heliópolis tiene un efecto de imán sobre los sectores sociales acomodados. Así, en 1996, el este se convierte en el lugar de residencia privilegiado de la élite cairota, suplantando así a Mohandessine y Zamalek. Simultáneamente, la orilla oeste, como consecuencia de su terciarización galopante, ve irse a toda su burguesía, de tal suerte que en 1996 todos los sectores que la componen registran un crecimiento negativo. En la misma época, Madinat Nasr y Heliópolis se convierten en sitios codiciados por los inversionistas en búsqueda de un polo terciario cercano al centro del poder y a poca distancia de sus fábricas ubicadas en las ciudades nuevas del este. La implantación de grandes superestructuras (ciudadela deportiva, centro de convenciones, feria internacional, centro comercial, hospitales, grandes hoteles y ministerios trasladados desde el centro) también contribuye a que Madinat Nasr sea más atractiva.

De las tergiversaciones entre el este y el oeste surge un sistema multicentrado, en el cual los centros antiguos y modernos, pese al éxodo continuo de sus habitantes, siguen jugando un papel de primera importancia. Desde hace algunos años estos "lugares de memoria" son objeto de operaciones de embellecimiento y revitalización. Paralelamente a estas acciones, la venta en subasta de los apartamentos del centro moderno, puesta en práctica desde hace algunos años por las aseguradoras, parece generar movimientos de reconquista de ciertos sectores por parte de la élite intelectual. La liberación de los alquileres decretada a finales de 1997, pone en el mercado decenas de miles de viviendas vacantes, que probablemente acentuarán dicha tendencia. Las calles peatonales acondicionadas por el Estado en ciertos sectores favorecen los encuentros y los paseos. Las antiguas salas de cine en proceso de renovación reabren sus puertas, los cabarets "desempolvan sus escenarios y prenden otra vez sus candilejas para revivir la leyenda". Todo hace pensar que una reconquista del centro está en camino. Sin embargo, esta tendencia está aún por confirmarse.

Pero en el mismo momento en que estos mecanismos se ponen en marcha, surgen cada vez más parcelaciones residenciales de un nuevo tipo a lo largo de las carreteras hacia los desiertos este y oeste. Especie de *edge cities* protegidas y aseptizadas que responden perfectamente a la nueva imagen de la ciudad de la élite islamizada. El gran atractivo de estas colonias residenciales está en la presencia de discotecas, clubes, parques temáticos y sitios turísticos muy promocionados. Las quintas, con piscina en muchos casos, se inspiran en la arquitectura de Hassan Fathi o en las distintas variantes neoarabizantes. Canchas de golf, inmensos centros comerciales que reproducen el zoco de la ciudad vieja, reflejan perfectamente todas las contradicciones de la utopía islamista que quisiera unir modernidad y tradición.

El Estado, consciente de la importancia y del tipo de demanda proveniente de las clases acomodadas, desilusionadas por el urbanismo de las ciudades nuevas y deseosas de escapar de una metrópoli que se ha vuelto tumultuosa, interviene de dos maneras principalmente: acompañando esta descentralización mediante la construcción de salidas de autopista para dar acceso a estas nuevas parcelaciones, y dotando de servicios estas parcelaciones vendidas a los nuevos promotores al precio del mercado. Además, organiza campañas publicitarias para lanzar la comercialización de estos nuevos *dreamlands* del desierto mediante técnicas de mercadeo nunca vistas en Egipto: lujosos folletos, exposiciones en los grandes hoteles con fotos, maquetas, imágenes de síntesis en tres dimensiones e imágenes virtuales, etc.[34]. Esta campaña dio sus frutos, la venta de las parcelaciones del "Nuevo Cairo" al este de Madinat Nasr superó todas las previsiones. El siglo XXI se inicia bajo el signo de vastos movimientos de migración de las clases acomodadas hacia los *compounds* (complejos residenciales cerrados) del desierto.

Con base en este conjunto de datos, algunos estiman que la metrópoli ha tomado el camino de nuevas transformaciones profundas y efectivas, mientras que otros consideran que simplemente atraviesa un período de transición y que aún es temprano para discernir bajo qué forma el sistema urbano finalmente va a estabilizarse. ¿O habría que considerar que estas movilidades del centro y de las clases acomodadas, y este carácter "transitorio" constituyen la "nueva tendencia" de las metrópolis del sur?

34 Iaurif 1991, *op. cit.*

Capítulo 5
PARÍS: DESCONCENTRACIÓN DEL HÁBITAT Y DE LOS EMPLEOS

Martine Berger

1. DESCONCENTRACIÓN DEL HÁBITAT Y DE LOS EMPLEOS: DOS RITMOS DIFERENTES

La expansión espacial juega un papel esencial en el proceso de metropolización. El movimiento secular de despoblamiento de los barrios centrales de París se tradujo, en primer lugar, en un reforzamiento del empleo: las oficinas remplazaban las viviendas. Hoy día ya no sucede lo mismo: el proceso de desconcentracion de los empleos y de emergencia de polos periféricos en los suburbios cercanos y lejanos está en marcha, aun cuando el peso del polo central sigue siendo aplastante para el empleo todavía más que para el hábitat.

Suburbanización y periurbanización de los empleos y de las residencias se efectúan según ritmos muy diferentes. Entre 1975 y 1990, la parte de París en el empleo regional pasó del 41% al 36%, la de la Pequeña Corona se mantuvo estable (alrededor del 35%), la de la Gran Corona aumentó del 24% a casi el 30%. Entre 1982 y 1990, la Gran Corona recogió cerca de las dos terceras partes del crecimiento del empleo de la región de Île-de-France, la Pequeña Corona una tercera parte, y París menos del 2%. Sin embargo, a pesar de reunir ahora a más de cuatro de diez habitantes de Île-de-France, la Gran Corona sigue siendo deficitaria en empleos. La desconcentración del hábitat ha sido más rápido que el de los empleos: el 57% de los empleos sigue concentrado, en 1990, en un radio de menos de 10 km de París, para el 40% de los activos residentes.

Las ciudades nuevas, en particular las mejor conectadas con París (Cergy y Saint-Quentin-en-Yvelines), recogieron cerca de la mitad del crecimiento del empleo regional. No por ello constituyen aún verdaderos polos que estructuren la cuenca de empleo parisiense: con el 5% de los empleos para el 5,5% de los activos regionales, todavía son globalmente deficitarias. Y aun en las zonas donde un cierto equilibrio parece haberse alcanzado, menos de uno de cuatro activos trabaja en el municipio en el que reside. Las ciudades nuevas, a la vez polos de empleo y zonas-dormitorio, participan en el gran cruce de migraciones cotidianas en Île-de-France. Ciertamente

allí se observa una mejor tasa de empleo en el mismo lugar (en el mismo municipio de residencia, o cerca), una mejor integración de la gente recién instalada a un mercado laboral local en fuerte crecimiento en los años 1980. Pero la proporción de movimientos pendulares largos (más de 20 km) es más fuerte que en los otros municipios situados a la misma distancia de París: probablemente porque las ciudades nuevas gozan de mejores conexiones de transporte colectivo con el centro de la aglomeración. Y las ciudades nuevas sólo representan una parte de los nuevos empleos creados en la periferia: la parte de las zonas de actividad situadas a orillas de rutas circunvalares o cerca de grandes plataformas logísticas crece, en particular desde que las empresas que se instalan en las ciudades nuevas dejaron de beneficiarse de primas de descentralización.

Además, los nuevos polos de empleos periféricos son más especializados, en términos de ramas y de calificación, que el foco central que sigue proponiendo una mayor polivalencia de empleos y servicios ofrecidos tanto a los citadinos como a las empresas. En particular, la oposición entre el este y el oeste, observable en París y en los suburbios cercanos, se repite en la Gran Corona: allí, la proporción de ejecutivos entre los activos en el sitio de trabajo es 1.5 veces más alta en el oeste, la de los obreros, 1.5 veces más fuerte en el este.

2. Desconcentración del hábitat y estructuras de los hogares en Île-de-France

Pese a un ritmo sostenido de crecimiento de la población y de una disminución de la oferta de vivienda nueva en la región, los hogares residentes en Île-de-France disponen de un área cada vez mayor. El número promedio de piezas por vivienda sigue aumentando, y el número de personas por vivienda y por pieza sigue disminuyendo. Lo anterior resulta, en primer lugar, del porcentaje creciente de casas individuales, más amplias en promedio que los apartamentos, aun cuando el encarecimiento de los costos de la tierra haya reducido el porcentaje de las casas más grandes en la construcción nueva. Por otra parte, en el parque de casas individuales construido en las décadas 1960 y 1970, la decohabitación de las generaciones comienza a reducir el tamaño de los hogares.

En el parque de vivienda colectiva, la desconcentración sigue su curso como consecuencia de varios factores: parte del parque HLM[35] de vivienda amplia en la construcción nueva, proporción creciente de las categorías acomodadas en la sociedad de Île-de-France. Las diferencias entre grupos sociales no se reducen: sólo los sectores

35 Sigla para vivienda social pública, de renta limitada.

más acomodados se benefician de una verdadera desconcentración. Entre los ejecutivos y las profesiones intermedias, la disminución del tamaño de los hogares compensa la reducción de dimensión de las viviendas. Entre los obreros, pese a tener viviendas más amplias, el aumento del tamaño promedio de los hogares se traduce en un aumento de las densidades de ocupación. Este aumento resulta en particular de la proporción creciente de jefes de hogar extranjeros entre los hogares obreros. Si bien los extranjeros también ven mejorarse sus condiciones de vivienda, la diferencia con los hogares franceses sigue siendo importante, sin importar la edad y la categoría socio-profesional, máxime cuando acceden en menor grado a la casa individual y a la propiedad.

En conclusión, la situación muy tensa del mercado inmobiliario en Île-de-France y la desaceleración de la decohabitación de los jóvenes no llevaron a una densificación de la tasa de ocupación de la vivienda en los años 1980. Por una parte, la evolución de las estructuras familiares contribuye a la reducción del tamaño de los hogares. Por otra parte, las familias deseosas de disponer de un mayor espacio se inclinaron hacia el mercado de casas individuales. En la mayoría de los casos, es entonces a costa de un alejamiento del centro que los hogares pudieron mejorar sus condiciones de vivienda. Es en el rango de edad de 35 a 44 años donde la lógica de desconcentración residencial es más fuerte: los flujos centrífugos representan 3 de 4 migraciones y su volumen aumenta en un 25%. Aun cuando las renovaciones urbanas o la reconquista de antiguos espacios de actividades industriales o artesanales acrecentaron la oferta de vivienda en algunos barrios de París y en algunos municipios de la periferia cercana, la desconcentración periférica sigue siendo el principal factor de evolución de los espacios residenciales en Île-de-France.

3. LA PERCEPCIÓN DE LA DENSIDAD

En su última versión, elaborada a principios de los años 1990, el esquema director de ordenamiento y urbanismo fija metas de redensificación, en particular en la periferia cercana y alrededor de los polos de intercambios bien conectados por el transporte colectivo en la periferia media y lejana. La experiencia de una década de leyes de descentralización muestra que para los representantes municipales a menudo es muy difícil imponer este proyecto de ciudad más densa a unos electores renuentes. Sean de origen parisiense (muchas veces marcados por el recuerdo de las crisis de la vivienda de antes de 1960 o por el rechazo de los grandes conjuntos urbanísticos) u oriundos de la provincia, una mayoría de habitantes de Île-de-France aspiran al extendimiento urbano, a nombre de la preservación de su entorno cercano o como garantía de un acceso posible a la propiedad. Se puede considerar que, salvo pocos casos, ya no hay problemas de sobredensidades en el parque de vivienda de la aglomeración parisiense. La paradoja es que aquellas mismas personas que pretenden protegerse de una den-

sificación residencial de su barrio o de su municipio, no quieren entender que la concentración de empleos (que ofrecen la ventaja de producir el impuesto profesional), la multiplicación de los flujos y el alargamiento de los movimientos pendulares, constituyen un factor de degradación de este entorno.

CAPÍTULO 6
SÃO PAULO: *GHETTOS* DE LOS RICOS Y HACINAMIENTO DE LOS POBRES

Helena Menna-Barreto Silva

Las principales transformaciones recientes del espacio metropolitano, influidas por los cambios estructurales en las actividades económicas y por las nuevas estrategias residenciales de los diferentes estratos de la población, resultan de:

- la reducción de las zonas industriales legales y de las áreas ocupadas por las industrias;
- el aumento de las zonas ocupadas casi exclusivamente por el sector terciario y, en consecuencia, de las correspondientes áreas construidas en remplazo de construcciones residenciales habitadas por estratos sociales medios;
- la construcción de grandes conjuntos residenciales de alto *standing* con densidad muy baja (*condominios fechados*) en los sectores periféricos de la ciudad y de otros municipios;
- la densificación excesiva de las implantaciones populares periféricas y centrales, sobre todo por extensión y sobreelevación de las construcciones;
- la continuación de la ocupación clandestina en los sitios aún más inadecuados (no codiciados por el mercado formal);
- la expulsión de los habitantes de los *cortiços* (casas muy deterioradas) y la disminución de la población de bajos ingresos en las zonas centrales.

1. REGLAS DE URBANISMO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde hace varias décadas, inversiones públicas y privadas permitieron que numerosas parcelaciones ilegales fueran dotadas de infraestructuras e incluso obtuvieran, *a posteriori*, una regularización de la tenencia de la tierra, convirtiéndose de hecho en suburbios urbanos. Como resultado de diversas mejoras, los terrenos se valorizan, los precios de los alquileres suben y los habitantes más pobres, remplazados por habitantes más ricos, se ven relegados hacia las *favelas* cercanas o hacia otras parcelaciones precarias y en muchos casos más lejanas.

Al tiempo que la ciudad se extendía sin control y sin infraestructuras con el avance de los vendedores ilegales de terrenos, numerosos espacios permanecían vacíos en sectores ya urbanizados, a falta de una obligación de parcelar o de construir impuesta por la municipalidad. Pese a ello, el proceso de verticalización en São Paulo (residencias, comercios, oficinas) se ha desarrollado sobre todo en sectores urbanos ocupados y dotados de todas las infraestructuras modernas. En estos sectores, los promotores de la verticalización producen nuevas áreas para construir demoliendo los edificios existentes y procediendo a reagrupamientos parcelares.

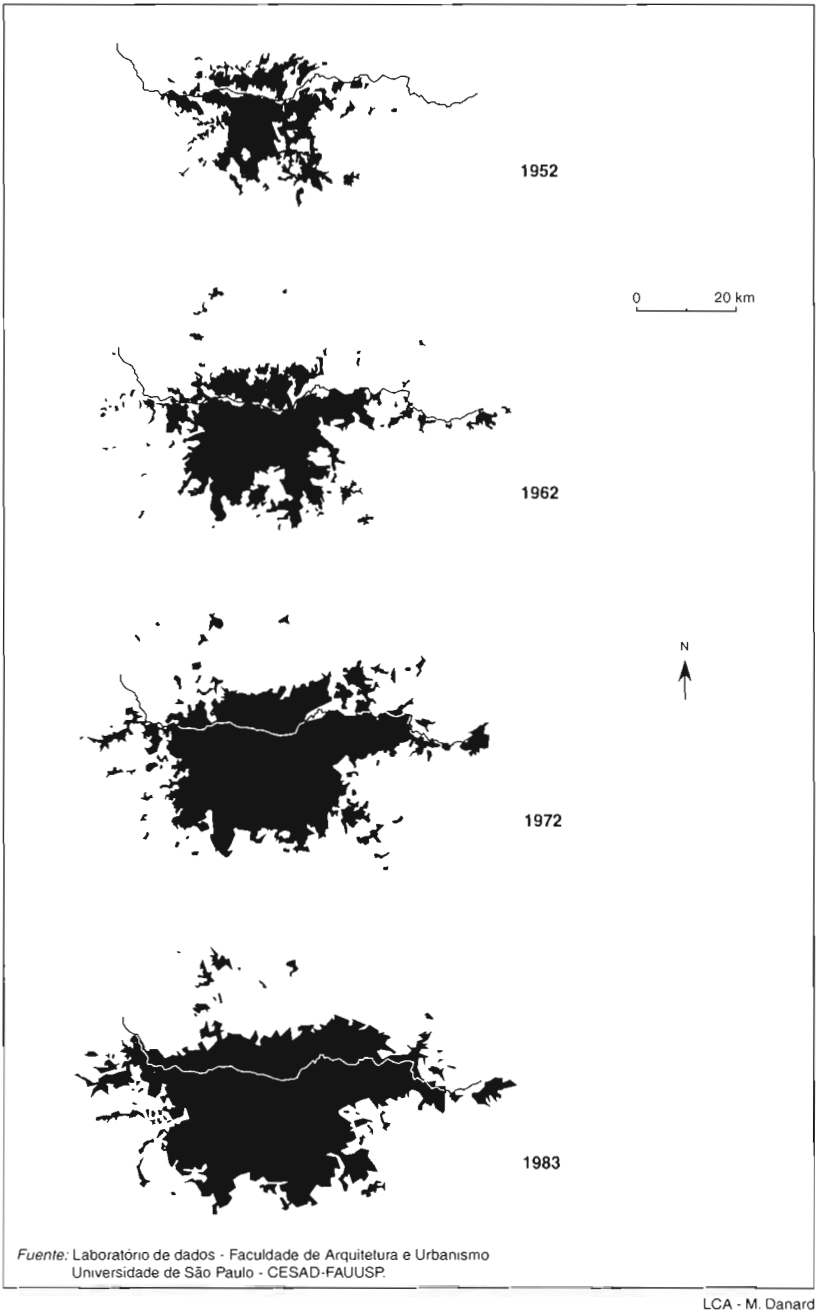
Con la rarefacción de los terrenos en los barrios más atractivos, la verticalización se extendió poco a poco a barrios intermedios, en sitios donde hay una demanda necesaria o provocada (mediante el *marketing*), conllevando a su vez a la demolición de casas, a la transformación de residencias en comercios y al alza de los precios de la tierra y de la finca raíz. Sin embargo, se observa también una verticalización puntual en barrios periféricos que provoca la valorización (o perspectivas de valorización), volviéndose los terrenos demasiado caros para construcciones menos densas y menos costosas. En estos nuevos sectores, la verticalización no es necesariamente sinónimo de densificación de la población, ni de oferta inmobiliaria más barata en relación con las viviendas remplazadas. Todo lo contrario: siendo más caros los precios de venta y el alquiler de los apartamentos, finalmente tiene por efecto favorecer la transformación social de un sector al provocar desplazamientos en cascada de población hacia sectores menos caros.

Más recientemente, en amplios terrenos vacíos de zonas intermedias, y aun populares, de la aglomeración, se registra la construcción de conjuntos residenciales, verticalizados o no, cerrados a toda circulación de automóviles y a los peatones ajenos al barrio, lo que permite crear una segregación y evitar las violencias urbanas. Estas casas y apartamentos "protegidos" llegan a venderse a un precio muy superior al de las casas individuales existentes en el vecindario.

En un proceso de esta naturaleza, la permanente transformación de la ciudad obliga, entonces, a los más pobres a conformarse con localizaciones siempre más lejanas o con terrenos urbanos muy precarios. La expansión urbana irregular y las inversiones públicas que de ahí derivan, no sólo no garantizan siempre la permanencia de los más pobres en el lugar, sino que abren nuevos espacios para el mercado inmobiliario formal destinado a los estratos más acomodados.

Los problemas de la organización del espacio metropolitano no resultan únicamente de la ilegalidad y de los comportamientos especulativos privados. La verticalización dispersa e intensiva en todas partes, el cerramiento de los conjuntos urbanísticos, las demoliciones sin justificación técnica, etc., son autorizados y aun fomentados por la legislación. Además, las políticas de vivienda y las financiaciones públicas han contribuido a la expansión excesiva (Mapa 10) y al aumento del precio de la vivienda.

Mapa 10
São Paulo: expansión urbana (1952-1983)



Fuente: Laboratório de dados - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Universidade de São Paulo - CESAD-FAUUSP.

LCA - M. Danard

En la vivienda social, la utilización, en los años 1960, 1970 y 1980, de terrenos rurales baratos tuvo como consecuencia directa, por un lado, una agravación de la expansión urbana no controlada, y, por el otro, una valorización de los terrenos cercanos, provocando así una rarefacción de la oferta de parcelaciones privadas destinadas a estratos populares. En la financiación de la vivienda de las clases medias, tres factores estimularon la demanda y favorecieron el alza de los precios de la tierra: primero, la abundancia del recurso distribuido entonces sin mayores condiciones; luego, el aumento incontrolado de los topes de financiación; y finalmente, la falta de regulación y control del precio de los terrenos en el plan de financiación. Además, las inversiones del BNH (Banco Nacional del Hábitat) en las infraestructuras urbanas, sobre todo en los años 1970, provocaron una valorización de la tierra que benefició directamente a la propiedad privada. Los poderes públicos no supieron crear instrumentos de urbanismo que hubiesen permitido a los promotores de vivienda social adquirir terrenos en sectores más centrales. En consecuencia, posteriormente los intentos de localización más central de conjuntos sociales tuvieron como primera limitante el precio de los terrenos.

2. UNA VERTICALIZACIÓN QUE NO ES SINÓNIMO DE DENSIFICACIÓN

Como lo muestra el Cuadro 1, en los años 1980, las nuevas ofertas inmobiliarias se concentraron en la parte más rica de la ciudad: el Centro extenso. En este sector, la cantidad de unidades de vivienda nueva ofrecida es seis veces superior a la cantidad de unidades de vivienda nueva contabilizadas por el censo, ya que estas unidades nuevas han venido a remplazar viviendas demolidas o un hábitat transformado en oficinas o en comercios. Pese a la dinámica inmobiliaria y al aumento del número de unidades de vivienda, se registró una reducción de la población de los sectores centrales de la ciudad (Centro histórico y Centro extenso). Una parte de esta población se vio obligada a desplazarse hacia sectores intermedios donde la presión inmobiliaria es menos fuerte. En los sectores intermedios (oeste, sudeste, este 1, norte 2), la cantidad de apartamentos propuestos por el mercado formal cubre apenas la mitad del aumento del número de unidades de vivienda; la otra mitad está constituida principalmente por vivienda nueva edificada en las *favelas*. En los sectores norte 1 y sur, aunque la población y el número de unidades de vivienda hayan registrado un crecimiento considerable, las ofertas del sector privado representan menos del 17% de este crecimiento; en el sector este 2, el más pobre de la ciudad, se acercan al 3%. Paralelamente, estos tres últimos sectores registraron también, durante el mismo período, el más importante aumento de *favelas* y de urbanizaciones piratas en São Paulo.

El Cuadro 1 muestra cómo la densificación de las construcciones y aun la verticalización no tienen correspondencia directa con el aumento de la población. Es paradójico observar que las zonas mejor equipadas de la ciudad se vacían, mientras que

las zonas muy precarias se densifican. Por otra parte, se observa que las inversiones, tanto públicas como privadas, se siguen concentrando en las zonas donde la población disminuye.

Cuadro 1
São Paulo: demografía y oferta inmobiliaria por sectores

Sectores de la ciudad de São Paulo (MSP)	Características de la población				Viviendas nuevas**	Apartamentos ofrecidos por el sector privado
	<5 sm* (%)	>20 sm* (%)	Tasa cre. anual 80-91 (%)	Total habitantes en 1991	Aumento 1980-91	Enero 1981 a diciembre1991 (***)
Centro histórico	51,0	5,8	-1,16	86.200	1.100	7.900
Centro extenso	26,9	23,2	-0,86	340.700	14.300	85.700
Oeste	46,3	11,4	2,34	103.500	29.900	20.400
Sur	57,3	6,7	2,14	526.600	137.200	22.800
Sureste	53,8	5,4	0,49	315.000	41.700	23.900
Este 1	60,1	3,1	0,27	297.000	32.400	15.700
Este 2	73,6	0,6	3,81	360.000	141.400	4.600
Norte 1	60,1	2,7	2,28	94.200	26.800	4.700
Norte 2	58,4	4,1	0,44	417.000	53.000	28.900
Ciudad de São Paulo	55,1	6,8	1,16	2.540.200	477.800	214.600

Fuentes: Cálculos a partir del censo demográfico (IBGE) y del Embraesp.
*: Salario mínimo (del jefe de hogar).
**: Se trata de viviendas permanentes ocupadas, pero posiblemente el número real de viviendas nuevas construidas sea mucho más importante. En 1991, se contabilizaron aproximadamente 280.000 viviendas vacías. Es imposible conocer el número de unidades construidas entre 1980 y 1991.
***: Cálculos a partir de los datos regionalizados para el período 1983-1993 y del total Embraesp para el municipio de São Paulo relativos al período 1981-1991.

Los últimos censos y la observación *in situ* muestran que la densificación en los sectores periféricos es más importante en las *favelas* y las parcelaciones precarias. En ciertas *favelas*, el número de hogares aumentó más de dos veces en el período 1987-1993, en las mismas áreas. En efecto, en las parcelaciones y *favelas*, los habitantes construyen piezas suplementarias en la parte trasera de su casa, así como, cada vez más, pisos suplementarios en construcciones inicialmente no diseñadas para sobreelevaciones de este tipo.

El Cuadro 2, con base en algunos indicadores de calidad de vivienda y de infraestructuras urbanas, da una idea de la realidad inmobiliaria de algunos barrios de la ciudad de São Paulo. Por ejemplo, el barrio de Pinheiros es un barrio típico del Centro extenso, muy dinámico en el plano inmobiliario y comercial, pero con una población que disminuye. En cambio, los demás barrios, que son ya sea barrios intermediarios (Vila Prudente y Vila Formosa), o bien barrios periféricos (Capela do Socorro, Itaquera, Pirituba y Brasilândia), registran todos un crecimiento de población.

Desde los años 1980, los sectores más pobres de la ciudad, y sobre todo, aquéllos situados en los demás municipios metropolitanos, ven aumentar su población a partir de una migración que se originó en la valorización de ciertos sectores de la ciudad. Este doble movimiento, por un lado de expulsión, y por el otro de densificación de los barrios pobres, conduce a la reducción de los espacios habitables para los hogares más pobres, y sobre todo a la agravación de su exclusión social.

Cuadro 2

São Paulo: ingresos de los hogares, comodidad de la vivienda y calidad urbana de algunos barrios de la ciudad

Barrios*	Población en 1991	Ingresos (jefe del hogar)		Características de las viviendas				Alcantarillado	Ocupación del espacio público (1)	
	total	<5 sm** (%)	>20 sm** (%)	Piezas ***	Baños/ sanitarios	Hab. por vivienda	Hab. por pieza	Conexión a la red %	Jardines (m^2/hab)	*Favelas* (%)
Pinheiros	40.110	24	26	8,23	2,29	3,14	0,38	99,3	21,3	0,3
Vila Prudente	568.642	59	3	4,76	1,22	3,79	0,80	85,0	2,9	15,4
Vila Formosa	109.741	61	3	5,02	1,30	3,75	0,75	89,3	5,6	9,3
Capela do Socorro	664.466	65	2	4,51	1,15	4,15	0,92	58,0	9,1	40,3
Itaquera	549.664	68	0	4,56	1,08	4,15	0,91	77,4	1,4	17,3
Pirituba	148.437	56	3	4,94	1,24	3,79	0,77	81,7	10,4	21,6
Brasilândia	210.328	68	0	4,05	1,03	4,13	1,02	72,1	9,1	32,8

Fuentes: IBGE/Censo de 1991.

(1) Alcaldía de São Paulo. Secretaria de Planeación (1985).

*: Los límites de los barrios coinciden con los de los distritos según la división adoptada por el IBGE hasta 1991.

**: Salario mínimo.

***: Incluidos el baño y la cocina.

Parte II

ESTRATEGIAS Y DECISIONES RESIDENCIALES

Introducción
Los modos de habitar: unas decisiones condicionadas

Catherine Bonvalet y Françoise Dureau

Con base en las conclusiones del seminario "Estrategias residenciales" (1988) sobre la situación en Francia[1] y de investigaciones llevadas a cabo desde esta fecha en diferentes regiones del mundo, los organizadores del taller habían planteado la hipótesis de la existencia, aunque fuese mínima, de estrategias, y por tanto de decisiones residenciales, para los habitantes de las 19 metrópolis consideradas en este encuentro. El término de estrategia no es neutro. Hablar de estrategias implica "restituir al actor su parte de iniciativa en la elaboración de su propia existencia"[2]. Al tiempo que se reconoce que en las decisiones residenciales intervienen múltiples factores (política de vivienda, oferta de vivienda, preferencias en materia de modo de vida, ingresos, etc.), se formula la hipótesis de que "los individuos y los hogares disponen en el trascurso de su vida de un mínimo de libertad de acción y de lucidez en sus prácticas residenciales"[3]. Sin atribuir al hogar un control absoluto de su destino en función de horizontes fijados desde un principio, la noción de estrategia le reconoce una parte de decisión: abre el horizonte de los posibles, que una visión determinista cierra según criterios previos. "¿Cómo el espacio de los posibles para cada individuo, en cada uno o en ciertos momentos de su existencia, se aparta del espacio de los destinos probables"[4] del grupo social del que hace parte? La implementación de estrategias, el "desfase" en relación con la trayectoria determinada por una condición social, supone recursos, financieros por supuesto, pero no únicamente. "La cuestión de las estrategias, residenciales y otras, está directamente relacionada con la cuestión de los recur-

1 Bonvalet C., Fribourg A.-M. 1990, *Stratégies résidentielles. Actes du séminaire organisé par Catherine Bonvalet et Anne-Marie Fribourg, Paris, 1988*, París, INED –Plan Construction et Architecture-MELTM (Col. Congrès et Colloques N° 2).

2 Godard F. 1990, Sur le concept de stratégie, en Bonvalet C., Fribourg A.-M. 1990, *op. cit.*, 9-22.

3 Brun J. 1990, Mobilité résidentielle et stratégies de localisation, en Bonvalet C., Fribourg A.-M. 1990, *op. cit.*, 299-312.

4 Godard F. 1990, *op. cit.*.

sos. Sin recursos, no hay estrategias. Es por intermedio de los recursos como las estrategias individuales y las condicionantes estructurales interactúan"[5].

Como veremos, los diferentes estudios incluidos en la presente obra validan el enfoque en términos de estrategias residenciales y demuestran que éstas no pueden ser reducidas a simples "tácticas"[6]. Estos estudios ponen igualmente en evidencia las dificultades que plantea este enfoque. El análisis de las decisiones residenciales supone una perspectiva temporal larga, que permite reubicar estas decisiones en la trayectoria migratoria, residencial, familiar[7]. Sólo encuestas longitudinales y entrevistas profundizadas permiten aprehender correctamente las estrategias en marcha, aun cuando a veces sigue siendo difícil comprender su modo de elaboración[8]: uno puede preguntarse si se trata de una reconstitución *a posteriori* por parte de los actores o por parte de los investigadores.

Además de la dificultad que representa recogerlos y analizarlos, estos datos individuales y familiares longitudinales no son suficientes. En el ejercicio que nos propusimos (una lectura comparativa que implicara a unas veinte metrópolis del norte y del sur), incluso el verdadero desafío sería otro: para evaluar las condicionantes que pesan en las trayectorias residenciales, identificar el campo de los posibles de los individuos y los hogares, evaluar las priorizaciones que se dan y el grado de movilización de los recursos de que éstos disponen, es preciso también tener un profundo conocimiento de la historia de la vivienda, de la política, del sistema de financiación, del transporte, de los terrenos observados y de las historias microlocales. Reunidos con este propósito, los datos de contextualización presentados en el anexo ofrecen algunos elementos. Cualquiera que sea el carácter inevitablemente reductor de las presentaciones sintéticas, hay que ser conscientes de los límites de los conocimientos disponibles sobre estos temas para muchas metrópolis. Con frecuencia, el conocimiento de la dinámica del mercado de la vivienda sigue siendo muy fragmentario: todavía se sabe poco sobre las estrategias de inversión de los productores de vivienda en propiedad o en alquiler. Ahora bien, como lo señala A. Deboulet, "la comprensión de las dinámicas de los mercados de la tierra y de finca raíz" es necesaria para evidenciar cómo los citadinos, a través de sus prácticas residenciales, "se las arreglan con estos mecanismos, se adelantan a ellos o contribuyen indirectamente a transformarlos".

Finalmente cabe preguntarse también de qué actores se está hablando. Según las metrópolis, se enfatiza en: ciertos grupos determinados por la categoría socioprofesional,

---

5 Gotman A. 1990, Stratégies résidentielles, stratégies de la recherche, en Bonvalet C., Fribourg A.-M. 1990, *op. cit.* 23-34.

6 Retomando el término utilizado por A. Dubresson en el capítulo introductorio de la presente obra.

7 Bonvalet C., Gotman A. (eds) 1993, *Le logement, une affaire de famille*, París, L'Harmattan (Col. Villes et entreprises).

8 Grafmeyer Y. 1994, *Sociologie urbaine*, París, Nathan (Col. 128).

por los orígenes (provinciales o extranjeros), o por las relaciones familiares en algunos casos; los hogares, que eligen entre los intereses de los diferentes miembros del grupo doméstico; o el individuo mismo. Aun cuando la diversidad de los contextos metropolitanos justifica la constitución de estos grupos según criterios distintos, muchos autores adoptan una división socioeconómica para el análisis de las prácticas residenciales. Sin embargo, esta relativa convergencia entre los estudios de la presente obra no debe engañarnos: divergentes según las metrópolis, las dinámicas sociales introducen de hecho una fuerte heterogeneidad entre categorías sociales designadas bajo el mismo vocablo. ¿Qué hay de común entre las clases medias en vía de pauperización de ciertas metrópolis del sur y la trayectoria actual de las clases medias francesas o canadienses?

Así mismo, la referencia universal a la noción de hogar, manejada por la estadística, dejaría pensar *a priori* en una cierta homogeneidad que facilitaría la comparación internacional. Pero, en este caso también, la situación es menos sencilla de lo que parece a primera vista. Por cierto, la cohabitación dentro de una misma vivienda unifica todas las definiciones. Pero, en algunos países (Colombia, Guatemala, Malí, entre otros), ésta implica también un criterio económico, compartir los gastos alimenticios, que conduce a identificar varios hogares dentro de una misma vivienda. Por tanto, la estructura del parque de vivienda puede a veces diferir sensiblemente de la de las condiciones de vivienda de los hogares: en particular unas prácticas residenciales tales como la cohabitación y el albergue serán evaluadas de manera muy diferente, según la definición de hogar que se adopte. Más allá de este problema recurrente de la variabilidad de las categorías de análisis en las comparaciones internacionales, hay que mencionar también el impacto de esta lectura de la cuestión residencial a través del concepto de hogar. Tanto en Bamako como en Bogotá, los autores muestran claramente que la movilidad de los hogares puede diferir fuertemente de la movilidad de los individuos: detrás de la estabilidad de ciertos hogares se oculta una fuerte "agitación residencial" (M. Bertrand) de los individuos. El concepto de hogar, unidad profundamente transversal (o por lo menos de una temporalidad corta tradicionalmente utilizada en los estudios sobre la vivienda, es relativamente contradictorio con una aproximación en términos de estrategias residenciales que implica una temporalidad más larga (familiar, intergeneracional)[9].

En el marco del seminario de 1988, C. Bonvalet y A.-M. Fribourg habían esbozado "una tipología que diera cuenta de tres factores decisivos en las estrategias de los hogares: el modo de ocupación, el tamaño de la vivienda y la localización". La lectura de los diferentes estudios aquí reunidos y el paso del tiempo desde ese entonces nos llevan a identificar otro factor, el tipo de hábitat, por el que preferimos sustituir el

9 Bonvalet C., Lelièvre É. 1995. Du concept de ménage à celui d'entourage: une redéfinition de l'espace familial, *Sociologie et sociétés*, vol. XXVII, N° 2, 177-190.

tamaño de la vivienda[10]. Para mayor claridad del presente análisis, dichos factores serán considerados sucesivamente, antes de abordar el papel de las redes de relaciones. Lo anterior no impide, por supuesto, que la combinación de estas tres características (modo, tipo, localización) sea específica en cada ciudad y que sea "la combinación de estos diferentes elementos la que contribuye a asignar a los individuos conjuntamente una posición social y una posición residencial"[11].

Tendientes a reflejar su lugar en la sociedad, las decisiones residenciales de los hogares no se hacen únicamente según una racionalidad puramente económica: otras lógicas intervienen. Para comprender estas decisiones, es muy importante conocer para cada país los modelos culturales, los efectos de moda y los cambios en curso en las sociedades (los ejemplos de Moscú y Johannesburgo son muy significativos al respecto). Los casos aquí compilados aportan, por lo demás, elementos interesantes sobre las condiciones de elaboración y difusión de los modelos: el peso de los organismos internacionales y de las clases acomodadas en la difusión de ciertos modelos confirma plenamente el papel de la vivienda como hecho de representación social. A través de una cierta posición residencial (definida por la localización, el tipo de hábitat y el modo de ocupación), en últimas son un estatus social y un nivel de desarrollo los que se buscan.

Ya sea para adoptar esos modelos o para apartarse de ellos, las estrategias de los hogares están fuertemente impregnadas de estas referencias. F. Dansereau describe con precisión el modelo de habitar que funciona en Montreal: ser propietario de una casa individual en los suburbios o en la periferia. La frecuencia del alquiler (73% en la ciudad de Montreal y 41% en el resto de la región metropolitana en 1991) muestra también la distancia que persiste entre el modelo soñado y el modelo efectivo. A partir de estos modelos se puede ver qué priorizaciones hacen los hogares. Por supuesto, para una muy pequeña minoría de hogares, la cuestión de las priorizaciones no se plantea: ellos pueden satisfacer sus expectativas en todos sus aspectos (modo de ocupación, localización, tipo de hábitat) sin tener que sacrificar ninguno. Pero la gran mayoría de los hogares se ven obligados a priorizar, y por tanto a sacrificar por lo menos uno de los elementos.

No obstante, una categoría escapa al registro de las decisiones y las estrategias residenciales: las personas que deben efectuar una movilidad obligada. Evocada específicamente por A. Deboulet a propósito de El Cairo, la movilidad residencial forzada es igualmente mencionada en muchos otros contextos, africanos, asiáticos o latinoamericanos: desplazamientos ligados a la guerra (Hanoi), a las catástrofes naturales

10 Se había escogido el tamaño de la vivienda debido a su importancia en las estrategias residenciales de los habitantes de la región de Île-de-France. La casa individual es a menudo la única solución para disponer del espacio necesario para la vida de familia.

11 Bonvalet C. 1998, *Famille-logement: identité statistique ou enjeu politique?*, París, INED (Dossiers et recherches N° 72).

(terremotos en Ciudad de Guatemala y en El Cairo), erradicación de tugurios en Delhi o en Abidján (los famosos *déguerpissements*), expulsiones para la realización de grandes obras (bulevar periférico de El Cairo) o para la renovación de los centros históricos. La expulsión por razones de utilidad pública también existe en las metrópolis del norte. Lo que difiere de una ciudad a otra, además de la intensidad del fenómeno, son el manejo de estas situaciones, los derechos concedidos a los habitantes desalojados, y las consecuencias para estos últimos en particular en las ciudades donde el acceso a una vivienda es problemático: en El Cairo, donde el acceso a una vivienda independiente, que moviliza los recursos de toda una vida, no puede repetirse, es la totalidad de la trayectoria residencial (y aun de vida) de una familia la que está en juego en una expulsión.

1. EL MODO DE OCUPACIÓN

El factor que en muchos casos parece primar sobre los demás factores en las decisiones residenciales es el modo de ocupación. Esto se observa en casi todas las metrópolis, salvo en aquellas donde las decisiones residenciales son muy reducidas, como en El Cairo. Pero sus consecuencias difieren profundamente según las metrópolis y según los grupos sociales: así, la relocalización inducida por la adquisición de la vivienda depende directamente de la distribución de los espacios residenciales en el espacio metropolitano, muy variable de una ciudad a otra y en el tiempo.

1.1 La propiedad, una norma de múltiples significaciones

En el norte, la lectura de la metrópoli contemporánea está estrechamente ligada a la difusión de la propiedad y al extendimiento urbano que le está asociado a ella. En el sur, el sector de la vivienda en alquiler no ha sido objeto de suficientes análisis[12]: aquí también, la propiedad es el filtro de lectura de los comportamientos residenciales. Ahora bien, como lo señala M. Bertrand a propósito de Bamako: "la difusión y las formas del mercado de la vivienda en alquiler permiten entender, por un lado, el ordenamiento espacial, a distintas escalas de las densidades y de las movilidades residenciales, y, por el otro, la articulación en la sociedad urbana de necesidades mercantiles y de reflejos domésticos". En muchas metrópolis, como en París, "el sector privado de vivienda en alquiler juega un *papel* de pivote en la movilidad de los hogares: jóvenes descohabitantes, parejas jóvenes, personas recién instaladas en Île-

12 A este respecto, el estudio realizado sobre Santiago de Chile es muy revelador de lo que los análisis tradicionales dejan en la sombra. Cuando se llevan a cabo análisis finos, las estrategias aparecen realmente a la luz: así, en los sectores populares de la capital chilena, un número creciente de hogares jóvenes desarrolla estrategias que tienen un claro carácter anticipador, al presentarse como candidatos para adquirir una vivienda social con la intención previa de ofrecerla en alquiler.

de-France": es verdaderamente del sector en alquiler del que dependen la fluidez del mercado de vivienda y la movilidad de los hogares. Si bien se ha reconocido el papel clave que desempeña este sector, la diversidad de los modos efectivos de ocupación de la vivienda y las fronteras a veces muy imprecisas de estos modos, la propiedad sigue siendo considerada la norma; incluso ésta puede llegar a ser la referencia de las reivindicaciones, como en Chile donde "el derecho a la propiedad" fue objeto de un reconocimiento muy temprano. De hecho, para avanzar en la comprensión de las decisiones de modo residencial, conviene interrogarse sobre lo que *significa* este modo de propiedad en los diferentes contextos metropolitanos.

Llegar a ser propietario de su vivienda, tal es el horizonte de casi todos los hogares, la culminación de una carrera residencial[13], es ante todo, con la localización, un hecho de representación social. La propiedad confiere una posición residencial, y de esta manera una posición social que no siempre el estatuto profesional permite adquirir. Es un indicio de ascenso social: la trayectoria residencial que desemboca en un acceso a la propiedad siempre es considerada como ascendente (tanto por los inmigrantes de Montreal como por los habitantes de las HLM de París), aun cuando el hábitat sea precario como en Delhi. Lo anterior es aún más importante para las poblaciones negras de Johannesburgo que por mucho tiempo fueron privadas del derecho de propiedad. Como lo comenta M. Bertrand en el caso de Bamako: "Seguir siendo arrendatario (...) se vive ante todo como un fracaso social: el fracaso de los jefes de hogar que acumulan la carga del alquiler y la 'vergüenza' de ser, a falta de habilidad social, bamboleados en el mercado urbano".

Al lado del estatus social conferido por la propiedad, esta última permite igualmente no seguir pagando alquileres, no seguir dependiendo del pequeño propietario "que controla el uso del espacio privado" (Delhi), huir del hábitat social cuando éste existe, no ser obligado constantemente a mudarse "a hurtadillas" o como consecuencia de una expulsión. En algunas ciudades donde ronda el temor de ser devuelto al mundo rural, es el mismo anclaje urbano, la garantía de seguir siendo citadino, lo que está en juego para los inmigrantes a través de la propiedad.

A veces, la adquisición de la vivienda es también la única forma, o la más económica, de encontrar una vivienda: para los hogares de bajos ingresos de Santiago de Chile, "el costo del acceso social es muy bajo" y "la propiedad puede ser más económica y financieramente asequible que el alquiler". La propiedad permite no sólo escapar de las limitantes del mercado, sino que puede producir ingresos. En Bamako, como en Bogotá, en Delhi o en São Paulo, la propiedad es rentable para las clases modestas que arriendan una pieza de su vivienda; en Abidján también, la especulación en los alquileres juega un papel importante en los barrios precarios.

13 Culturello P. (ed.) 1992, *Regards sur le logement, une étrange marchandise*, París, L'Harmattan.

La propiedad trae la seguridad presente y futura, para su propio hogar y para los miembros de la familia extensa. Llegar a ser propietario de su vivienda significa poder compartir la parcela, construir un piso adicional, reservar una vivienda para los hijos más tarde y, de esta forma, como en El Cairo, asegurarles un futuro y el matrimonio. Tanto en el norte como en el sur, en un contexto de precarización del trabajo, la seguridad brindada por la propiedad inmobiliaria sustituye cada vez con mayor frecuencia la seguridad que ya no puede ofrecer el trabajo a muchos citadinos. Pero si bien en las ciudades del norte esta garantía brindada por la propiedad es efectiva, lo es mucho menos en las ciudades del sur: el modo de propietario puede corresponder a una propiedad de la vivienda y del terreno legalmente reconocida, pero también a situaciones de propiedad de la vivienda en terrenos ocupados ilegalmente (Delhi). En Hanoi, "aunque sólo los derechos de ocupación del suelo en una parcela de un terreno loteado sean vendidos, de manera puramente informal, sin autorización o garantía legal, los compradores potenciales no temen la expropiación y afluyen de toda la ciudad". Y, en Delhi, ocupar ilegalmente un espacio público o instalarse en un tugurio puede ser "vivido como un acceso a la propiedad, por más precaria que sea y sin ningún derecho de propiedad efectivo. Aquí, la mejor vivienda no es la vivienda en duro, sino la que uno posee, de la que uno es –o más bien de la que uno tiene la impresión de ser– propietario". En las ciudades del sur, la seguridad sobre la tierra no está realmente garantizada por la propiedad de la vivienda, aun si ciertos citadinos la viven como tal, este sucedáneo de propiedad no por ello da un acceso a las ventajas brindadas por una propiedad real. Así lo recuerdan los ejemplos de movilidad residencial condicionada, de expulsión de ciertos barrios que abundan en los capítulos sobre Abidján, Delhi, Ciudad de Guatemala o El Cairo.

En la lectura de los distintos capítulos, lo que predomina es el anhelo de la propiedad y su parte de sueños e ilusiones, aun a costa de sacrificios importantes en la vida diaria, principalmente en la calidad de la vivienda y su localización.

1.2 El alquiler: un modo elegido por algunos, pese a todo

Algunos hogares renuncian voluntariamente a la propiedad: "el alquiler no es forzosamente obligado, ni patológico", como escribe F. Dureau hablando de Bogotá.

Al estimar excesivos los sacrificios en términos de localización, ciertos hogares acomodados prefieren arrendar en un "buen barrio central" de Bogotá, de París o de São Paulo. Es el premio a la centralidad, a la accesibilidad de las infraestructuras. En las metrópolis latinoamericanas donde existe una oferta de alquiler barato en el centro antiguo deteriorado, no sólo las élites urbanas optan por esta solución: muchos hogares modestos también prefieren seguir viviendo en arriendo en los barrios centrales, aun al precio de una muy fuerte promiscuidad en la vivienda.

También ciertas estrategias migratorias privilegian claramente el alquiler. En París, cierta gente de provincia o extranjera prefiere arrendar –eventualmente en condiciones difíciles– o permanecer en el parque de vivienda social en alquiler, con el fin de poder invertir en su terruño. Su decisión es entonces comprar en su región, ahí donde tienen sus raíces y sus vínculos. Aun cuando se prolongue por varios años, e incluso varias décadas, "la estadía en París es vivida como una etapa transitoria"[14]. Este tipo de comportamiento también se observa en otras regiones del mundo, como en Delhi. Ciertas personas sin techo optan por este modo de vida aun cuando podrían alquilar: prefieren minimizar los gastos de vivienda y transporte en Delhi para ahorrar y enviar el dinero a la familia que quedó en su región.

A partir de los ejemplos en los que el alquiler constituye realmente una decisión, se puede verdaderamente plantear la cuestión de la decisión de la propiedad. Cuando la propiedad es ampliamente dominante (como en Ciudad de Guatemala o en España), o cuando existe, como en Santiago de Chile, una política de acceso social que capta la demanda incluso de los más pobres, cabe preguntarse cuál es la parte de libertad en las decisiones de modo residencial[15].

Confirmando las conclusiones de algunas investigaciones recientes en Francia, los estudios aquí reunidos llevan a tomar cierta distancia frente a "una representación jerárquica de un trayecto promocional que va desde el alquiler hasta la propiedad, definiéndose cada uno en relación con el otro: los propietarios son unos 'afortunados', y los arrendatarios se inscriben en un espacio, si no negativo, al menos calificado de purgatorio, en espera de la propiedad"[16]. La realidad es más compleja. Existen en las metrópolis arrendatarios acomodados (otros menos) satisfechos de su decisión. En París, el sector privado del alquiler reúne a la vez "hogares de bajos ingresos que no han podido beneficiarse de la vivienda social, hogares de ingresos medios que no han podido acceder a la propiedad o prefieren habitar en una zona central, y hogares de ingresos altos que eligen ser arrendatarios" (M. Berger). También existen propietarios que viven en "situaciones de hacinamiento extremo y que, con el fin de recibir un ingreso complementario, aceptan en alquiler numerosos pequeños hogares" (Bamako) y propietarios pobres "atrapados" por el acceso a la propiedad y "condenados" de alguna forma a este modo. "Se llega entonces a la paradoja que, antes considerada como la culminación de una 'carrera' residencial, el acceso a la propiedad, cuando se trata de un 'acceso forzoso', pasa a ser, para algunos, la única salida posible –e incluso, en ciertos casos, una vía muerta. Estamos lejos entonces de la realización de un ideal"[17].

---

14 Bonvalet C. 1990, Accession à la propriété et cycle de vie, en Bonvalet C., Fribourg A.-M. 1990, *op. cit.*, 129-137.

15 Culturello P. 1993, Le poids de l'origine et la force de la parenté: la dualité familiale dans les pratiques résidentielles, en Bonvalet C., Gotman A. (eds.), *op. cit.*, 111-128.

16 Bonvalet C., Gotman A. (eds) 1993, *op. cit.*

17 Culturello P. 1993, *op. cit.*

2. EL TIPO DE HÁBITAT

La producción científica sobre las ciudades francesas a menudo recalca la atracción por la casa individual, escogencia que iría a la par con la predilección por el estatuto de propietario (aun cuando esté menos marcada). La composición actual de los parques de vivienda y la diversidad de las situaciones metropolitanas de nuestro *corpus* tienden a relativizar esta observación.

2.1 Casa individual *versus* apartamento

En Montreal, la casa individual efectivamente es de lejos el tipo de hábitat más apetecido: las torres residenciales, los tríplex y los dúplex suscitan poco interés, excepto entre los artesanos comerciantes y los obreros. Sin embargo, se observa una cierta inversión de tendencia entre los jóvenes hogares altamente educados. En París y en Estrasburgo, el porcentaje de casas individuales en la construcción nueva no deja de crecer: la aspiración a la casa individual en propiedad es ciertamente una realidad de los comportamientos actuales. Pero en ambas ciudades, si bien es innegable la importancia de la casa individual en las referencias que actúan sobre los comportamientos, es preciso constatar la distancia que todavía separa el sueño de la realidad: el parque de vivienda individual sigue siendo muy minoritario en estas urbes del norte, tanto en Montreal como en París (22%) o en Estrasburgo (15%).

En cambio, salvo en El Cairo que constituye un caso aparte, la casa individual corresponde efectivamente a la vivienda mayoritaria en las metrópolis del sur: es así como en São Paulo, en 1991, el 76% de los hogares ocupaban casas individuales. Los modos vigentes de producción de la vivienda son directamente responsables de esta situación. La verticalización del hábitat, y su corolario, la producción de apartamentos en inmueble, siguen siendo poco frecuentes en estas metrópolis donde el proceso de urbanización se realizó a través de una expansión espacial desenfrenada. A falta de producción de vivienda social o de acceso a sistemas de financiación, la autoconstrucción de la casa individual corresponde a los recursos –muy limitados– de la gran mayoría. "Hábitat evolutivo", como lo llama H. Menna-Barreto en São Paulo, la construcción de la casa individual en materiales precarios o más duraderos puede extenderse en el tiempo, en función de los recursos, a menudo irregulares, de las familias. Es posible agregar pisos o piezas para alojar a la familia cuando ésta crece[18], para ejercer allí una actividad económica comercial o artesanal (Hanoi) o para obtener un ingreso complementario mediante el alquiler: en países donde la mayoría de la

18 El tamaño de la vivienda también puede actuar en sentido inverso del papel que generalmente se le asigna: para no tener que albergar a algunos familiares, ciertos hogares africanos eligen una vivienda de tamaño reducido.

población no tiene acceso a sistemas de seguro de desempleo, ni de jubilación, esta posibilidad juega un papel decisivo.

En las metrópolis del sur, la casa (sin importar la calidad de sus materiales) es a la vez asequible a todos y dotada de un evidente estatus social en todas las clases sociales, incluso las clases dominantes. Además de sus ventajas estrictamente económicas, la casa individual constituye también a menudo el modelo de referencia en las clases acomodadas, atravesando las modas, como en Abidján "desde los modelos coloniales hasta los 'castillos' barrocos que florecen hoy día", y adaptándose a las condicionantes de la época, al pasar "insensiblemente, de un hábitat vegetalizado visualmente muy abierto a unas fortalezas fuertemente vigiladas por milicias privadas" (Ph. Haeringer). Muy minoritario en Abidján, el apartamento de alto o mediano *standing* puede constituir en otras metrópolis una escogencia más frecuente: es el caso en París, o en El Cairo donde el hábitat individual es insignificante, así como, con una frecuencia cada vez mayor, en ciertas metrópolis latinoamericanas (Bogotá, Quito, São Paulo). En Bogotá, la inseguridad y la atracción por localizaciones centrales contribuyeron directamente a adoptar apartamentos de alto *standing* que se multiplican desde hace unos quince años: la posibilidad de disponer de una residencia alterna en el campo también contribuyó a este cambio rápido de modelo de habitar en la ciudad. El conjunto del espacio residencial movilizado a lo largo de la semana permite a estas familias acomodadas gozar a la vez de una vida metropolitana segura y sin pérdida de tiempo en transporte, y de una cierta calidad de vida en un entorno rural preservado. Es entonces el conjunto de estos componentes del espacio residencial que es preciso tomar en cuenta para entender las decisiones residenciales y, en este caso, la escogencia del apartamento.

Si la casa es tan apetecida es porque es asequible para los hogares de recursos modestos tanto en el norte como en el sur, responde al deseo de espacio, se acomoda y se adapta a la situación de la familia. Con la casa, puede darse la apropiación del espacio habitado. En los patios destinados al alquiler en Bamako o en los inquilinatos de las antiguas casonas del centro histórico de Bogotá, las situaciones de hacinamiento extremas generan "tensiones entre vecinos que fundamentan ampliamente el deseo de acceder a su propia vivienda" (F. Dureau). Este apego por la casa y por el espacio privado es particularmente visible en Moscú, donde cerca del 22% de los hogares poseían en 1994 una *dacha* no muy lejos de su vivienda. A imagen de las huertas obreras en Francia, las *dachas* y los garajes transformados en depósitos o en talleres constituyen, para los moscovitas, "pequeñas dosis de libertad", según la expresión de Ph. Haeringer. "Componentes de su vida citadina", traducen una práctica que igualmente aparece en otras metrópolis: como los moscovitas, otras poblaciones citadinas tienen sistemas residenciales que articulan varios elementos, como acabamos de señalarlo en el caso de Bogotá.

2.2 Otros tipos de hábitat muy apetecidos

La escogencia del tipo de hábitat no se puede resumir en la simple oposición casa individual *versus* apartamento en inmueble, inducida por referencias a las ciudades europeas donde la vivienda se reduce al espacio habitado por un grupo doméstico. Otros tipos de hábitat predominan en los parques de vivienda de ciertas metrópolis, tal como el hábitat de patio en África occidental, en Bamako o en Abidján: genera prácticas residenciales específicas, situaciones de cohabitación bien descritas por M. Bertrand y Ph. Haeringer, y niveles de densidad muy altos. En una "versión vertical", los inmuebles de El Cairo y de Hanoi, resultantes de ampliaciones sucesivas, también constituyen una categoría de hábitat muy particular.

Conviene recalcarse también el caso de los conjuntos cerrados, primos latinoamericanos de las *gated communities* anglosajonas: estas residencias, producidas como tal o resultantes del encerramiento de manzanas de casas individuales preexistentes, ocupan un lugar creciente en ciertas metrópolis del sur (Bogotá, Johannesburgo, São Paulo). Una importancia creciente en términos de espacio ocupado o de porcentaje de población que habita en este tipo de vivienda, pero también (¿sobre todo?) un modelo de referencia que tiende a generalizarse, más allá de las clases dominantes que fueron las primeras en adoptarlo: sin duda, estamos frente a un nuevo modelo de habitar, valorado y reproducido también en los estratos medios y pobres. La función de seguridad de dichas residencias cerradas, que subrayan C. Bénit (Johannesburgo) y F. Dureau (Bogotá), es evidente. En estas ciudades golpeadas por una inseguridad real, a la cual los medios de comunicación le dedican grandes espacios, estos conjuntos residenciales constituyen efectivamente verdaderas fortalezas. En Delhi, la presencia de rejas no se asocia forzosamente con un estricto control de las entradas y salidas: mal cumplida, la función de seguridad parece sobre todo dar paso a la otra función de este tipo de hábitat, la función social. El estatus social ligado a este tipo de residencia es claro en El Cairo como en Bogotá o en Delhi: la única lectura no puede ser entonces la de la búsqueda de la seguridad.

Esta predominancia de ciertos modelos de hábitat, el papel de estas referencias es efectivamente una dimensión universal, tanto en el norte como en el sur: a través de la vivienda, es el estatus social el que se busca, pero también la idea de "adaptarse a las normas, en el anhelo de una regularización ulterior", como lo señala Ph. Haeringer a propósito de la reproducción del hábitat de patio (fórmula que se origina en las parcelaciones administrativas) en los barrios ilegales del norte de Abidján. Al adoptar la morfología, se espera adquirir el estatus: social y jurídico.

3. LA LOCALIZACIÓN

Múltiples configuraciones y criterios son susceptibles de intervenir en las decisiones de localización. Por otra parte, a veces es difícil disociar este atributo de la vivienda de las demás características (tipo y modo de ocupación), abordados anteriormente. En estas condiciones, ¿sería la localización una "simple variable-relevo, un simple instrumento que permite hacer variar otros parámetros", como lo afirmaba J. Brun [19] a propósito de Francia?

3.1 La localización, variable polisémica por excelencia

Las decisiones relativas a la localización de la vivienda remiten directamente a las estructuras urbanas, a la distribución del parque de vivienda en el espacio metropolitano en relación con los demás componentes de la ciudad (empleos, comercios, infraestructuras, zonas verdes, etc.). La diversidad de los contextos metropolitanos tomados en cuenta en la presente obra actúa, pues, plenamente en este componente de las decisiones residenciales. Muy bien evidenciados por el ejercicio comparativo, pero con mucha frecuencia omitidos en las ponencias individuales, el tamaño de las ciudades y su corolario, la accesibilidad de los sitios de la ciudad, son los primeros factores que se deben tomar en consideración. Entre menos asegurada esté la accesibilidad en la totalidad de la metrópoli, más intervienen las decisiones de localización: y lo anterior depende a la vez del tamaño de la ciudad y del grado de las desigualdades que la atraviesan.

Aun si se considera únicamente la distribución del empleo, que influye directamente en los desplazamientos pendulares domicilio-trabajo y en el peso de este factor en las decisiones residenciales, las situaciones son muy contrastadas: a la extrema concentración del empleo de São Paulo o de Bogotá, se opone la dispersión de las actividades económicas de Delhi, que "facilita el acercamiento entre sitio de residencia y lugar de trabajo". Las relaciones entre el modo de ocupación de la vivienda, el tipo y la localización de ésta, difieren también fuertemente según las ciudades, y están actualmente sometidas a profundas modificaciones. Relegado a la periferia en las metrópolis latinoamericanas, el hábitat ilegal se encuentra disperso en Delhi en la totalidad del territorio metropolitano, incluido el centro. Igualmente se puede mencionar el movimiento de periferización de la oferta de vivienda en alquiler, indudablemente más rápido en las ciudades de América Latina y de África, donde está relacionado con el proceso de consolidación de los barrios populares, que en las ciudades europeas.

---

19 Brun J. 1990, Mobilité résidentielle et stratégies de localisation, en Bonvalet C., Fribourg A.-M., *op .cit.*, 299-312.

Finalmente, el grado de fluidez del mercado de la vivienda varía también sensiblemente de una metrópoli a otra. Unos contextos de mercados de la vivienda poco fluidos, donde la movilidad es necesariamente reducida, dejan un estrecho margen de maniobra en las decisiones de localización. Las ciudades de Hanoi y de El Cairo, donde A. Deboulet habla de "inmovilidad residencial obligada", ilustran de manera extrema una situación de este tipo, que impone la adaptación *in situ* de la vivienda. En un grado menor, el costo de la vivienda en París conduce a una relativa estabilidad residencial de los parisienses, comparativamente con lo que se observa en las demás ciudades francesas; en São Paulo, la estabilidad residencial estimulada por el acceso a la propiedad se conjuga con la extrema inestabilidad del empleo, lo que genera largos desplazamientos cotidianos. En un contexto de restricción de la movilidad residencial, las potencialidades ofrecidas por los lugares del espacio metropolitano se vuelven de hecho inasequibles para la población que no vive ahí aún; y a la población atada a su vivienda no le queda más que sufrir la evolución de su posición relativa en un espacio metropolitano en proceso de transformación.

Considerar únicamente la posición relativa de la vivienda en relación con los elementos comunes, compartidos por el conjunto de la población metropolitana, equivale a omitir la totalidad de los elementos estructurantes individuales y familiares (por ejemplo, la localización de la parentela y, de manera más general, las redes de relaciones) y el espacio-tiempo propio del nivel de recursos de cada uno y de su modo de vida. El análisis de las decisiones de localización tropieza justamente con dificultades específicas que residen en el carácter no-unívoco del atractivo de los lugares para los habitantes de una misma metrópoli, contrariamente a los demás atributos residenciales mencionados (modo de ocupación, tipo de hábitat). Además del carácter socialmente diferenciado del uso de los lugares y de las movilidades, interviene la estructuración del espacio producida por las relaciones sociales propias de cada individuo: para cualquier habitante, los lugares de la metrópoli no se diferencian solamente por su oferta en materia de residencia, empleo, educación, comercio, servicios, etc., sino también por las relaciones sociales establecidas con los habitantes de dichos lugares, por su conocimiento adquirido a veces en la infancia.

Finalmente, las decisiones de localización tienen sentido: la localización es considerada como el signo de una posición en la sociedad, y a este título puede jugar el papel de una vitrina social. *A contrario*, en una ciudad como Hanoi, muy homogénea en términos de estatus, esta función de representación social de la localización no puede ejercerse, mientras que en las demás metrópolis asiáticas, "los diferenciales de residencia eran hechos de sociedad fundados en criterios estatutarios atribuidos o adquiridos" (H. Schenk). A este respecto, es interesante señalar el papel desempeñado por ciertos pioneros, cuyas decisiones residenciales inéditas conducen a cambiar la imagen de un barrio y a volver aceptables ciertas localizaciones: es así como el sur tradicionalmente popular de Bogotá, se ha convertido en pocos años en

una opción residencial adoptada por varias decenas de miles de hogares de clase media.

3.2 La escogencia de una relación con la metrópoli y de un entorno

Si uno se limita a una lectura de las estructuras metropolitanas haciendo abstracción de las divisiones del espacio propias del individuo, entonces aparecen claramente, en las diferentes contribuciones, dos modelos que se oponen: uno que rechaza el centro, el otro que lo valora.

En el primer modelo (Montreal, El Cairo, Bamako, Mumbai, Delhi, Santiago de Chile), las familias acomodadas y los ejecutivos rechazan el centro de la ciudad, que entonces es habitado por los más pobres en inmuebles antiguos y deteriorados, *squats*, tugurios, etc. Alejarse del centro corresponde a una búsqueda de calidad de vida, a una necesidad de naturaleza y espacio: se elige deliberadamente la periferia por la calidad del entorno que puede ofrecer. En Bogotá, Delhi o Santiago de Chile, tres urbes sometidas a fuertes contaminaciones atmosféricas, muchos hogares acomodados, motorizados y que a menudo gozan de cierta libertad de horarios, escogen habitar en sectores cada vez más distantes. En esta decisión formulada en muchos casos por parejas jóvenes con hijos pequeños, se expresa también a menudo una voluntad de privilegiar la vida de familia. Se trata también de protegerse, a sí mismo y a los suyos, de la violencia y la invasión urbanas: en Johannesburgo se construyen *gated communities* protegidas por altos muros, en São Paulo conjuntos cerrados de casas individuales que ofrecen a la vez la seguridad y diversiones protegidas. En todas las metrópolis se construyen en la periferia parcelaciones de alto y medio *standing* que responden a la demanda de las familias acomodadas, al deseo de estar "entre sí".

En la periferia se edifican también parcelaciones para los hogares modestos y pobres. En la mayoría de los casos, el alejamiento es el precio a pagar para llegar a ser accedente. En Santiago de Chile, donde la política favorece el acceso a la propiedad de los pobres, barrios enteros se construyen cada vez más lejos de la ciudad. La periferia de las metrópolis acoge también a los más pobres que encuentran allí parcelas para la autoconstrucción, a expensas de las condiciones de vivienda: con frecuencia se trata de terrenos sin infraestructuras, situados en zonas de riesgo. En Bogotá y en Ciudad de Guatemala, la producción informal de viviendas se ejerce muy particularmente en los municipios limítrofes, donde la reglamentación es menor o completamente ausente. Esta producción informal se encuentra en prácticamente todas las metrópolis del sur, con excepción de Santiago, donde el mercado informal de la tierra ya no constituye una vía de acceso a la vivienda.

Este alejamiento de la ciudad, de su centro y de las fuentes de empleo implica largas migraciones pendulares, costosas en tiempo y en dinero. En ciertas metrópolis como Montreal o El Cairo, la distancia al lugar de trabajo poco influye en las decisio-

nes de localización residencial; y sólo recientemente este factor ha tomado importancia en las metrópolis latinoamericanas.

Aunque se verifica un alejamiento del centro para casi todas las clases sociales, subsisten las desigualdades. Muchos indicios presentes en las diversas ponencias conducen inclusive a formular la hipótesis de un agravamiento de las desigualdades: la movilidad implicada por un verdadero dominio de los espacios metropolitanos refuerza las desigualdades sociales, en particular en las ciudades del sur donde el sistema de transporte es socialmente más diferenciado que en las del norte. La accesibilidad pasa a ser un factor clave de las segregaciones residenciales. Los ejecutivos logran manejar mejor su tiempo, adaptan su horario para evitar las horas pico, trabajan en casa. Además, optan por habitar en municipios lejanos, pero con buen acceso vial y buen transporte público. Por lo anterior, las personas que tienen que soportar en mayor grado los inconvenientes del alejamiento del centro son:

- los hogares modestos y pobres, que llegan a ser propietarios a costa de un alargamiento del tiempo de transporte: en París, por ejemplo, los empleados y los obreros se instalan en municipios rurales de la gran periferia, mal conectados en materia de transporte;
- los más pobres en las ciudades del sur, que huyeron de la densidad de los tugurios centrales, del sistema de piezas en arriendo, para convertirse ellos también en propietarios, y muchas veces en propietarios-arrendadores, a veces sacrificando su empleo;
- las mujeres, que sufren más fuertemente este alejamiento (Bogotá, París) y que son las que más caro pagan el precio del acceso a la propiedad;
- a veces incluso los niños cuyos padres optan, a pesar de una localización periférica, por mandarlos a establecimientos escolares en el centro de la ciudad (Bogotá).

Paralelamente a este primer modelo residencial, en varios lugares se observa una resistencia a los movimientos centrífugos. En este segundo modelo residencial, el centro se ve valorado: lo que se busca es la cercanía de los sitios de trabajo y de las infraestructuras, en particular las escuelas. En efecto, entre los ejecutivos altos y medios de París, São Paulo, Bogotá y Ciudad de Guatemala, se observa una tendencia que valora la centralidad y la accesibilidad. En París, los ejecutivos abandonan menos la capital que antes; en São Paulo, Santiago y Bogotá, se ve igualmente un interés creciente por el centro. Con el aumento de la bi-actividad de los hogares y los disfuncionamientos del sistema de transporte, el acercamiento al lugar de trabajo empieza a intervenir fuertemente en las decisiones de localización residencial de las familias acomodadas de ciertas urbes latinoamericanas, como Bogotá. Por lo demás, las clases acomodadas no tienen el monopolio de esta escogencia del centro y de la proximidad del trabajo. En París y Montreal, los inmigrantes van ocupando los barrios centrales. Como los sin techo de Delhi ya mencionados, los habitantes de ciertos barrios precarios de Abidján

toman "una decisión estratégica: habitar lo más cerca posible de los empleos (o de los mercados) y al menor costo, en espera de poder invertir en otros proyectos".

En numerosas metrópolis, el dilema al cual se ven enfrentados los hogares de los estratos medios y superiores es el siguiente: acceder a una vivienda amplia adaptada al tamaño de la familia, a costa de una localización en la periferia; o bien renunciar a una vivienda más cómoda, en especial en términos de espacio, pero seguir viviendo en el centro, en un "buen" barrio. La decisión de residir en el centro corresponde a un estilo de vida urbano del que las variables clásicas (edad, posición en el ciclo de vida, categoría social) no dan cuenta totalmente. Para las mujeres de las clases superiores o medias que desean conjugar vida familiar y vida profesional, la localización constituye un aspecto esencial: en Montreal, algunas mujeres con altos títulos universitarios optan así por los barrios antiguos pericentrales.

Entonces, a través de una localización, lo que se expresa es precisamente la escogencia de un modo de vida en la estructura urbana del momento, socialmente construida. Elegir un lugar de residencia es optar por una relación con la metrópoli, que remite a la posición relativa dentro de la estructura metropolitana (centro / periferia), es decir a los recursos del espacio metropolitano asequibles a partir de cierta localización de la vivienda para una categoría social dada. Elegir un lugar de residencia es también optar por un entorno inmediato: un entorno físico (condiciones naturales, formas urbanas), pero también un entorno social, que corresponde a diferentes intereses e igual número de estrategias: estrategias afines de los diferentes grupos sociales, estrategias de ascenso social buscado en una proximidad con clases sociales más altas, estrategias de seguridad cada vez más afirmadas, y estrategias de reagrupamiento familiar. En este sentido, la localización constituye una variable esencial de las estrategias residenciales, que traduce las diferentes escalas de las prácticas espaciales de los citadinos, y cuyo papel no puede reducirse al de un simple relevo entre los demás atributos de la vivienda.

4. LAS REDES DE RELACIONES SOCIALES Y FAMILIARES

4.1 El peso de las redes en las escogencias de localización

La implantación geográfica no obedece solamente a las reglas económicas, actúan otros mecanismos: a menudo las redes de relaciones tienen una influencia determinante en la decisión de localización residencial.

En El Cairo, el origen geográfico y los lazos de pertenencia comunitaria siguen siendo predominantes en la localización residencial, aun después de varias generaciones de instalación en la capital egipcia. En las decisiones de localización, la familia juega igualmente un papel importante en contextos metropolitanos muy diversos (París, Bogotá, Bamako, El Cairo). En Bogotá, entre más se desciende en la jerarquía

social, más es decisivo el papel de la familia. En Francia se ha observado la existencia de reagrupamientos familiares a escala del conjunto HLM [20], del barrio o de la copropiedad. Como lo subraya M. Berger, los jóvenes descohabitan a menudo cerca del domicilio de los padres, para mudarse luego dentro del mismo municipio o el mismo departamento. Esta observación es válida igualmente en El Cairo y en Bogotá, donde las lógicas residenciales llevan la marca familiar. En efecto, en las decisiones de localización las redes sociales y familiares aparecen como decisivas. Como lo señala F. Dureau, de hecho son "las redes de relaciones sociales y familiares las que determinan, dentro del espacio residencial financieramente asequible para cada grupo social, un espacio de movilidad residencial relativamente preciso". "La capacidad para seguir viviendo cerca y permanecer en el mismo barrio, e incluso (...) para volver a encontrarse, es sorprendente", escribe A. Deboulet a propósito de las familias de El Cairo. Sin embargo, en ciertos casos este sistema encuentra unos límites, señalados en el caso de El Cairo, pero que se observan también en Bogotá: cuando el barrio alcanza cierta saturación de los terrenos y de los inmuebles que no permite más la reproducción interna del grupo.

Tomar en cuenta las redes de relaciones y los grupos familiares permite entender mejor las trayectorias residenciales, las decisiones tomadas por los hogares: explica también ciertas resistencias a las grandes tendencias mencionadas (movimiento centrífugo, acceso a la propiedad).

4.2 La cohabitación, expresión de las solidaridades familiares

Hemos evocado ampliamente las decisiones residenciales, en particular la de la propiedad. Pero en muchas metrópolis, debido a la penuria de viviendas y de tierras, a su costo, aun tratándose de terrenos subequipados, es el acceso a la vivienda el que es problemático: la ciudad de El Cairo es sintomática de esta situación. Por esta razón, en la mayoría de las metrópolis, la única solución existente para ciertos sectores de población reside en la cohabitación, la cual consiste en compartir la vivienda o la parcela. Compartir la vivienda es una práctica común en ciertas ciudades del sur: en Bogotá, en 1993, el 46% de los hogares compartían su vivienda.

En esta práctica, que responde a la escasez de viviendas asequibles a ciertas categorías de población, la cohabitación intergeneracional ocupa un sitio importante. En Francia, se ha observado que la cohabitación intergeneracional constituía para los hogares una forma de adaptarse a la crisis. A principios de los años 1950, un porcen-

20 Anselme M. 1988, Les réseaux familiaux dans le parc HLM, premier constat, en Bonvalet C., Merlin P. (eds), *Transformation de la famille et habitat*, París, INED, Dreif-IDEF / PUF (Col. Travaux et Documents, Cahier 120), 181-187.

taje nada despreciable de hogares jóvenes comenzaron así su vida cohabitando con sus padres. En los años 1960-1970, el mercado mejoró y los jóvenes pudieron abandonar el domicilio paterno cada vez más temprano; desde los años 1980, se opera una inversión de tendencia con una descohabitación más tardía (M. Berger).

Según las ciudades, en función de las condicionantes ejercidas por las características de las viviendas, y en función de las modalidades de acceso a la vivienda, las solidaridades familiares que se expresan en la localización de las unidades domésticas emparentadas se traducen por: cohabitaciones dentro de la misma vivienda (Santiago, Hanoi); proximidades residenciales verticales (los inmuebles de colaterales en El Cairo); proximidades horizontales inmediatas (el hábitat de patio de Abidján o Bamako) o más laxas (los sistemas residenciales familiares mencionados en el caso de Bogotá).

Las situaciones metropolitanas descritas en las diversas ponencias ponen en evidencia dos modelos de cohabitación intergeneracional.

En el primer modelo, la cohabitación constituye una etapa transitoria precaria mientras se accede a la vivienda, etapa transitoria que a veces corresponde a un regreso a casa de los padres en caso de ruptura de unión. Esto se observa en París, Bogotá, Hanoi durante el período socialista, y también en Santiago donde la cohabitación es muy frecuente debido a la escasez de viviendas baratas y a la ausencia de ocupaciones ilegales: en 1990, los allegados (personas albergadas) representaban una cuarta parte de las familias nucleares chilenas y, si se incluyen los albergantes, en esta situación estaban implicados el 40% de los hogares. Pero se trata de una solución precaria: compartir la parcela o construir pisos o piezas suplementarias son soluciones poco frecuentes. Tan pronto como pueden, los hogares jóvenes optan por el acceso a la propiedad, fuertemente estimulada por las políticas de vivienda en Santiago.

En Kampala se observa la práctica de confiar jóvenes y en Bamako un fuerte porcentaje de personas a cargo. Al respecto, M. Bertrand habla de hogares "cargados", particularmente entre los hogares propietarios más estables. Estos últimos corresponden más a un segundo modelo: la cohabitación intergeneracional más duradera, siendo El Cairo el ejemplo más evidente. Las familias acomodadas cairotas congelan una vivienda para los hijos, reservan varios pisos para ellos (de ahí una tasa muy elevada de viviendas vacantes en El Cairo: el 17% en 1996); otras familias comparten su parcela. Siendo el modelo más típico el patrilocal, la esposa va a habitar al domicilio de los padres de su esposo; las dificultades de vivienda en El Cairo conducen, sin embargo, a ciertos hogares a reservar una pieza o un apartamento para su hija.

En algunos casos, la cohabitación entre generaciones no es una solución fácilmente aceptada. C. Paquette habla de cohabitación "forzosa" en Santiago de Chile; en Ciudad de Guatemala, ciertos hogares jóvenes que no soportan la idea de la cohabitación optan por una vivienda en una periferia lejana. En Bamako, "la carga familiar sigue siendo, en la ciudad, constitutiva de la capacidad de los jefes de hogar para

'mantener su rango' ": es difícil escapar de la presión social, aun en el contexto de crisis económica que golpea a Mali, subraya M. Bertrand. La cohabitación puede igualmente resultar de una estrategia del grupo familiar mientras se reúne el aporte personal para comprar una vivienda: es el caso, entre otros, en Bogotá, en Montreal entre los inmigrantes, y sobre todo en El Cairo. En la capital egipcia, los jóvenes ahorran durante el tiempo de la cohabitación para reunir la suma considerable que da acceso a la vivienda, de la que en muchos casos depende el matrimonio. Para que éste se pueda realizar, se deben reunir tres elementos: "acceder a la vivienda independiente, amoblar esta última y pagar la dote".

La cohabitación entre generaciones sólo representa la parte visible de las solidaridades familiares. La movilización familiar en torno a los proyectos familiares también se activa para encontrar una vivienda (Bogotá, Delhi, Kampala y París); para acceder a la propiedad, mediante una ayuda financiera o material, en particular una ayuda para construir la casa; o para elegir una localización.

5. EN SÍNTESIS

Fuera del caso de Hanoi antes de 1986, el panel de metrópolis considerado en la presente obra confirma el consenso al que llevaba la observación de situaciones francesas diez años antes: todos los autores subrayan la existencia para los individuos, aun los menos favorecidos, "de una franja mínima de libertad que permite el despliegue de estrategias residenciales"[21].

En cada una de las metrópolis estudiadas, la priorización de los diferentes factores que intervienen en las estrategias residenciales de los hogares varía fuertemente según las clases sociales: los sectores acomodados, cuya reproducción pasa ante todo por la localización, sacrifican más fácilmente la propiedad, mientras que el acceso a la propiedad de la casa individual juega un papel primordial para las clases medias.

Las desigualdades se acentúan a escala metropolitana y las decisiones residenciales parecen más reducidas entre los sectores más modestos: es habitualmente en la localización dentro de los espacios que les son asequibles donde se expresan sus decisiones. Pero, como lo señala C. Paquette a propósito de Santiago de Chile, las familias modestas tienen pocas opciones, es cierto; sin embargo tienen estrategias residenciales. Aun para los más pobres, existen en efecto estrategias y la familia probablemente influye mucho en ello.

21 Brun J. 1990, *op. cit.*

Capítulo 7
MOVIMIENTO RESIDENCIAL EN BAMAKO: MOVILIDAD ESTRUCTURADA, CIRCULACIÓN FRAGMENTADA EN EL ESPACIO URBANO

Monique Bertrand

1. LIMITANTES ECONÓMICAS, DETERMINANTES SOCIALES DE LA MOVILIDAD RESIDENCIAL

Nuestra encuesta realizada en 1993 y 1994[22] pone en evidencia dos tipos de flujos, de entradas y de salidas. El primero concierne a aquellos hogares "completamente móviles", siendo móviles todos sus miembros. El segundo flujo concierne a individuos móviles dentro de hogares estables. Revela las relaciones sociales existentes entre albergadores y dependientes sociales al interior de los colectivos residenciales. Se trata de una circulación residencial más fluida, pero ésta actúa como factor acumulativo de la densificación: un hogar, entre más cargado esté, más dependientes diversos acoge y más móviles son éstos según formas tanto mercantiles como no mercantiles de movilización del trabajo doméstico.

En la muestra estudiada, estos dos movimientos registran variaciones anuales inversas: mientras que el número de hogares totalmente móviles disminuye, la población móvil de los hogares estables, por su parte, está en progresión, al mismo ritmo. Otros matices distinguen los perfiles sociales: los hogares estables están casi dos veces más cargados que los hogares móviles, y esto en todos los sectores estudiados de la ciudad. La población móvil de los hogares estables resulta ser fuertemente célibe y femenina, mientras que los hogares totalmente móviles muestran un desequilibrio en favor de los hombres. El primer tipo ofrece principalmente a las jóvenes un marco de inserción protegida pero poco autónoma; el segundo involucra en particular a migrantes masculinos y casados, cuya inserción urbana pasa por diversos "tanteos residenciales".

Finalmente, los dos tipos de flujos mantienen relaciones desigualmente legibles en el espacio bamaqueño. Fuertemente estructurada por la oferta de la tierra y la oferta inmobiliaria de Bamako, la geografía de los hogares móviles remite a los gran-

22 La metodología de encuesta se describe al final del texto.

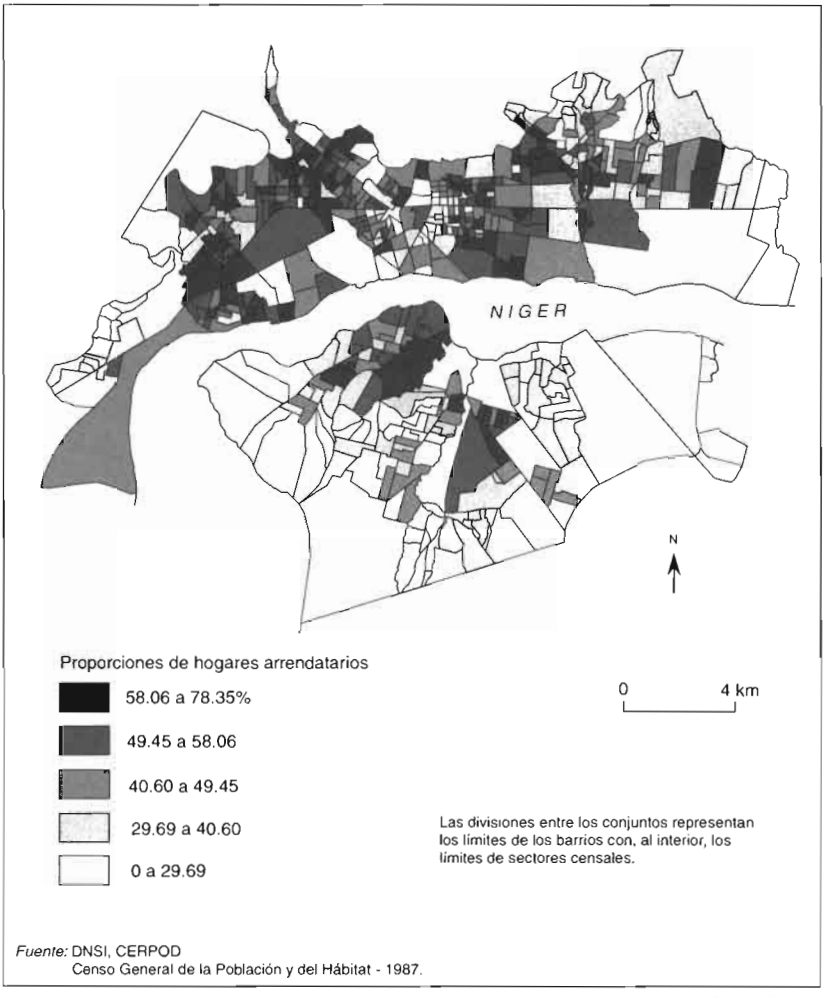
des contrastes de la ciudad. En efecto, el primer tipo de movilidad es esencialmente interno al espacio aglomerado. Los hogares se reorientan desde los barrios más densos y de los patios más cargados hacia los barrios más aireados, desde las zonas antiguamente urbanizadas (de Medina Coura a Lafiabougou en la ribera norte, Séma–Badalabougou en la ribera sur) hacia las zonas de recepción o de redistribución demográfica más recientes (Daoudabougou, Bulkassumbougou, Dianéguéla). El movimiento no concierne solamente a los accedentes a la propiedad que buscan con el descentramiento las condiciones para una mejor inserción territorial, oficial u oficiosa[23]. Muchos arrendatarios buscan en la periferia patios más amplios o alquileres menos costosos. La onda de choque del mercado de la vivienda en alquiler se propaga hacia las extensiones recientes y los barrios ilegales (Mapa 11).

Pero las particularidades de los barrios antiguos (en vía de saturación) y de las periferias (en curso de densificación) se van borrando cuando la movilidad se expresa en términos de individuos. En efecto, al interior de los hogares estables la relación entre individuos estables y móviles no coincide totalmente con las líneas de fuerza de la densidad y del envejecimiento urbanos. La proporción de las personas móviles no produce sino diferencias moderadas de un barrio a otro. El flujo de los individuos se inscribe entonces de manera más difusa en el espacio urbano y al mismo tiempo de manera más fragmentada en los sectores de vecindad. Los hogares estables registran una "agitación" residencial que difícilmente se puede relacionar con los contrastes demográficos y geográficos de Bamako.

Disgregar los flujos globales implica entonces analizar de manera distinta los determinantes respectivos de los dos tipos de movilidad. El movimiento de los hogares reorganiza la distribución de los propietarios y los arrendatarios de "la ciudad de los mayores" en los espacios urbanos más jóvenes; así, el "factor tiempo" de la ciudad remite a la vez a la duración de vida de los barrios y a la edad promedio de sus ocupantes. Este movimiento depende esencialmente de circunstancias económicas. En efecto, las causas de salida y entrada a los patios encuestados hacen pensar que antes que un acceso a la propiedad se trata de simples mudanzas. La búsqueda de una mejor vivienda en arriendo (alquiler menos costoso, relaciones de vecindad menos tensas en los patios) constituye el *leitmotiv* de los motivos expresados por los jefes de hogar luego de haberse integrado a la aglomeración desde hace varios años. Lo anterior traduce las nuevas exigencias que los migrantes más recientes aún no mencionan, ya que para estos últimos el argumento del "he venido a la ciudad a ganar dinero, o buscar la salud" es primordial.

23 Van Westen A.C.M. 1995, *Unsettled: Low-Income Housing and Mobility in Bamako, Mali*, University of Utrecht (Netherlands Geographical Studies, N° 187).

Mapa 11
Bamako: los hogares arrendatarios (1987)



Fuente: DNSI, CERPOD
Censo General de la Población y del Hábitat - 1987.

M. Ballo y LCA - M. Danard

De manera general, el porcentaje de hogares arrendatarios disminuye desde el centro hacia las periferias. Ahora bien, la relación entre los propietarios residentes y los propietarios ausentes de los patios muestra la misma escala. En consecuencia, las diferentes formas del mercado de la vivienda en alquiler siguen una línea divisoria similar. El alquiler complementario concierne globalmente a los dos tercios de los hogares arrendatarios que cohabitan con el propietario del patio, mientras que los propietarios ausentes dejan sus patios a la tercera parte restante de los hogares arrendatarios (arriendo especulativo).

Pero los hogares de los propietarios acogen más de dos veces más dependientes que los hogares arrendatarios. La edad y sobre todo la situación matrimonial de los jefes de hogar determinan, en gran parte, la falta de pleno desarrollo demográfico de arrendatarios "menores urbanos", mientras que los propietarios demuestran una mayor madurez citadina al "capitalizar" nacimientos y esposas al mismo ritmo del de sus construcciones. Ahora bien, estas dos variables actúan en el mismo sentido, oponiendo los jefes de hogares estables a los jefes de hogares móviles. En efecto, en un mercado de la tierra condicionado, el acceso a la propiedad no permite solamente escapar de los limitantes económicos del alquiler. El patrimonio es potencialmente fuente de ingresos adicionales, y los reflejos rentistas no han dejando de difundirse en la ciudad. Pero éste ofrece igualmente las perspectivas de un anclaje geográfico que con el tiempo termina por expandir la demografía de las familias. Evolutivo, el hábitat de patio surge así como la piedra angular de comportamientos de fecundidad y de prácticas domésticas o de recepción que fundamentan en gran parte la responsabilidad social de los mayores. Seguir siendo arrendatario, y peor aún itinerante en búsqueda de viviendas cada vez menos sumarias, es vivido ante todo como un fracaso social: el de los jefes de hogar quienes a la desventaja que representa el pago de un alquiler ven sumarse la "vergüenza" de ser, por falta de habilidad social, bamboleados en el mercado urbano. Pese a la crisis económica que viven los citadinos malienses desde los años 1980, la carga familiar sigue siendo, en la ciudad, factor constitutivo de la capacidad de los jefes de hogar para "mantener su rango".

La competencia entre propietarios y arrendatarios se expresa, sobre todo, en las presiones físicas desiguales que éstos experimentan en razón de la cohabitación. Los dos tercios de los hogares propietarios no se mezclan con otras posiciones residenciales en sus patios. Cerca de la mitad de ellos ni siquiera cohabitan con hogares de su parentela. Inversamente, más de nueve hogares arrendatarios de cada diez cohabitan con otros arrendatarios y/u otras posiciones residenciales. Ningún patio reservado sólo para propietarios alberga más de cinco hogares, mientras que aquéllos destinados al alquiler comúnmente albergan este mismo número de hogares y hasta doce. Sin embargo, algunos propietarios viven situaciones de hacinamiento extremo aceptando en arriendo complementario a varios pequeños hogares.

La cohabitación (más de cuatro quintas partes de los hogares encuestados cada año) condiciona así fuertemente el gradiente de las densidades. La diferenciación de las dos ofertas de arriendo se sitúa, pues, esencialmente en este nivel, es decir, en el desigual tamaño de los hogares: en los últimos tiempos, los arrendatarios más jóvenes son bamaqueños, poco cargados y menos exigentes; ellos se integran con mayor facilidad en los densos patios de alquiler complementario en el centro. Por su lado, los hogares arrendatarios que se han ampliado por la duración de su residencia urbana, son llevados a mudarse hacia un sector más periférico (alquiler especulativo); el "factor tiempo" hace progresar sus necesidades domésticas al tiempo que estabiliza sus

ingresos. De manera general, entre más heterogéneas son las posiciones residenciales que albergan los patios, más pequeños son los hogares que los habitan. El tamaño de los hogares remite, pues, a un potencial de movilidad residencial. El análisis longitudinal permite verificar la hipótesis midiendo los movimientos que implican en sí ciertos tipos de patios.

En efecto, el cierre del mercado de la tierra orienta los flujos desde los patios para alquiler más densos hacia soluciones de alquiler de menor promiscuidad. Por su parte, los nuevos migrantes en la ciudad se dirigen hacia los patios del primer tipo, impulsando así el "movimiento de expulsión" desde el antiguo centro. En efecto, el parque de vivienda en alquiler complementario alberga en promedio hogares móviles más numerosos que los patios de alquiler especulativo. Así pues, los flujos de arrendatarios reorganizan frecuentemente la composición de los patios densamente poblados en pequeños hogares. Respecto de estas peregrinaciones residenciales, no sólo los propietarios parecen estar en ventaja frente a los arrendatarios, sino que los mismos arrendatarios presentan desigualdades. Los patios menos cargados auguran una estabilización residencial relativa, que diferencia los hogares más antiguamente integrados de aquellos "recién llegados" al mercado de la vivienda en alquiler. Fundada en la duración de residencia en la ciudad y en el envejecimiento de los jefes de hogar, la división social jerarquiza a los propietarios y a los arrendatarios, pero también a generaciones de arrendatarios desigualmente integrados en la ciudad.

El movimiento de los individuos al interior de los colectivos estables depende más del control social que ejercen en las familias los "tutores" sobre sus dependientes. Más abierto hacia el exterior, este flujo se entiende menos por la tipología de los barrios bamaqueños que por la capacidad de recepción de ciertos hogares citadinos, principalmente los más desarrollados (propietarios y arrendatarios estables).

La movilidad de los dependientes de los hogares estables borra en efecto la diferencia entre propietarios y arrendatarios. La relación incluso se invierte: los flujos de personas conciernen a los hogares propietarios en proporciones más importantes que el peso de dichos hogares en la población total. El movimiento individual es, pues, una característica ligeramente distintiva de los hogares que potencialmente son los más estables y los más cargados.

Una de las razones por las cuales los propietarios tienen proporcionalmente un poco más de dependientes móviles es que sus hogares son de composición más variada que aquellos de los arrendatarios. La función de recepción doméstica crece y se diversifica a medida que el estatuto residencial mejora. El peso de los dependientes económicos (criadas) varía, por ejemplo, de uno a dos en las dos posiciones residenciales. Más generalmente, la duración de residencia en Bamako y los ingresos de los hogares condicionan su desarrollo y la movilidad de sus dependientes. Mirando en detalle, seis vínculos sociales tipo están sobrerrepresentados entre los dependientes de los propietarios: nietos, familiares lejanos y por afinidad, criadas, parientes colate-

rales de los jefes de hogar y de las esposas, hijos y madres. Al contrario, dichas categorías entran menos que el promedio en la composición de los hogares precarios. Estos últimos presentan, pues, un carácter más nuclear y sus dependientes móviles registran flujos más rápidos, a menudo estacionales.

Unos caracteres más finos jerarquizan en realidad a los miembros de los hogares en mayores y menores sociales. El gradiente de las edades promedio revela así, en todos los casos, la posición intermedia de los dependientes familiares, sociales y económicos, entre las clases de los jefes de hogar y de sus esposas, por una parte, y las de sus hijos, por otra. Existe, pues, un vacío demográfico que las prácticas de recepción tratan de llenar.

Otras jerarquías dependen del sexo del "tutor": los dependientes familiares y sociales vinculados con jefes de hogar varones son mayores en edad que los de los mismos grupos vinculados con las "amas de casa". Dos funciones de recepción se perfilan, en efecto: los dependientes ligados a los varones aparecen esencialmente en búsqueda de trabajo o de calificación profesional. Más jóvenes, los dependientes ligados a las esposas constituyen un enlace doméstico esencial. Por lo demás, su edad promedio es igual a la de las criadas albergadas por los hogares. Esta diferencia de conjunto está confirmada por el *ratio* entre sexos de los dos grupos: las niñas están fuertemente sobrerrepresentadas entre los dependientes ligados a las mujeres, mientras que ellas son menos numerosas que los niños entre los dependientes ligados a los jefes de hogar varones.

Lo anterior confiere al grupo de dependientes más joven una presencia en los patios bamaqueños que se justifica igualmente por la expectativa del matrimonio. En efecto, las estrategias matrimoniales que llevan a las jóvenes a migraciones propias no son indiferentes en el contexto de la gran ciudad, considerado como más favorable. A la inversa, los hogares parecen retener mejor en Bamako a los jóvenes de su descendencia directa: por un lado, porque los muchachos están llamados a permanecer en el patio incluso después de su matrimonio, si el mercado laboral lo permite, mientras que las hijas abandonarán necesariamente el domicilio paterno; por el otro lado, porque los hogares acogen dependientes familiares al tiempo que hacen circular una parte de sus hijos, principalmente las hijas, en otros segmentos familiares. Esta retención desigual tiene que ver con el hecho de que las hijas se comprometen y se casan más temprano que sus hermanos. Su movilidad antes del matrimonio está controlada por las madres.

Lejos de ser sólo el fruto de iniciativas individuales, esta movilidad de los jóvenes dependientes mantiene a corto y más largo plazo un perfil de menores sociales y su subordinación moral o mercantil frente a sus "tutores". Esta movilidad remite a las condicionantes domésticas de los hogares: disponibilidades del hábitat de patio, gestión de las actividades domésticas que libera eventualmente una mano de obra femenina de mayor edad para las actividades urbanas asalariadas e informales. La circula-

ción de los solteros dentro y fuera de la ciudad está entonces en relación con las estrategias de supervivencia económica y de rango social de los jefes de hogar y de sus esposas, que se sirven en parte de este sector constante de población giratoria.

Esta movilidad diversamente enmarcada conduce, finalmente, a balances contrastados de un tipo de lazos sociales al otro: a grandes rasgos, el saldo anual de población se ordena en relación con la propensión a la movilidad[24]. Todo ocurre como si la densificación de los dependientes familiares y sociales compensara la tendencia de los núcleos domésticos (padres/hijos) a retroceder ligeramente. Eso demuestra claramente que la composición de los hogares va mucho más allá de una configuración nuclear, y que las dependencias que ésta organiza contribuyen al conjunto del crecimiento urbano. La ciudad continúa entretejiendo vínculos sociales a una escala particularmente fina, y sobre todo inscribiéndolos en un esquema de subordinación de los muchachos y de las jóvenes al control económico de los mayores.

El estudio de las prácticas residenciales en Bamako conduce, finalmente, a no considerar los hogares móviles ni los dependientes móviles al interior de los hogares estables como los "electrones libres" del hecho urbano metropolitano. Los primeros se orientan hacia la ciudad y en sus barrios en función de divisiones de conjunto pero también en función del detalle de las cohabitaciones. El parque inmobiliario muestra una verdadera flexibilidad, pero en los límites de la saturación de los patios, del mercado de la tierra y de la vivencia doméstica de la promiscuidad. Esta triple situación, demográfica, económica y social, define, barrio por barrio, generación citadina por generación citadina, las perspectivas de desarrollo de los hogares, ya sean estables o móviles, propietarios o no, en situación de promiscuidad o no.

Pese a estar fundadas en los intercambios con el exterior de la ciudad, las movilidades individuales son condicionadas. El envejecimiento de los hogares y la relación de género que los atraviesa son sus principales determinantes. Sin embargo, este movimiento demográfico es menos estructurado en el espacio aglomerado, puesto que el hábitat de patio mezcla hogares con duraciones desiguales de residencia, imbrica posiciones sociales estables y otras precarias, y finalmente hace menos clara la legibilidad de los grandes contrastes económicos. Son, pues, la difusión y las formas del mercado de la vivienda en alquiler las que permiten comprender, por un lado, el ordenamiento espacial, a diferentes escalas, de las densidades y de las movilidades residenciales, y por el otro, la articulación en la sociedad urbana de necesidades mercantiles y de reflejos domésticos. De allí el interés por continuar el estudio del papel de la vivienda en alquiler popular[25] en la constitución de una modernidad citadina africana.

---

24 Las criadas constituyen una excepción con un *turn over* importante pero que las mantiene en efectivos más o menos estables.

25 Tribillon J.F. 1988, Le logement du peuple par le peuple: le locatif populaire en Afrique et dans le Tiers Monde. Faits et politiques, *Revue Tiers-Monde*, 116, 1135-1146.

2. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Las movilidades residenciales fueron estudiadas durante dos encuestas realizadas en 1993 y 1994. El seguimiento longitudinal es, pues, de corto plazo, pero itinerarios más largos pueden ser en parte reconstruidos desde el lugar de nacimiento de los individuos. El muestreo de 3.220 individuos en perspectiva de sus 539 hogares, de los hogares en sus unidades residenciales, de los patios en siete sectores de vecindario desigualmente antiguos, permite sobre todo probar, en una perspectiva tipológica, una guía de lectura de las densidades urbanas y de la difusión del parque de vivienda en alquiler a través de tres contrastes mayores: centro / periferias; ribera norte / ribera sur; parcelaciones / barrios ilegales. Pero mientras que en 1992 la encuesta demográfica IMMUS se basaba en un método retrospectivo y de los hogares "escogidos al azar" en la masa, aislados de los colectivos residenciales en los que ellos se ubican, la encuesta de 1993-1994 respetó un mismo panel geográfico, testigo de los ambientes sociales locales.

De un año al otro, la muestra presenta los mismos efectivos de residentes. Pero el 40% de la población sólo fue encuestada en flujo de salida o en flujo de entrada. Al privilegiar dos variables, la posición residencial de los hogares y su composición sociológica, el análisis de las movilidades difiere finalmente de las escogencias a menudo establecidas en las metrópolis del norte (economías de salariado generalizado), que ubican la categoría profesional de los activos en el centro de la explicación de los contrastes urbanos. En efecto, las nomenclaturas difícilmente se pueden transponer en un mercado laboral regido por una fuerte inestabilidad profesional y por ingresos irregulares (papel del sector "informal" y de la pluriactividad).

Capítulo 8

BOGOTÁ: UNAS ESTRATEGIAS RESIDENCIALES MUY DIVERSAS MARCADAS POR UN DOMINIO DESIGUAL DEL ESPACIO

Françoise Dureau

Frente a las restriccciones impuestas por la oferta de vivienda y la configuración urbana, los diferentes grupos sociales que viven en Bogotá adoptan estrategias residenciales muy diversas: traducen las fuertes desigualdades de los hogares en el dominio de un espacio metropolitano fuertemente segregado.

1. UNAS ESTRATEGIAS RESIDENCIALES MUY CONTRASTADAS SEGÚN LOS GRUPOS SOCIALES

1.1 Las dos opciones de las clases populares: hacinamiento de las viviendas y autoconstrucción ilegal

Hoy, como ayer, debido al número insuficiente de viviendas sociales subsidiadas por el Estado, a las dificultades para acceder a estas viviendas, y a los costos prohibitivos de la vivienda producida por el sector capitalista, la población más pobre sólo tiene dos alternativas para tener una vivienda: compartir con otros hogares una vivienda alquilada, o autoconstruir su vivienda en terrenos ocupados ilegalmente. Sólo ha cambiado la localización: la oferta de vivienda en alquiler se difunde en los sectores periféricos consolidados y la urbanización ilegal se traslada hacia los relieves abruptos del sur de la capital y más allá de los límites del Distrito. En el seno del Distrito, la modalidad de vivienda compartida es todavía una práctica frecuente (46% de los hogares en 1993). El hacinamiento disminuye sensiblemente en el Distrito (el 23% de los hogares tenían 4 personas o más por pieza en 1973, y el 8% en 1993), pero empieza a manifestarse en la periferia metropolitana: en Madrid, el nivel de hacinamiento en las viviendas es del mismo orden que aquel observado en el centro histórico de Bogotá (2,9 personas por pieza en 1993). En cuanto a la producción ilegal de vivienda, es responsable de un tercio de las viviendas construidas en el Distrito, a los cuales habría que añadir aquellas producidas en los municipios aledaños como Soacha, en los cuales se traslada la urbanización ilegal desde hace unos veinte años.

La gran mayoría de las familias que viven en los barrios populares periféricos, tienen a su cabeza migrantes nacidos fuera del área metropolitana. Antes de instalarse en estos barrios, pasaron por una fase en el sector del alquiler. El itinerario del migrante inquilino no se limita ahora a las habitaciones arrendadas en las grandes casas del centro histórico abandonadas por las clases ricas. Con la oferta de vivienda en alquiler que acompaña el proceso de consolidación de los barrios periféricos, la proporción de migrantes que se instalan, en primer lugar, en los barrios centrales de la capital llega a ser minoritaria, en relación con aquellos que se instalan directamente en las circunscripciones periféricas del Distrito de Bogotá, o en los municipios aledaños.

La movilidad residencial de los inquilinos es particularmente intensa, aun más en la periferia que en los inquilinatos del centro histórico: en 1993, en los arrendatarios de sector León XIII en Soacha, el 12% de los adultos ocuparon al menos 3 viviendas diferentes durante el año inmediatamente anterior a la encuesta. Solución de huida adoptada voluntariamente para escapar al término, o expulsión por el propietario, el cambio frecuente de pieza arrendada constituye una práctica muy común entre las personas que no pueden pagar el alquiler. En las condiciones de promiscuidad de los inquilinatos, los problemas de tensiones entre vecinos son el pan de cada día: constituyen un motivo frecuente de mudanza y justifican ampliamente el anhelo de acceder a una vivienda propia. Finalmente, la gran inestabilidad de las uniones en la población más pobre de la capital colombiana, contribuye también en gran parte a su inestabilidad residencial.

1.2 La escogencia de vivienda de los sectores medios: una diversidad bajo limitantes

Los sectores medios ocupan viviendas con características muy diversificadas. La construcción de casas individuales da paso, en los años 1970, a la producción de conjuntos residenciales colectivos cerrados, que se multiplican en la parte occidental y noroccidental, luego en el extremo norte; en las zonas ya construidas, surgen manzanas "de alta seguridad" cuyos residentes se apropian del espacio público.

Luego de varias décadas siguiendo este modelo, el esquema de localización de los sectores medios registra, desde hace algunos años, una inflexión notable, con la construcción de conjuntos cerrados en el sur, principalmente en Soacha. Antes de analizar los comportamientos de la población que optó recientemente por la periferia sur, nos detendremos un momento en la situación de las familias de sectores medios ubicadas en localizaciones más clásicas[26]:

---

26 Lulle T. 1998, Prácticas y representaciones en torno a la vivienda y a la ciudad: el caso de los sectores medios en Bogotá, en *La ciudad observada: violencia, cultura y política*, Bogotá, Observatorio de la Cultura Urbana - Tercer Mundo Ed., 463-490.

- el fuerte anhelo de convertirse en propietario: las pocas personas que prefieren vivir en alquiler invierten entonces sus recursos en otras estrategias de movilidad social (la educación de los hijos o una actividad laboral que ejercen por cuenta propia);
- la multiplicación de las actividades laborales en los hogares, y el apoyo financiero directo o indirecto de la familia (alojamiento en casa de los padres) para reunir el capital necesario para la adquisición de la vivienda;
- la importancia de la escogencia del barrio (entorno, servicios públicos, seguridad, imagen, así como proximidad de los padres o del lugar de trabajo): se elige antes de considerar las características propias de la vivienda (tamaño y distribución espacial de los cuartos).

Al sur de Bogotá, en un territorio tradicionalmente dedicado a las ocupaciones ilegales populares, conjuntos residenciales para los sectores medios, con todos los atributos valorizados (rejas metálicas, sistemas de vigilancia, parqueaderos, zonas verdes y antenas parabólicas) se levantan desde los años 1990, en particular en el municipio de Soacha[27]. Aún si dos tercios de los hogares tienen un jefe de hogar migrante, nacido fuera del área metropolitana, estos conjuntos están ocupados por hogares que, en su gran mayoría, vivían en Bogotá, en el pericentro o en la periferia occidental. La mayor parte (83%) son propietarios. A costa de un fuerte aumento de los tiempos de movilización de las mujeres y de los hijos, unos hogares de los sectores medios adoptan masivamente esta nueva opción residencial.

1.3 Las escogencias de hábitat muy contrastadas de las poblaciones acomodadas

Desde mediados de los años 1980, la dinámica residencial de las familias acomodadas de Bogotá, que sólo se caracterizaba tradicionalmente por un desplazamiento continuo hacia el norte, registra una inflexión importante. El deterioro de las condiciones de transporte ligado a un aumento brutal del parque automotor y el crecimiento de la actividad femenina conllevan una revaloración sensible de las localizaciones más centrales para unos hogares en los que los dos padres trabajan: la atracción tradicional hacia un norte supuestamente más seguro y más agradable para vivir se ha visto cuestionada. Mientras unas familias acomodadas se instalan en los municipios periféricos del norte, tales como Chía, Cota o Tabio, donde van en busca de una cierta calidad del entorno que ya no pueden encontrar en una capital afectada por la falta de espacios verdes, los trancones y la contaminación, un número creciente de las fami-

27 Dureau F., Hoyos M.C., Flórez C.E. 1994, Soacha: un barrio de Bogotá. Movilidad y acceso a la vivienda de la población de los sectores orientales del municipio, Bogotá, *Revista Desarrollo y Sociedad,* N° 34, 95-147.

lias con altos ingresos aspiran a acercarse a su lugar de trabajo: cumplen sus expectativas con una oferta importante de viviendas de lujo ubicadas en el pericentro norte, en proximidad de uno de los principales centros de negocios de la capital. Para estas clases sociales que gozan de recursos estratégicos, la escogencia de localización residencial traduce, de hecho, una opción de hábitat: es en efecto en términos de 'relaciones de los actores sociales con su espacio de vida' y de "el conjunto de elementos materiales y humanos que califican el modo de residencia"[28] que la decisión se toma entre una ubicación periférica verde y unas localizaciones más centrales.

2. LOS FACTORES DETERMINANTES EN LAS ESCOGENCIAS RESIDENCIALES

Las escogencias residenciales cubren a la vez la elección de un tipo de vivienda, la elección de una forma de tenencia de la vivienda, y la elección de una localización, que corresponden a una cierta relación con la ciudad: en una configuración metropolitana como la de Bogotá, al tiempo joven y fuertemente segregada, estos criterios están íntimamente ligados.

2.1 El acercamiento al lugar de trabajo

La muy alta concentración del empleo de hecho implica para la mayor parte de la población una movilidad diaria importante. Tradicionalmente, en Bogotá como en otras metrópolis latinoamericanas, el lugar de trabajo no jugaba un papel importante en las escogencias residenciales: un sistema de transporte eficiente, barato y relativamente rápido aseguraba gracias a su flexibilidad una buena cobertura espacial de la ciudad, incluso de los barrios periféricos ilegales. A mediados de los años 1980, graves disfuncionamientos del sistema de transporte conllevan una verdadera ruptura con la situación que predominaba hasta entonces: la reducción de los tiempos de movilización se convirtió en un factor importante para el segmento de población económicamente más favorecido de Bogotá. Mientras en Europa el aumento de las velocidades de desplazamiento y la evolución de los modos de vida tienden a disociar las escogencias residenciales y la localización del empleo, es el fenómeno inverso que se observa en Bogotá para un número creciente de familias de altos ingresos; y eso precisamente porque las evoluciones del espacio/tiempo y de los modos de vida han seguido recientemente evoluciones distintas. Para los sectores populares de la capital, los limitantes ligados a la implantación de los barrios populares, relegados hacia pe-

28 Segaud M., Bonvalet C., Brun J. (coord.) 1998, *Logement et habitat: l'état des savoirs*, París, Ed. La Découverte (Col. Textes à l'appui).

riferias siempre más alejadas, siguen implicando para sus habitantes una alta movilidad cotidiana hacia los sitios de trabajo.

2.2 El acceso a la propiedad

La proporción de hogares propietarios aumentó sensiblemente en el trascurso de los veinte últimos años: a finales de los años 1980, el 48% de los hogares pobres de Bogotá son propietarios, mientras el 52% de los hogares de clase media y el 73% de los hogares de clase alta están en esta situación[29]. En un contexto en el que la propiedad de la vivienda puede considerarse como una norma social hacia la cual debe tender la trayectoria residencial, algunos escogen vivir en una vivienda en alquiler. No necesariamente el alquiler es una situación impuesta o patológica: no siempre se traduce en malas condiciones habitacionales. El acceso a la propiedad lleva una estabilización de la población en la vivienda: la propiedad estabiliza aún más los más pobres, que también son los más móviles.

En cuanto a la relocalización inducida por la adquisición de la vivienda, varía según las capas sociales: varía también en función del momento de la historia de la ciudad durante el cual se realiza la accesión a la propiedad. En una ciudad 'joven' como Bogotá, el tiempo de la ciudad y el tiempo biográfico –del individuo– intervienen a la misma escala. Para los *sectores populares*, las trayectorias se articulaban tradicionalmente en dos momentos: un itinerario en alquiler en el centro histórico, luego una salida hacia la periferia para una vivienda la mayoría de las veces en autoconstrucción en un barrio ilegal. La adquisición de una vivienda propia era el motor principal de las movilidades intraurbanas centrífugas. Con la periferización de la oferta de vivienda en alquiler, el acceso a la propiedad de las generaciones actuales no se traduce más en forma sistemática en un cambio de localización centro/periferia. En los motivos de salida de los *sectores medios* hacia las circunscripciones periféricas de Bogotá (al occidente y al norte), o más allá del límite del Distrito, al sur, el acceso a la propiedad juega un papel esencial. Los conjuntos cerrados de Soacha les brindan a unas familias motorizadas la oportunidad de satisfacer, en condiciones relativamente económicas, su ideal de vivienda, en un barrio comunicado por una autopista. Las familias que trasladan su vivienda a Soacha siguen, sin embargo, desarrollando lo esencial de sus actividades en el Distrito: es a costa de una fuerte dilatación de los espacios de movilidad cotidiana que estos hogares de sectores medios acceden a la propiedad en este suburbio. En cuanto a los *sectores de altos ingresos*, su acceso a la propiedad se

29 Fuente: *Encuesta Nacional de Hogares*, 1987-1990. Estimaciones citadas por Parias A. 1996, El mercado de vivienda en alquiler en Bogotá: una aproximación preliminar a sus principales rasgos. Informe de actividades, Bogotá, CEDE - Orstom.

realiza en localizaciones muy diversas, pero siempre ubicadas en la mitad norte de la capital. Unos hogares escogen adquirir un apartamento en proximidad de su lugar de trabajo en el pericentro norte. Otros optan por la adquisición de una casa en un conjunto cerrado más al norte en el Distrito. Y ciertos, que privilegian la cualidad del entorno, compran una casa en uno de los municipios aledaños.

2.3 La importancia de las redes, principalmente familiares, para todos los estratos sociales

Las lógicas residenciales de los bogotanos están muy marcadas por las redes de relaciones sociales y familiares, las cuales determinan, dentro del espacio construido financieramente asequible para cada grupo social, un espacio de movilidad residencial relativamente preciso. Desde luego, para los hogares con ingresos bajos y precarios, la capacidad de escogencia residencial es reducida; para ellos, es imposible hacer depender su lugar de residencia de un lugar de trabajo muy variable. En el marco de estas condicionantes económicas que limitan las opciones residenciales de las clases populares y su capacidad estratégica, las redes de relaciones (en especial las familiares) se vuelven decisivas. Así, las trayectorias residenciales de los sectores populares de Bogotá, nativos de la capital o migrantes, no movilizan el conjunto de las opciones residenciales posibles: es en un marco espacial muy delimitado, ampliamente definido por las redes de relación, donde se efectúan los cambios de vivienda. Casi sistemáticamente, los migrantes reciben un apoyo importante cuando llegan a la capital: redes familiares y de amistad le permiten al migrante alojarse. A semejanza de lo que sucede con el lugar de domicilio de los padres para los nativos de Bogotá, esta primera vivienda determina, en alto grado, un espacio de movilidad residencial del migrante en Bogotá.

En las escogencias residenciales, las redes familiares son determinantes. En realidad, para las familias acomodadas como para las más pobres, no hay ruptura de los lazos y de la solidaridad intergeneracional, o con los colaterales. En un país en el que la familia nuclear se erige en modelo (aun cuando no esté obligatoriamente generalizada, como el discurso dominante y las estadísticas por hogar lo hacen pensar), la referencia sigue siendo la familia extensa para algunas familias de Bogotá. Esta referencia puede dar lugar tanto a la co-residencia dentro de una misma vivienda o de un mismo lote, como a un sistema residencial en el que se articulan varias viviendas geográficamente cercanas: en función de las posibilidades ofrecidas por las viviendas y el urbanismo, la proximidad residencial se expresa de diversas maneras.

Igualmente hay que señalar la importancia de la vivienda de los padres como recurso utilizado en caso de ruptura de unión, cualquiera que sea la clase social, siendo esta utilización más frecuente entre las clases populares donde la inestabilidad conyugal es mayor. Por tanto, una muy alta movilidad de los individuos puede combinarse,

en ciertos barrios, con una fuerte estabilidad de los hogares: los movimientos de las personas no se traducen en términos de circulación de las viviendas, ya que éstas permanecen ocupadas por sus propietarios ancianos y un número variable de descendientes.

2.4 La movilidad residencial, componente de las estrategias familiares

Los cambios de residencia dentro del espacio metropolitano de los diferentes grupos sociales, enfatizan la necesidad de aprehender la movilidad residencial intraurbana y los "arreglos residenciales" como un componente de las estrategias familiares.

Entre la población pobre de Bogotá, la unión libre ha sustituido ampliamente el matrimonio; la vida conyugal de esta población, cuyo inicio en la unión es muy precoz, está marcada por una inestabilidad familiar muy alta, factor importante de la inestabilidad residencial. En materia de fecundidad y mortalidad, las diferencias entre los distintos segmentos de población de Bogotá igualmente son considerables[30]: mientras residen en la capital, que presenta globalmente los niveles de fecundidad y mortalidad más bajos del país, las familias populares de Bogotá tienen un nivel de fecundidad casi tan alto como el que se observa en el campo colombiano, y una muy fuerte sobremortalidad masculina en edades adultas, ligada a los homicidios y a las muertes accidentales. Las grandes desigualdades económicas que se observan en la población de Bogotá se traducen por comportamientos demográficos muy diferenciados, originando una gran diversidad de comportamientos residenciales según las clases sociales. Las características de la oferta de vivienda y las aspiraciones residenciales de la población, no son suficientes para explicar las movilidades residenciales. En el caso francés, la demostración ya está hecha: para volver al título de una obra famosa, la vivienda es completamente "un asunto familiar"[31]. También en Bogotá, los comportamientos residenciales deben ser leídos como componente de las estrategias familiares: a través de la vivienda y de una forma de habitar, es en realidad un modelo de familia el que se expresa.

30 Dureau F., Flórez C.E. 1996, Dynamiques démographiques colombiennes: du national au local, en Blanquer J.M., Gros C. (eds), *La Colombie à l'aube du 3ème millénaire*, París, Iheal, 139-166.

31 Bonvalet C., Gotman A. (eds) 1993, *Le logement, une affaire de famille*, París, L'Harmattan.

Capítulo 9
Las localizaciones residenciales en Delhi: condicionantes desiguales y estrategias variables

Véronique Dupont y Mriga Sidhu

1. Los migrantes con ingresos más bajos: invasiones de terrenos y acercamiento al lugar de trabajo

Como en otras metrópolis en desarrollo, los migrantes con ingresos más bajos recurren a la invasión de terrenos y a la autoconstrucción para resolver su problema de vivienda. A menudo son migrantes atraídos por mejores oportunidades laborales en la capital que se instalan en los terrenos invadidos. En Delhi, los tugurios desempeñan además un papel de primer lugar de recepción para los recién llegados. Su decisión de localización resulta a menudo de las estrategias de instalación en proximidad de las fuentes de empleo, en especial en las zonas industriales y cerca de las obras de construcción.

La implantación de Rajiv Gandhi Camp, el tugurio del estadio Nehru, en el pericentro, está directamente relacionada con la iniciación de obras de construcción y con la contratación de trabajadores migrantes instalados en el mismo sitio de trabajo. Después de la construcción del estadio, siguió la de los edificios de un complejo administrativo, muchas obras de las cuales aún están en curso. De esta forma, la población del tugurio se reforzó con la llegada de nuevos obreros que trabajaban en las obras cercanas[32], o en otros lugares, ya que la situación central del tugurio, bien conectada por los ejes de transporte con el resto de la ciudad, convertía el tugurio en una localización muy práctica. De acuerdo con la encuesta de 1995, cerca del 40% de los activos trabajan en un radio de aproximadamente un kilómetro y medio dentro o alrededor del tugurio, y más de la tercera parte de los obreros que no trabajan allí mismo se dirigen a pie (29%) o en bicicleta (10%) a su lugar de trabajo, eliminando o minimizando así los costos de transporte diario.

---

32 El sector de la construcción, que desempeña un papel fundador para el tugurio, sigue siendo determinante para la supervivencia de sus habitantes: el 44% de los activos encuestados en 1995 eran empleados en este sector; en comparación este mismo sector sólo ocupaba el 8% de la población activa en Delhi, según el censo de 1991.

Para las poblaciones con bajos ingresos que no pueden asumir costos altos de transporte diario, la prioridad está en acceder a fuentes de empleo relativamente cercanas, y no en las condiciones de vivienda. Este orden de prioridad está igualmente ejemplificado por los trabajadores migrantes sin techo de Old Delhi[33]: en estos casos extremos, bajo limitantes financieras drásticas, la vivienda se sacrifica por completo y los gastos de transporte se minimizan con el fin de maximizar el ingreso disponible, pero también, en la mayoría de los casos, el ahorro y los envíos de dinero a la familia que se quedó en el pueblo. Las estrategias de acercamiento al lugar de trabajo explican porqué numerosos intentos de reubicación de los habitantes de los tugurios en parcelas saneadas y legales, pero situadas lejos del centro, y por tanto a menudo lejos de los empleos y mal conectadas por el transporte en común, terminaron con la reventa de gran parte de las parcelas asignadas y del retorno hacia el centro a un hábitat precario e ilegal[34].

La dinámica de poblamiento del tugurio del estadio Nehru (que contaba con aproximadamente 12.500 habitantes en 1997) reposa en gran medida en la migración y los efectos de atracción de la capital como centro de empleos. De acuerdo con la encuesta de 1995, el 76% de los habitantes son migrantes, la mayoría de ellos (91%) de origen rural, sólo el 4% son oriundos de Delhi provenientes de otra localidad, y el 20% restante corresponde a los hijos nacidos en el mismo tugurio. Si se excluye esta segunda generación, surge claramente el papel del tugurio como primer lugar de recepción en la ciudad: el 61% de los habitantes de Rajiv Gandhi Camp que no siempre han vivido en su vivienda actual, llegaron directamente del exterior de la capital. Respecto a los habitantes provenientes de otra vivienda en Delhi (el 39% restante), las razones expuestas para este último cambio ilustran un tipo de movilidad residencial específico de la condición de los ocupantes ilegales de terreno: la expulsión y la movilidad forzada, primera razón citada en el 18% de los casos. Un grupo de habitantes de Rajiv Gandhi Camp había sido así desalojado unos diez años antes de su *squat* anterior, situado en un parque de un barrio residencial cercano; en ese momento, los mismos funcionarios del municipio a cargo de dicha expulsión habían sugerido a las familias desalojadas ir a instalarse en el tugurio vecino. En 1987, una sección de Rajiv Ganghi Camp fue destruida con el fin de liberar el terreno destinado a la construcción de un edificio del complejo. Las familias desalojadas fueron a amontonarse a otra sección del tugurio, provocando una densificación considerable del hábitat. Casos similares de desplazamientos forzados se registraron en otros barrios: éstos muestran cómo la destrucción del tugurio ocasiona nuevas invasiones de terrenos, y la extensión o

33 Dupont V. 1999, Les sans-abri d'Old Delhi: insertion urbaine et stratégies économiques, *Cultures & Conflits*, N° 35, *Quelle place pour le pauvre* (codo. D. Vidal), París, L'Harmattan, 143-172.

34 Suri P. 1994, *Urban Poor. Their Housing Needs and Government Response*, Delhi, Har-Anand Publications.

densificación de los tugurios cercanos existentes. Este proceso en cadena es común en Delhi, el desarrollo planificado y las operaciones de "limpieza" o de embellecimiento de la capital empujan cada vez más lejos las ocupaciones ilegales sin darles una solución. Hoy día los habitantes de Rajiv Gandhi Camp de nuevo están amenazados con ser expulsados, pero esta vez la amenaza va acompañada de un proyecto de reubicación.

Las trayectorias y estrategias residenciales observadas en Rajiv Gandhi Camp ilustran un tipo de inserción en la capital bastante común entre los habitantes de los tugurios, que pueden resumirse en algunas etapas principales: atracción hacia la ciudad debida a una oferta de empleos específicos (una obra de construcción aquí, un complejo industrial allá); instalación provisional en el sitio de trabajo o en cercanías; estabilización y consolidación parcial del hábitat e invitación a otros miembros de la familia; estrategias puestas en marcha para tener acceso a los servicios urbanos básicos; y cuando la amenaza de expulsión es apremiante, estrategia para tener acceso a una parcela en un sitio de reubicación[35].

La importancia dada al acercamiento del lugar de trabajo en las localizaciones residenciales de los más pobres puede ponerse en paralelo con las características de los modos de desplazamiento en la capital que no dispone de un sistema de transporte masivo de tipo metro o tranvía. En 1993, el 32% de los desplazamientos diarios en Delhi se realizan a pie. Los buses sólo aseguran el 62% de los desplazamientos mecanizados, y el resto se efectúa en igual proporción: ya sea en automóvil o motocicletas, o bien en bicicleta u otros vehículos de baja capacidad a tracción mecánica, animal o humana[36]. Por otro lado, la dispersión de las actividades económicas en el conjunto del territorio metropolitano facilita el acercamiento entre lugar de residencia y lugar de trabajo.

2. ACCESO A UNA VIVIENDA BARATA EN ALQUILER Y A LA PROPIEDAD EN URBANIZACIONES ILEGALES PARA LOS HOGARES MODESTOS

Las urbanizaciones piratas de las periferias de Delhi albergan principalmente a sectores de población con ingresos bajos o medios. Las condicionantes económicas limitan fuertemente las opciones residenciales posibles y no permiten siempre tomar en consideración el lugar de trabajo en las decisiones de localización. La búsqueda de una vivienda barata en alquiler explica las decisiones de localización excentrada de una parte de los habitantes de dichas urbanizaciones, en particular de los nuevos

35 Para estas dos últimas etapas, *ver* I. Milbert en esta obra, 4° parte.

36 RITES 1993, *Household travel survey in Delhi urban area*, New Delhi.

migrantes. El deseo de acceder a una propiedad abordable aparece, sin embargo, como el motor principal de los movimientos intraurbanos orientados hacia los barrios periféricos ilegales.

Así, *las urbanizaciones piratas de Mayur Vihar*, en la periferia este de Delhi, primero atrajeron hogares modestos, dispuestos a conformarse con un mínimo de servicios básicos para poder construir su casa, o tener acceso a una vivienda barata en alquiler. Las características del parque de las viviendas encuestadas en 1995 revelan la falta de confort, o incluso lo precario de muchas viviendas: el 18% de éstas no están completamente consolidadas, el 66% de los hogares sólo tienen una pieza habitable para vivir, el 57% no tienen cocina separada, el 36% no tienen cuarto de baño, el 19% no tienen ni inodoros privados ni acceso a inodoros comunes en el inmueble, el 13% no tienen acceso al agua potable en su vivienda o inmueble, y si el 97% tienen electricidad es porque recurren a las conexiones ilegales.

Para los hogares que compraron un lote en una urbanización pirata (58% de los casos), la razón principal para esta decisión radica en el costo del terreno muy inferior frente al de los barrios legales. Además, los nuevos adquirientes son optimistas respecto a la legalización futura de su parcelación por parte de la administración, política que ya ha sido aplicada en otros casos. Una inversión en un bien raíz de este tipo parece ser, pues, económicamente racional y segura a largo plazo, además porque los propietarios pueden rentabilizarla alquilando una o más piezas de su casa.

Para los arrendatarios (37% de los hogares), la existencia de un sector de vivienda en alquiler no saturado y sobre todo el bajo nivel de los arriendos en las urbanizaciones piratas, constituyen el primer factor de atracción para una localización periférica de este tipo. Sin embargo, muchos hogares se consideran de paso; algunos se quejan del entorno degradado y esperan poder instalarse posteriormente en barrios de mejor nivel, y de preferencia comprar una parcela para construir allí su propia casa. Si esta trayectoria sigue siendo posible dentro del sector de la vivienda en alquiler, el paso a la propiedad para hogares con bajos ingresos sólo podrá resolverse mediante la compra de una parcela en otra parcelación ilegal, muchas veces aún más excentrada donde hay terrenos disponibles y donde podrán ir construyendo poco a poco su propia casa, al ritmo de sus ahorros, pero viéndose obligados a renunciar a sus expectativas sobre la calidad de las infraestructuras y del entorno.

Las trayectorias residenciales de los habitantes de estas urbanizaciones revelan una dinámica de poblamiento mixto: el 53% de los encuestados son migrantes, el 16% siempre han vivido en Delhi pero provienen de otra vivienda, y el 31% restante siempre han vivido en la misma vivienda (los hijos de aquellos que se instalaron en el curso de los últimos 25 años). Entre los migrantes, el 44% llegaron directamente de una localidad exterior a la capital, y el 56% residieron anteriormente en otro barrio (o en varios barrios) al interior de la aglomeración de Delhi. Pese a una oferta de viviendas en alquiler muy importante, las urbanizaciones piratas de Mayur Vihar aparecen

más como lugares de reubicación dentro del territorio de la capital, en estrategias de acceso a la propiedad o de búsqueda de viviendas baratas en alquiler, que como lugares de primera recepción para migrantes.

La génesis y las transformaciones de las urbanizaciones irregulares parecen originar un cierto esquema de movilidad residencial. En la primera etapa de su desarrollo, estos barrios atraen a poblaciones con bajos ingresos en búsqueda de terrenos para construir y de viviendas baratas en alquiler. Luego, la mala calidad del entorno y de las infraestructuras provoca salidas entre los hogares, en particular arrendatarios, que han mejorado su situación económica y que buscan mejores condiciones de hábitat. Cuando la urbanización es legalizada por las autoridades, el estatuto legal y el mejoramiento del entorno de vida según el acceso a los servicios municipales conllevan el aumento del costo de la tierra y de los alquileres, lo que podría también provocar la partida de aquellos arrendatarios con ingresos más bajos hacia otras parcelaciones ilegales económicamente accesibles para ellos, y la instalación de habitantes con ingresos más altos.

3. Estrategias de acceso a la "propiedad" y hábitat precario en terrenos invadidos

El deseo de acceder a la propiedad permite comprender no solamente la dinámica de poblamiento de las urbanizaciones piratas, sino también ciertas trayectorias residenciales que van desde un alquiler en inmuebles hasta el *squat* y el hábitat precario en terrenos invadidos. Así, grupos de individuos y familias que anteriormente habitaban en una pieza en arriendo, en pueblos enclavados en la ciudad nueva de Noida, o incluso en las parcelaciones de Trilokpuri al este de Delhi, se mudaron para ir a instalarse en el tugurio vecino o, en el segundo caso, para invadir espacios públicos reservados a los parques. En las encuestas se mencionan varias razones: para economizar en un alquiler considerado demasiado alto, para tener su propia "casa", para ser independientes de un propietario que controla el uso de su espacio privado. En estos casos de paso de una vivienda en duro legalmente reconocida, pero en alquiler, hacia una vivienda precaria, autoconstruida o comprada a su anterior ocupante en un tugurio ilegal, la trayectoria residencial puede, en todo caso, ser percibida como ascendente por los habitantes involucrados. A pesar del modo de ocupación ilegal en el tugurio y de los riesgos de expulsión, esta transición es vivida como un acceso a la propiedad, por más precaria que sea y sin ningún derecho de propiedad efectivo. Aquí la mejor vivienda no es la vivienda en duro, sino la que uno posee, de la que uno es –o mejor, de la que uno tiene la impresión de ser– propietario.

4. ACCESO A LA PROPIEDAD Y MEJOR ENTORNO DE VIDA EN PERIFERIA LEJANA PARA LAS CLASES ACOMODADAS

El acceso a la propiedad está dentro de las motivaciones de desconcentración residencial de las clases acomodadas en la periferia metropolitana, pero se trata esta vez de una propiedad en un entorno de vida privilegiado, donde las consideraciones relativas a la calidad del ambiente ocupan un lugar importante. El desarrollo de DLF Qutab Enclave, uno de los vastos complejos residenciales construidos desde principios de los años 1980 al sur del territorio de Delhi, a 23 km del centro de la capital, ilustra decisiones de localización de este tipo.

El poblamiento de este barrio resulta en gran parte de un movimiento de desconcentración de la capital. De acuerdo con la encuesta de 1995, el 65% de los residentes vivían anteriormente en el mismo Delhi, solamente el 9% en la ciudad de Gurgaon o en sus alrededores (donde está situado el complejo), y el 26% al exterior del área metropolitana[37] –algunos residentes ya tenían vínculos familiares o profesionales con la capital. Por otro lado, cerca de las tres cuartas partes de los hogares son propietarios de su vivienda. Las consideraciones financieras se imponen a la hora de explicar el acceso a la propiedad en periferia lejana: allí el costo de la tierra es muy inferior al de barrios de *standing* equivalentes en la capital. Pero las motivaciones ambientales intervienen también en la decisión y se ubican en el primer lugar para aquellos hogares que ya poseen una vivienda en la ciudad; además constituyen un factor de fijación de la población en estos nuevos barrios[38].

La condición indispensable para acceder a una propiedad inmobiliaria y a una mejor calidad de vida al instalarse al exterior de la capital, pero sin sufrir inconvenientes por dicho distanciamiento, es la de poseer un vehículo propio, con el fin de hacer posibles los trayectos diarios hacia los lugares de trabajo alejados, hacer algunas compras y disponer de mayores opciones, y continuar manteniendo con visitas su red de socialización.

El sistema de transporte público que llega a esta zona aún no está bien desarrollado, y los autobuses fletados por el promotor DLF no son muy frecuentes. Ahora bien, cerca de la mitad de los activos encuestados trabajan en el mismo Delhi, y la mitad de los estudiantes asisten a un establecimiento situado en Delhi. El tiempo promedio de transporte hasta el lugar de trabajo es de 36 minutos, con una fuerte variabilidad[39];

---

37 Estos porcentajes excluyen a las personas que siempre vivieron en su vivienda, es decir el 2,5% de los residentes (los hijos nacidos después de la mudanza).

38 Para una argumentación más detallada, *ver*: Dupont V. 2000, Les nouveaux quartiers chics de Delhi. Langage publicitaire et réalités périurbaines, en Rivière d'Arc H. (éd.), *Nommer les nouveaux territoires urbains*, París, Eds de la MSH.

39 El cálculo de los tiempos promedio de transporte hasta el lugar de trabajo y de sus distribuciones excluye a las personas que trabajan en su domicilio.

para un tercio de los activos el trayecto diario es de 45 minutos o más, y para un cuarto de ellos de una hora o más. Sin embargo, si se comparan estas cifras con los tiempos promedio de transporte registrados en otros barrios periféricos, los residentes de DLF Qutab Enclave no están en desventaja en razón de su localización. Esto se explica por los medios de transporte utilizados: el 51% de las personas que trabajan fuera de su domicilio utilizan un automóvil, el 20% su moto o *scooter*, el 19% los autobuses fletados por DLF o por las compañías que los emplean, y solamente el 5% los autobuses públicos; mientras que para los habitantes de los edificios multifamiliares de Rohini, al noroeste de Delhi, la distribución es prácticamente inversa, con solamente el 3% de los activos que disponen de un automóvil y el 50% que se desplazan en los autobuses públicos. Un último punto para señalar: una proporción importante de los activos residentes en DLF Qutab Enclave trabaja en su domicilio (23%). Lo anterior refleja dos características del barrio: la presencia de empleados domésticos que trabajan en las familias ricas y que se albergan en la misma casa; y la presencia de profesionales liberales e independientes que operan desde su domicilio, lo que puede corresponder a una estrategia de relocalización del lugar de trabajo en el lugar de residencia.

Capítulo 10
Habitar hoy día en El Cairo: perfiles migratorios

Agnès Deboulet

El enfoque en términos de movilidad superpone varios niveles de análisis. Debe incluir una comprensión de las dinámicas de los mercados de la tierra e inmobiliarios y debe mostrar cómo los citadinos se las arreglan con estos mecanismos, se adelantan a ellos o contribuyen indirectamente a transformarlos a través de su inscripción residencial. Esta contribución trata exclusivamente del aspecto "arreglárselas", poniendo en evidencia de qué manera los ejecutivos inducen o frenan los proyectos residenciales.

En relación con muchas otras metrópolis del sur, El Cairo se distingue por una segregación hasta ahora poco marcada espacialmente pero que oculta diferencias extremas entre las calidades de vida ofrecidas por los segmentos opuestos de los mercados de la vivienda. Dichas diferencias se agudizan actualmente bajo la presión de los modelos –importados en su mayoría– de las *gated communities* que denotarían (a reserva de estudios sobre el tema) menos el deseo de escapar de la inseguridad que una carrera acelerada hacia el estatus social en las clases dominantes[40]. Pero las diferencias entre los tipos de viviendas accesibles, tanto en las formas de acceso como en los niveles de confort y de salubridad de las viviendas no deben hacernos olvidar las configuraciones temporales de la movilidad. Las desigualdades no se manifiestan solamente en la naturaleza de las modalidades de acceso a la vivienda posibles ni en los espacios accesibles, sino en las inmovilidades residenciales obligadas o las temporalidades muy variadas que viven los grupos sociales para acceder a una vivienda independiente y considerada como "satisfactoria". Las dinámicas culturales afectan también diferencialmente a los grupos sociales: dado que los modelos del reagrupamiento familiar (en primer lugar) y comunitario (en segundo lugar) siguen siendo en conjunto sobredeterminantes, también es plausible considerar las excepciones tanto en términos de culturas citadinas mutantes como de resistencia del marco

40 Comentario de Mustapha Kamal al-Sayid en una conferencia organizada en 1998 por la Fundación Volkswagen y el Cedej, en la Universidad de El Cairo. Sobre el mismo tema, *ver* también la ponencia de Eric Denis: La *Nahda 'umraniya*, figure de la libéralisation. La déclinaison locale, au Caire, d'un nouveau mode d'habiter des élites métropolitaines.

fijado por los mercados de la vivienda. En efecto, la sociedad citadina egipcia se caracteriza igualmente por una competencia por el suelo y la vivienda que aparece de manera flagrante en la construcción social del proceso de acceso a la independencia de los hogares.

1. FUNDAR UNA FAMILIA Y ACCEDER A LA VIVIENDA

Varios factores tales como la inseguridad de las inversiones financieras y por ende su transferencia al sector inmobiliario, la poca movilidad social intergeneracional ascendente, el costo desproporcionado del acceso a la vivienda en relación con los salarios, concurren en la dinámica impresionante de la construcción de viviendas por el sector privado/popular al mismo tiempo que en el congelamiento de una proporción creciente del *stock* de vivienda. Vamos a concentrarnos principalmente en la movilidad de los nuevos hogares, que constituye verdaderamente uno de los principales abscesos de fijación* de la sociedad egipcia. Debe entenderse que cuando se realiza el acceso a una vivienda independiente, lo que constituye la norma social a alcanzar, la movilidad residencial luego es baja teniendo en cuenta esencialmente la imposibilidad de refinanciar el costo astronómico de la llegada a la vivienda.

Debe señalarse que por vivienda se entiende el término *sha'a* o apartamento (es decir, generalmente una pieza central distribuidora y dos, tres piezas), lo que se opone a habitación independiente, *oda*. Esta "*course au chez*" (carrera por una vivienda propia) para retomar la expresión de Gervais-Lambony[41], es aquí una carrera por el apartamento. En efecto, el hábitat individual sólo existe en proporciones insignificantes, en los sectores acomodados o en los sectores de autopromoción más pobres, y llega aun a transformarse en pequeño conjunto parcialmente arrendable cuando aparecen los recursos financieros de esta consolidación.

1.1 Los nuevos hogares que tienen un acceso fácil a la vivienda

Para simplificar, es posible ubicar en esta categoría a todos aquellos cuyos padres reservan un apartamento para el futuro y aquellos cuyo capital para la adquisición de una vivienda proviene en su mayor parte de padres adinerados. También se encuentran en esta categoría los expatriados que hicieron fortuna rápidamente (no es la mayoría...). La práctica del congelamiento de los apartamentos es propia de muchos ocupantes de terrenos –propietarios con título o no– quienes hacen construir en su parcela. Generalmente se trata de ascendientes acomodados, cuyo arquetipo es por supuesto la familia de la que uno de sus miembros ha estado por mucho tiempo expa-

* Acontecimiento o fenómeno que canaliza e impide un principio considerado peligroso de propagarse.

41 Gervais-Lambony P. 1994, *De Lomé à Harare, le fait citadin*, París, Karthala-Ifra.

triado en un país del golfo, pero también otros (las nuevas clases acomodadas, por ejemplo), beneficiarios de la liberalización económica. Por razones relacionadas tanto con la dificultad de encontrar y de pagar un apartamento, como con la imposición del modelo de la cohabitación intergeneracional, dichos ascendientes reservan uno o dos pisos para la familia por un tiempo *x* y los pisos siguientes para los hijos, sobre todo los hijos varones, casados. El resto de los apartamentos se coloca en el mercado de la vivienda en arriendo, o se pone en venta.

En total, el 17% en El Cairo, el 20% en Guiza y el 22% en Qaliubiya[42] de las unidades de vivienda están registradas como vacantes en 1996, y se puede ver que esta tasa es más elevada en los sectores que constituyen la periferia, en mayor parte ilegal.

1.2 Los nuevos hogares que difieren la descohabitación

Reunir la suma considerable que permite el acceso a una vivienda supera radicalmente las posibilidades de ahorro y de endeudamiento de la mayoría de los cairotas. En consecuencia, un tercio de los nuevos hogares inician su vida matrimonial cohabitando con ascendientes[43]. D. Singerman[44] había calculado entre 350 personas que vivían en el centro antiguo que el costo promedio relativo al matrimonio (sobre todo el costo del apartamento y de los muebles) superaba los 10.000 £E (cifras de 1986) para un hombre y alrededor de la mitad para la mujer. Ahora bien, los hogares modestos tenían apenas unas 200 £E de ingresos mensuales, cifra que lógicamente no permite ahorrar. Diez años más tarde, el costo del acceso a una vivienda se sitúa entre 20.000 y 30.000 £E, mientras que un obrero de la industria gana 250 £E por mes, aproximadamente. Siendo esta suma muy insuficiente para hacer vivir a una familia, se entiende fácilmente la dificultad para aquel que quiere acceder a la vivienda para casarse, aun con una doble, e incluso una triple actividad. Así pues, los compromisos que se rompen porque el novio se ha demorado muchos años para conseguir el apartamento son un fenómeno corriente.

---

42 Denis E. 1998, Le Caire et l'Egypte à l'orée du XXIème siècle. Une métropole stabilisée dans un contexte de redéploiement de la croissance, *Lettre de l'Observatoire Urbain du Caire Contemporain*, Cedej, N° 48, 4-17.

43 Shorter F. 1989, *Cairo's leapforward-People, households and dwelling space*, Cairo Papers en Social Sciences, vol. 12.

44 Singerman D. 1997, *Avenues of participation-family, politics and networks in urban quarters of Cairo*, Le Caire, The American University in Cairo Press.
Deboulet A. 1993, Réseaux sociaux et nouveaux quartiers au Caire: les stratégies de mobilité résidentielle, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, N° 59-60, 78-89.
Florin B. 1995, Trajectoires résidentielles et recompositions sociales et spatiales à Aïn el Sira/el Madabegh (vieux Caire), *Les Cahiers d'Urbama*, N° 10, 74-86.

1.3 Los nuevos hogares que no se conforman con los estándares sociales dominantes

Se trata de todos aquellos cuyos ingresos no permiten claramente el acceso al *sha'a* y cuyo entorno social no juzga negativamente (a falta de modelo) el acceso a otros modos de vivienda. Así, con ingresos equivalentes, un artesano de origen modesto o un trabajador precario, que vive en un entorno socioeconómico desfavorecido, sufrirá una presión mucho menos fuerte del medio para casarse en un "apartamento".

Si además se casa con una mujer cuyo valor "mercantil" es bajo en el mercado matrimonial, él puede aspirar a instalarse en una pequeña vivienda (una o dos piezas, muchas veces sin cuarto de baño) sin que por ello se le niegue la posibilidad de casarse, ni sufra un oprobio social particular. En este medio, las familias de las muchachas jóvenes sufren apuros financieros tales que no pueden darse el lujo de rechazar las propuestas de matrimonio, incluso sin apartamento en mano. Por tanto, la endogamia está ligada a las diferencias muy claras de modos de vida/de aspiraciones/de capital movilizables entre categorías sociales e impide considerar seriamente otros tipos de alianzas.

Las encuestas que realizamos en barrios de autopromoción revelaron una forma de movilidad bastante alejada de las explicaciones en términos de estrategia residencial. Dentro de la población de bajos ingresos encuestada, trátese o no de hogares recientemente conformados, quisiéramos destacar aquellos que migraron bajo presión.

2. LA MOVILIDAD OBLIGADA

La movilidad bajo presión, o movilidad forzada, se evidencia en varias encuestas[45]. La parte del factor escogencia (de la vivienda, del entorno social y urbano) es extremadamente reducida para los hogares expulsados por razones de utilidad pública, pero también para todos aquellos cuyas condiciones de habitación ponen en peligro su vida o su salud. A los primeros, como los "reubicados por el temblor", a menudo se les propone un nuevo apartamento en "ciudades" muy excentradas como Medinat al-salam o Qattamia, y en parte desprovistas de infraestructuras. Si esta propuesta no les agrada, se ven obligados a la "fuga residencial", ya sea cohabitando/alojándose en casa de parientes, en condiciones precarias y temporales; o bien una anticipación financiera de la migración les permitió adquirir anteriormente una vivienda, un terreno para construir o ahorrar; o bien ocupan ilegalmente (*squat*) o alquilan una habitación en sectores controvertidos, desprovistos de infraestructuras. Dichas migraciones

45 Deboulet A. 1995, Des quartiers centraux vers les périphéries spontanées. Eléments sur la mobilité résidentielle dans la Région du Grand Caire, *Fascicule de Recherches N° 28, Les nouvelles formes de la mobilité dans le monde arabe*, Tome II, Urbama-Cedej-CMCC.

de urgencia alimentan una parte nada despreciable de las llegadas a los barrios de invasión (uno de cada tres casos en uno de los barrios estudiados)[46].

Las olas de expulsión por causa de utilidad pública incluyen la voluntad de modernizar y de mejorar la imagen del centro de la ciudad erradicando los reductos de pobreza. Si bien estas olas son menos corrientes que en muchos otros países con urbanización galopante, existe una tendencia recurrente a privilegiar la renovación-destrucción antes que la rehabilitación. Éste fue el caso en Boulaq entre 1979 y 1981, cuando varios miles de hogares fueron reubicados en los suburbios de al Zawiya al-Hamra[47]. Es posible mencionar, entre otros ejemplos, el caso más reciente de la expulsión del sector popular de Bab al Nasr, destinada a favorecer la implantación de un proyecto turístico. Los hogares expulsados fueron reubicados en el sector de Dweiqa, un asentamiento provisional llamado a perdurar. No obstante, el tema explícito de la modernización y del progreso se ve frenado por una reticencia a erradicar barrios muy densamente poblados, de los que es bien sabido que uno de los efectos "perversos" es alimentar el desarrollo de los sectores de urbanización controvertida.

Pero uno de los principales flujos ligado a un desplazamiento residencial bajo presión lo constituye las grandes obras de la autopista periférica, que pasa a través de sectores urbanizados en barrios populares extremadamente densos (como Boulaq al-Dakrur o Bassatine) erradicando edificios enteros a lo largo de kilómetros. Los expulsados reciben una compensación muy baja de 700 £E por pieza en promedio (unos 140 dólares) a condición de poder justificar un título de propiedad, lo que plantea evidentemente problemas insolubles. En ocasiones son las ONG las que se encargan de la reubicación atribuyendo el equivalente de un año de alquiler a cientos de hogares (en Izbat al-Tahahoui [Bassatine] o Ain al-Sira) pues la falta de título de propiedad bloquea su acceso a una vivienda social. Pero las familias desalojadas de sectores de invasión, donde es posible por un bajo precio albergar a grandes familias, tienen muchas dificultades para reubicarse.

Finalmente, la migración bajo presión se da mucho en barrios centrales o pericentrales (Boulaq-Rod al-Farag-Masr al-qadima...) cuya degradación conduce a un punto de no retorno. Ciertos edificios viven bajo el régimen del alquiler congelado desde hace 40 años, e incluso han visto varias reducciones de los alquileres[48] que

46 Deboulet A., Fanchette S. 1995, Les migrations en Egypte, étude statistique, Rapport rendu dans le cadre du programme de recherches Changements économiques, sociaux et culturels et migrations internes dans le Monde Arabe, París, MRT; et Deboulet A., 1995, *op. cit.*

47 A este respecto, referirse al doctorado de Ghannam F. 1997, Remaking the modern: space, relocation and the politics of identity in a Global Cairo, Ph'd de Philosophie, Université du Texas, Austin.

48 Florin B. 1999, Itinéraires citadins au Caire-mobilités et territorialités dans une métropole du monde arabe, Thèse de Doctorat de Géographie, Tours. Ella muestra principalmente cómo algunos barrios se han ido desacreditando desde los años 1960. Así Rod al-Farag y luego Shubra fueron considerados sucesivamente como

dejan ingresos irrisorios (4 £E/mes por apartamento, nos dice B. Florin en Chubra) y contribuyen a la degradación de lo construido. Hoy día los barrios centrales están en renovación constante por las obras privadas que se multiplican sobre los restos de los inmuebles derrumbados y los hogares desfavorecidos sufren esta *gentrificación* de hecho. Además, conflictos violentos con los propietarios (deseosos de renovar sus contratos para beneficiarse de alquileres no protegidos), o con las familias políticas, y finalmente, la insalubridad (ausencia de alcantarillado y de agua potable, desbordamiento de las redes públicas que amenaza particularmente los apartamentos de la planta baja) pueden precipitar una decisión de emigrar, incluso de expulsar familias a la calle. Generalmente éstas inician, entonces, un largo periplo residencial en mercados de viviendas insalubres, sobredensificadas, antes de poder, en algunos casos, acceder a una vivienda, a un subarriendo en el mercado público, a una parcela ocupada ilegalmente, o a una sobreelevación sobre el techo de un edificio o una terraza. Pero sin ayuda familiar o ingresos aceptables, acceder a una vivienda, *sh'aa*, estándar en un barrio de creación popular se ha vuelto imposible.

3. PAPEL DE LAS REDES DE RELACIONES[49]

Este papel es predominante en las decisiones de instalarse en un nuevo lugar de residencia, al menos en lo que concierne a las clases populares y medias, a pesar de que pocas veces se mencione como una razón principal en la escogencia de la implantación.

La capacidad de seguirse y de permanecer en el mismo barrio, incluso de rencontrarse en los segmentos de grupo de parentesco, es sorprendente. Si bien el tamaño y la importancia de la red familiar o clánica de proximidad son a menudo un factor más importante entre los residentes de los barrios populares con bajos ingresos, la proximidad de la familia y de la red también es pensada y a veces instrumentalizada en las clases medias bajas. Más replegadas sobre la familia limitada a los colaterales, éstas mantienen en cambio relaciones episódicas con la familia extensa hasta los primos, o más allá, que viven en un radio más amplio.

En todos los casos, la familia entendida en el sentido amplio de la palabra es la piedra angular del edificio social. Mejor aún, en los barrios espontáneos de la Gobernación de Guizah "para el citadino ordinario, ser miembro de una (gran) familia, es simplemente existir en el plano social, asegurándose un mínimo de apoyo y de seguridad"[50].

---

superpoblados, demasiado populares y generaron una emigración de todos aquellos que tuvieron la posibilidad de hacerlo.

49 En la encuesta que realizamos en la primera periferia, el factor "localización del empleo" no aparece como discriminante para explicar la lógica de la "escogencia" del barrio de instalación.

50 Miller C., 2000. Réseaux et territoires: migrants de Haute-Egypte à Guizah (agglomération du Caire), en *Les compétences des citadins dans le monde arabe. Penser, faire et transformer la ville*, sous la resp. de A. Deboulet et I. Berry-Chikhaoui, Karthala-Urbama-Irmc, 221-246.

Estas trayectorias son tanto más fuertes cuanto que el grupo (sobre todo los cairotas oriundos del Alto Egipto) conserva vivo el lazo de pertenencia regional. Tendencialmente, las lógicas de implantación residencial en la mayoría de los sectores populares y semipopulares (reductos de barrios de invasión, frentes pioneros de tierras privativas/agrícolas urbanizadas) se dan según una modalidad clánica o pseudoclánica o se inscriben en un tejido de parentela. Los adquirientes (o *squatters*) a menudo llegan por conocidos, incluso con mucha anticipación perfeccionan estrategias "proyectuales": ya sea antes de la implantación, reuniendo dinero en común a través de un sistema de aportes colectivos (tontina); o bien ocupando un lote que se redividirá entre parientes/primos, y a veces colegas, siempre privilegiando el reagrupamiento de acuerdo con la pertenencia regional. El modelo de reagrupamiento local entre *baladiyat* que significa paisanos, oriundos del mismo lugar, desaparece en las clases medias, quienes privilegian claramente el acceso a la vivienda de la familia extensa. En los barrios populares, se evita alquilar a *extranjeros*, es decir que no tienen relación de proximidad por la pertenencia regional, o en la práctica se favorece a los parientes y paisanos.

Aunque en adelante el aporte migratorio sea mínimo en el crecimiento urbano, sin embargo el origen geográfico y los lazos de pertenencia comunitaria siguen siendo predominantes en la localización residencial, aun después de dos o tres generaciones en la ciudad. Evidentemente, este modelo tiene sus excepciones, ningún hogar en búsqueda de autonomía dudaría en abandonar el barrio de origen, pero la fuerza y la resistencia en el tiempo de los lazos de pertenencia regional siguen siendo sorprendentes.

Las leyes de instalación en un barrio, excepto una catástrofe natural o una movilidad de urgencia, obedecen sobre todo a la voluntad colectivamente admitida de ser de "alguna parte". El azar y la pura lógica económica rara vez intervienen en la escogencia del barrio de instalación, por lo menos en las clases populares. Los no-arraigados se caracterizan por un perfil social en ruptura; trátese de conflictos familiares no superados, de una situación migratoria transitoria (empleados estacionales que tienen pocos contactos exteriores), o de *handicaps* sociales no resueltos.

Algunas dificultades particulares se plantean en la reproducción del grupo cuando el barrio de habitación alcanza una cierta saturación de tierras e inmobiliaria, que recuerdan la oposición de J.C. Driant[51] entre reproducción interna (sobreelevación, subdivisión, alquiler o compra en el barrio) y externa (deber instalarse en otro lugar).

51 Driant J.-C. 1990, Consolidation et reproduction des quartiers populaires: le cas des *barriadas* de Lima, Thèse de Doctorat, Université Paris-XII.

4. FACTORES CULTURALES Y ESTRATEGIAS FAMILIARES

Acceder a una vivienda independiente, amoblarla y entregar la dote son los tres elementos indisociables que condicionan la mayoría de estrategias de movilización financiera antes aun de que el nuevo hogar esté potencialmente constituido.

Aceptar casar a su hija pasa tanto por el reconocimiento de la calidad moral y material del futuro esposo, como por la apreciación del barrio en el cual el novio piensa adquirir la vivienda, teniendo en cuenta que él contribuye con la mayor parte del costo de adquisición.

El modelo es patrilocal, es decir que la esposa va a vivir en el domicilio de sus suegros. Sin embargo, ocurre a menudo, en función de los recursos disponibles, que el joven hogar vaya a instalarse a un sector alejado de las influencias familiares, y las dificultades para albergarse lleva a ciertas familias a reservar también una pieza, un apartamento para sus hijas (de allí resultan las sobreelevaciones).

Cuando esto es posible, los padres intentan prever una vivienda en el mismo inmueble, en la misma parcela, incluso, a falta de opción, en el mismo apartamento, aun a costa de subdivisiones posteriores. Así, hoy en día se encuentran inmuebles de cinco o seis pisos totalmente ocupados por colaterales, a veces eludiendo por recomposiciones progresivas los regímenes de alquileres bloqueados.

Desde hace diez años, otro mercado se desarrolla de manera considerable, el del acceso-venta (*de facto*) en inmuebles edificados por promotores profesionales. A falta de encuesta en este tipo de edificios (la mayoría de los estudios se concentran en edificios construidos en autopromoción progresiva), lo único que se puede es suponer que allí los reagrupamientos familiares son probablemente menos frecuentes, y menos buscados por ese público, más adinerado.

5. CONCLUSIÓN

En conjunto sin embargo, el modelo de la casa ampliada a los hijos varones y a sus cónyuges sigue siendo extremadamente valorado, y lleva a veces a la movilidad en sectores poco urbanizados de familias consolidadas que buscan disponibilidades de tierra sobre todo con el fin de no perder la posibilidad de construir para sus hijos. La urbanización a ultranza ha reforzado, pues, la búsqueda de una seguridad territorial, frente a mercados de finca raíz e inmobiliarios que registran un alza descomunal en comparación con el nivel general de la mayoría de los ingresos. Los estilos y niveles de vida siguen una tendencia creciente a la disociación; los tipos de movilidad y de proyectos residenciales reflejan esta oposición, entre un mundo mayoritario que obedece a estrategias que articulan casi siempre lo social con los proyectos económicos, y un mundo de referencia que manifiesta su búsqueda de autonomía mediante la instalación en residencias de ensueño en ciudades alejadas y de hecho inaccesibles, o en condominios a orillas del Nilo.

Capítulo 11
ESCOGENCIAS RESIDENCIALES: ACCESO AL SUELO Y A LA VIVIENDA EN HANOI*

Hans Schenk

El régimen socialista de Vietnam, establecido en 1954 en la parte norte del país, aplica un control estatal sobre la vivienda urbana, facilitado por la nacionalización de las tierras y de la industria de la construcción. El Estado se hizo cargo de la dirección del parque de la vivienda privada, del cobro de los alquileres[52], y expropió a los propietarios franceses. Estas medidas permitieron al régimen un fuerte control sobre la vivienda. Las políticas socialistas de desarrollo luego de 1954 no apuntaban al crecimiento de los centros urbanos más importantes. Éstas se concentraron más bien alrededor del desarrollo de las zonas rurales y de la implantación de nuevos centros industriales urbanos planificados. Entre 1959 y 1975, las prioridades nacionales se orientaron a la unificación del país, incluyendo, desde 1966, la guerra total contra los Estados Unidos. Luego del establecimiento del régimen socialista en el conjunto de Vietnam, los esfuerzos del gobierno volvieron a concentrarse en la organización de movimientos de población dirigidos hacia los nuevos centros industriales, y en el control de las migraciones espontáneas hacia las ciudades.

El desarrollo del parque de vivienda y de los servicios urbanos en Hanoi no era prioritario, aun cuando a partir de los años 1960 se construyeron edificios multifamiliares. Además, unas 17.000 viviendas fueron destruidas en la ciudad por los bombardeos norteamericanos. Es así como la disponibilidad de espacio residencial *per cápita* se redujo de 4.1 m^2 en 1954 a 3 m^2 treinta años más tarde[53].

A partir de mediados de los años 1980, el control estatal sobre la vivienda disminuyó de manera considerable, siguiendo los pasos de la liberalización económica (*do*

---

* Texto traducido del inglés por Stéphane Quoniam.

52 Los propietarios, privados de sus ingresos por concepto de alquiler, revendieron sus bienes al Estado a precios bajos.

53 Mc Laren F.T. 1995, The French Colonial Quarter in Hanoi, Vietnam: a preservation approach, MA thesis, University of Calgary.
No obstante, la cifra de 3 m^2 es discutida en un reciente artículo de Nguyen Xuan Mai (1998) quien indica que ésta no ha sido comprobada. Con base en una encuesta de 1996-1997, concluye que el espacio en el suelo habitado era en promedio de 9.7 m^2 por cabeza, con una variación de 7 a 14 m^2 según los barrios y de 7 a 17 m^2 según los ingresos.

moi). En la práctica, los hogares privados pudieron aumentar el tamaño de su vivienda existente o construir nuevas viviendas en terrenos construibles. Esto es lo que se observa hoy día, a gran escala, en Hanoi. Según Trinh Duy Luan[54], el 70% de las actividades de construcción las realizan los hogares privados.

En un contexto de escasez de vivienda y de un fuerte control de los poderes públicos sobre el *stock* de vivienda, las escogencias residenciales seguían siendo limitadas. La regla era la atribución de los espacios residenciales. Algunos mecanismos de asignación serán desarrollados en la primera parte de este texto. La política del *do moi* también dio forma a una nueva situación en materia de escogencia y de estrategias residenciales que serán analizadas en la segunda parte.

1. LOS MODOS DE ATRIBUCIÓN

La atribución de los espacios residenciales se efectuó de dos maneras: 1) en los edificios existentes, y 2) en los apartamentos recientemente construidos.

1. Las casas de los franceses expropiados fueron atribuidas a los trabajadores vietnamitas y a los ejecutivos. Este fue el caso de aproximadamente el 90% de las 500 villas residenciales del "Barrio Francés" de la ciudad. Los oficiales de alto rango recibieron una casa entera mientras que los hogares de funcionarios de rango inferior debían compartirla, hasta un mínimo de una pieza por hogar, según su rango social, con cocina y sanitarios compartidos[55]. Por supuesto, los nuevos residentes no tenían ninguna influencia sobre las características del espacio residencial atribuido, ni sobre su localización.
2. Desde los años 1960, pero de manera más clara a partir de los años 1970, los barrios residenciales fueron construidos según el modelo soviético del *mikrorayon*: una zona compuesta de bloques de apartamentos, generalmente de cuatro o cinco pisos en Hanoi, con unos diez apartamentos por piso, con espacios abiertos entre los bloques para guarderías, escuelas, tiendas rudimentarias y algunas veces restaurantes comunitarios. Estos conjuntos a menudo se construyeron cerca de las nuevas zonas industriales o de otros centros donde trabajaban los empleados del Estado, las universidades por ejemplo, con el fin de reducir tiempos de transporte improductivos.

Los bloques de apartamentos eran administrados ya sea por el Estado (es decir por la administración de la ciudad) o por fábricas de Estado u otras instituciones estata-

54 Trinh Duy Luan 1997, Socio-economic Aspects of the booming of private housing construction in Hanoi in the 1990s, communication, "Hanoi-panel, Euroviet III conference", Amsterdam.

55 Koperdraat 1998, Hanoi's colonial villas in transition, functional change and the impacts on villa residents, Master's Thesis, Fac. of Environmental Sciences, University of Amsterdam. Este autor estima que entre 8 y 12 hogares podían llegar a compartir una villa.

les. En este último caso, los bloques sólo se destinaban a los empleados de dichas instituciones, mientras que en el caso anterior, una población más variada tenía acceso a estas viviendas a través de una lista de espera administrada por las autoridades.

En estos dos tipos de edificios de apartamentos recientemente construidos, se atribuía la vivienda a los ocupantes por decisión administrativa. Cuando la atribución era de la competencia de una empresa o institución del Estado, la vivienda se situaba, casi necesariamente, en cercanías del lugar de trabajo. No era el caso para los demás tipos de edificios.

En el contexto de déficit de vivienda, la cuestión de las preferencias de los habitantes parecía ser poco pertinente en relación con la de su elegibilidad para obtener un apartamento. La alternativa a la atribución de una vivienda era vivir en casa de los padres o de los suegros. Esta situación frecuente conllevó el aumento de las densidades de ocupación hasta el límite de lo tolerable (incluso en la percepción de los mismos habitantes de Hanoi).

En resumen: antes de 1986, las escogencias estratégicas y residenciales eran muy limitadas.

2. LA EMERGENCIA DE LAS ESCOGENCIAS RESIDENCIALES EN UNA SOCIEDAD URBANA POST-SOCIALISTA

Un aspecto notable de la liberalización económica de los años 1980 fue la posibilidad que se le brindó a los individuos, hogares y promotores de adquirir derechos de ocupación del suelo con el fin de construir inmuebles residenciales[56]. Esta liberalización, asociada con el mercado emergente de los materiales de construcción, desencadenó actividades de construcción frenéticas en todo Hanoi. En esta sección desarrollaremos la cuestión de las preferencias de localización residencial en el nuevo contexto económico.

Las nuevas casas pueden construirse ya sea adyacentes a un edificio existente o en un terreno libre. Esta construcción *in situ* puede dar lugar a modalidades diferentes. En un primer caso, las casas existentes son destruidas y remplazadas por nuevas, más grandes y más altas. Esto es frecuente en las circunscripciones de la ciudad donde se habían construido casas más o menos tradicionales o pequeñas. De la misma manera, numerosas casas se amplían, prácticamente en todas las direcciones, según un proceso gradual de construcción de ampliaciones[57]. Adiciones de este tipo se encuentran igualmente en numerosos inmuebles construidos antes de mediados de los años 1980, ya sea en forma de ampliaciones individuales de un apartamento, o bien en forma de postes de levantamiento de varios pisos, construidos en colaboración por una cadena

56 Inicialmente incluido en la Ley sobre suelos de 1987, este derecho fue reafirmado y facilitado en la de 1993.

57 Evertsz H. 1997, Popular Housing in Hanoi, a study of two popular housing areas, Master's Thesis, Fac. of Environmental Sciences, University of Amsterdam.

vertical de hogares residentes unos arriba de otros. Dang Thanh Truc[58] describe así esta nueva arquitectura en un complejo residencial compuesto por varios bloques de apartamentos: "En los últimos diez años, las numerosas actividades de construcción y de remodelación destruyeron las estructuras arquitectónicas originales de los edificios colectivos. Todas las plantas bajas se ampliaron en una o dos piezas en la fachada o en la parte posterior de los apartamentos; los hogares que ocupaban apartamentos del cuarto piso destruyeron el tejado para construir piezas en un quinto piso; los hogares que ocupaban el segundo y el tercer piso transformaron sus balcones en habitaciones; los hogares que vivían desde la planta baja hasta el cuarto piso se pusieron de acuerdo para construir nuevas piezas desde abajo hasta arriba".

Cuando había algún espacio disponible, hubo grandes presiones del vecindario para utilizarlo en construcción residencial. En el caso de las villas coloniales francesas, los terrenos fueron utilizados con el fin de aumentar el tamaño de la vivienda de sus ocupantes[59]. En el caso de las zonas de edificios de apartamentos, el espacio público entre los edificios (destinado a las áreas de juego) tendió a ser ocupado por habitantes del vecindario o por sus hijos. Pero las familias que no pertenecían al vecindario también tenían la posibilidad de establecerse en estos lugares y de construir allí una casa.

En las escogencias residenciales y las estrategias relacionadas predominan la construcción y la expansión más o menos grande de las viviendas *in situ*. En situaciones de este tipo, las escogencias de localización como tal no son primordiales. Sin embargo, hay situaciones en las que los "terrenos libres" se transforman en zonas residenciales y atraen a nuevos residentes. En primer lugar se encuentran los migrantes (las personas que no están registradas oficialmente como residentes de Hanoi, como sucede en el sistema chino de los *u kou*) que construyeron zonas de *squats* en sitios similares a los ocupados con los mismos fines en las otras ciudades de países en vía de desarrollo, por ejemplo: cerca de las zonas de vertedero de basuras o de corrientes de agua contaminadas. Frente a la administración, los ocupantes han buscado sitios de menor riesgo en términos de seguridad. Sin embargo, se registró un caso de relocalización cuando la colectividad local quiso recuperar el terreno ocupado para otros proyectos. Así, la escogencia de un sitio que no fuera demasiado vulnerable es un factor de localización importante.

En segundo lugar, los promotores desarrollaron y construyeron zonas residenciales de alto *standing*, en particular en uno de los sectores 'chic' de Hanoi, cerca del lago Ho Tay. Estas zonas residenciales atrajeron de toda la ciudad una clientela rica,

58 Dang Thanh Truc 1998, Changes in a Hanoi condominium under the market economy impacts (Nguyen Cong Tru Condominium case), communication, "Preliminary findings of research on housing in Hanoi", Hanoi, Istar project, DUCS.

59 Koperdraat 1998, *op. cit.*

así como extranjeros. Programas inmobiliarios de esta naturaleza pueden ocasionalmente dirigirse a una clase media emergente, como Pandolfi [60] lo describió para un proyecto de desarrollo residencial en los suburbios del sur.

En tercer lugar, en todo Hanoi, pero sobre todo en los límites de la ciudad, se evidencia la existencia de procesos comparables a las subdivisiones informales de terrenos, observables por ejemplo en Bangkok. Aunque sólo se vendan los derechos de ocupación del suelo de la parcela de un terreno loteado, de manera puramente informal, sin autorización o garantía legal, los compradores potenciales no temen la expropiación y afluyen de toda la ciudad.

En resumen, asistimos a la emergencia de un nuevo segmento de población que efectúa escogencias de localización residencial en vez de construir en el lugar, agrandar su vivienda existente o reconstruir. Este segmento de la población, aunque en aumento, parece todavía muy limitado. Comprende una variedad de categorías sociales que van desde el inmigrante urbano, que ocupa una posición inferior en la escala social, hasta la nueva élite urbana. Además, una baja proporción de una sección transversal de la sociedad local también ha invertido en el mercado de los bienes raíces, más abierto.

Sin embargo, es difícil identificar las preferencias en materia de localización residencial de aquellos que pueden tenerlas. En Hanoi, algunos barrios 'chic' emergen, pero también algunas localidades poco cotizadas. Aparte de eso, las circunscripciones de Hanoi son particularmente homogéneas en términos de estatus. Esta homogeneidad refleja la impronta socialista en la sociedad local en términos de ausencia de clases sociales con sus atributos de vivienda y entorno residencial. Esto no significa, sin embargo, que todos los entornos y todas las viviendas sean similares. No lo son, por supuesto, pero sí son mucho menos marcados en términos de clases sociales que en otras ciudades asiáticas.

No obstante, las escogencias residenciales parecen motivadas por factores económicos que, hasta cierto grado, las permiten. Las plantas bajas en los edificios multifamiliares son muy apetecidas, ya que pueden transformarse en tiendas o en talleres. De la misma forma, los precios de los terrenos (más exactamente de los derechos de ocupación y no de los derechos de plena propiedad) a lo largo de las calles principales son más altos que los precios de aquellos situados en las calles adyacentes. Las escogencias residenciales se orientan hacia el centro de Hanoi, donde es posible abrir un comercio pese a la congestión del parque residencial. Los antiguos ocupantes de las villas coloniales están satisfechos con las condiciones modernas de sus nuevos apartamentos pero se quejan del ambiente poco propicio para el comercio y los negocios en las zonas alejadas de Hanoi donde viven ahora.

---

60 Pandolfi L. 1998, Les transformations de l'environnement bâti sur les franges urbaines de Hanoi: l'exemple du Phuong Giap Bat, communication, "Conference Hanoi", Hanoi.

3. OBSERVACIONES

Los cambios recientes en la manera en que los residentes de Hanoi acceden a la vivienda pueden ser objeto de múltiples interpretaciones y, correlativamente, de hipótesis para el futuro.

La primera interpretación es que Hanoi inicia una etapa de escogencias de localización residencial de sus habitantes, en función de su riqueza, a imagen de lo que ocurrió en otras ciudades de Asia hace algunas décadas. Pero en estas otras ciudades, los diferenciales de residencia eran hechos de sociedad basados en criterios estatutarios atribuidos o adquiridos. En Hanoi, el punto de partida es radicalmente diferente.

La segunda interpretación está basada en la impronta socialista. A pesar del impresionante dinamismo y la visibilidad de las fuerzas del mercado que operan en Hanoi, el impacto de 40 años de socialismo es perceptible en la ciudad y sus habitantes. Pese a las tentativas de todos por llegar a ser "ricos" utilizando las fuerzas del mercado, el sentimiento de responsabilidad colectiva sigue siendo muy fuerte, incluso hacia los pobres. Si existe sociedad civil en algún lugar en Asia, es en Hanoi, en parte a través de las instituciones civiles afiliadas al Comité Popular de Vietnam, y en parte por actitudes individuales.

Es imposible analizar, basándose únicamente en las estadísticas, las acciones adoptadas por los responsables en materia de vivienda. Es necesario concentrarse en las necesidades de los segmentos de la sociedad local que expresa las solicitudes más urgentes, señala Nguyen Xuan Mai[61]. Los *squatters* no registrados, que no tienen derechos a los servicios urbanos como la salud o la educación, obtienen una "matrícula temporal" cuando necesitan el acceso a los servicios de salud o que sus hijos sean escolarizados[62]. De la misma manera y aunque sin entrar en el campo de la vivienda, las tentativas de violar los reglamentos sobre las alturas de construcción en el centro de Hanoi, con la construcción de inmuebles de gran altura (hoteles, oficinas) fueron detenidas por acciones cívicas concertadas.

Señales de este tipo hacen pensar en la emergencia de fuerzas de presión compensatorias dirigidas contra el orden socioespacial dominante que, en el resto de Asia, está determinado por el mercado. Este orden que relega a los pobres hacia las franjas urbanas y le permite a los ricos ocupar los lugares más prestigiosos de la ciudad... Las fuerzas compensatorias pueden tomar varias formas como la de un esquema de carácter mixto, a un nivel fino, de pobres y de ricos que viven unos al lado de los otros, y que prevalece en la mayor parte de los barrios de Hanoi.

---

61 Nguyen Xuan Mai 1998, *op. cit.*

62 Harnois N. 1997, La dynamique sociale d'un squat au Viet Nam: quartier Chuong Duong, HaNoi, Master's Thesis, University of Laval, Quebec.

Capítulo 12
PARÍS: MOVILIDADES, TRAYECTORIAS RESIDENCIALES Y SISTEMA METROPOLITANO

Martine Berger

1. LA MEDICIÓN DE LA MOVILIDAD RESIDENCIAL

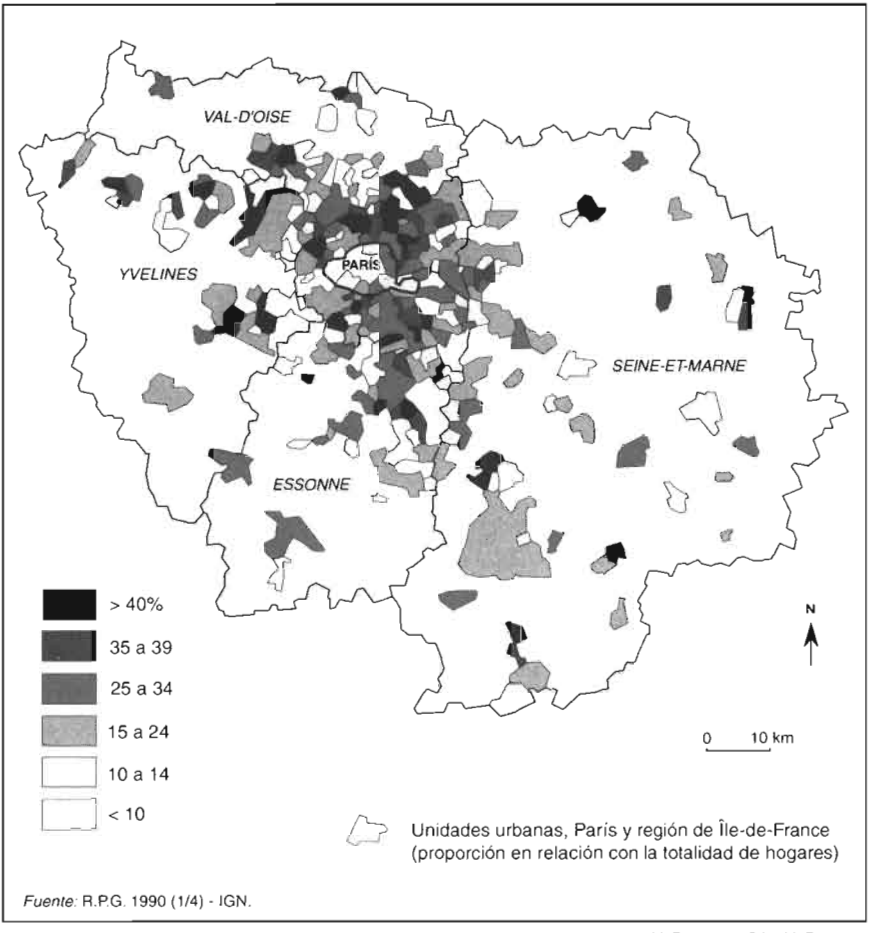
La mayoría de datos disponibles actualmente (censo, encuestas de vivienda, encuestas realizadas por organismos regionales o por investigadores) se refieren a un período (finales de los años 1980, principios de los años 1990) en el que los precios de los alquileres y del acceso a la propiedad estaban fuertemente orientados al alza. Si bien las limitaciones cuantitativas (volumen de la oferta de los diferentes tipos de parques de vivienda) se redujeron en comparación con los años 1950-1960, el costo de la vivienda en la región de Île-de-France constituye un freno a la movilidad de los hogares, mientras que la de los establecimientos comerciales y de los empleos se acelera.

A igual modo de ocupación, la movilidad residencial anual (11,5% de los hogares) es sensiblemente más baja en la aglomeración parisiense que en las demás ciudades francesas con más de 100.000 habitantes (Encuesta Movilidad de la OLAP[63], 1994). Lo anterior corrobora los resultados de la Encuesta Nacional Vivienda de 1992 (ENL92): un 66,4% de hogares estables en la aglomeración parisiense entre 1988 y 1992, contra un 64,5% en las otras aglomeraciones de más de 200.000 habitantes. La diferencia entre París y las grandes ciudades de provincia no se debe a efectos de estructura del parque de vivienda: el parque de vivienda colectiva en alquiler (alquiler libre, HLM o vivienda social de hecho) es más importante en la región parisiense (Mapas 12 y 13), la propiedad ocupante es allí menos común. Lo anterior resulta fundamentalmente de una gran estabilidad en el parque de la vivienda en alquiler en Île-de-France, trátese del sector con alquiler libre o del parque de vivienda social. A igual categoría socioprofesional, la movilidad es también más baja en la aglomeración parisiense que en las otras grandes ciudades, tanto para los ejecutivos como para los empleados y obreros. Alquileres más costosos para los recién instalados y costos de acceso a la propiedad mucho más elevados que en la provincia, frenan la movilidad de los hogares pese a que disponen en promedio de ingresos mucho más altos.

---

63 OLAP: Observatorio de los Alquileres de la Aglomeración Parisiense.

Mapa 12
París: los arrendatarios en inmuebles colectivos HLM (1990)

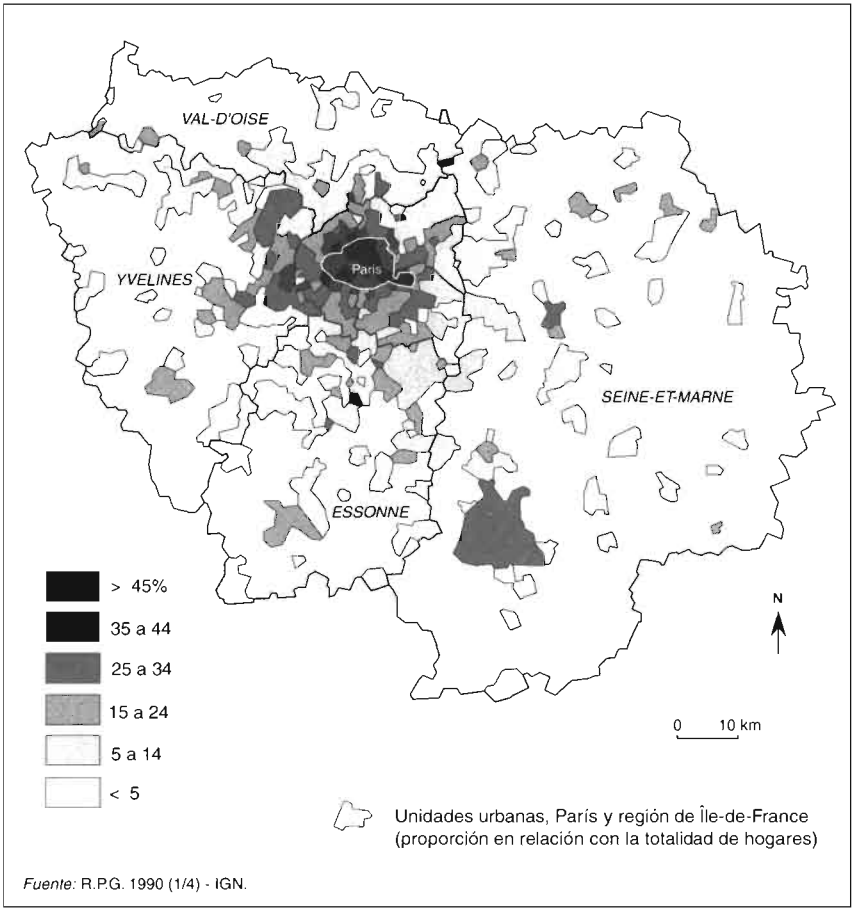


Fuente: R.P.G. 1990 (1/4) - IGN.

M. Berger y LCA - M. Danard

Lo esencial de la movilidad se efectúa en el parque de vivienda usada: la construcción nueva sólo representa el 8% de las mudanzas en 1994 (Encuesta OLAP), el 11,4% de los desplazamientos en la aglomeración parisiense entre 1988 y 1992 contra el 13,5% en las grandes ciudades de provincia (ENL92). La mayor escasez de oferta en el sector de la vivienda nueva constituye probablemente también un freno a la movilidad de los hogares de Île-de-France.

Mapa 13
París: los arrendatarios en inmuebles colectivos no HLM (1990)



Fuente: R.P.G. 1990 (1/4) - IGN.

M. Berger y LCA - M. Danard

Allí se puede ver igualmente el efecto de una menor proporción de jóvenes y estudiantes entre los entrantes y de una descohabitación más tardía de los jóvenes en la región. Entre los 20 y los 24 años, cerca de dos tercios de los oriundos de Île-de-France viven todavía en casa de sus padres; aún representan un 11% entre los 25 y los 34 años, aunque la mayoría de ellos no sean ni estudiantes ni desempleados (más de dos tercios declaran tener un empleo regular). Probablemente esta tardanza esté ligada al elevado costo de las viviendas (en particular el de las más pequeñas). La permanencia prolongada en el domicilio paterno que se observa en todas las categorías sociales se presenta algunas veces como un refugio (razones económicas, incluso para los jóvenes activos que evitan sufrir una pérdida de nivel de vida al volverse

independientes), otras veces como una decisión (en las categorías más acomodadas), otras veces como una limitación (en las categorías sociales menos acomodadas, cuyas condiciones de vivienda y el futuro profesional son más precarios) (Encuesta IAURIF).

La primera vivienda de los jóvenes oriundos de la región de Île-de-France (aquellos que siempre vivieron en la región o que llegaron allí con sus padres) se sitúa, una de cada tres veces, en el mismo municipio donde viven sus padres o en un radio de menos de 5 km; la mitad de ellos descohabitan a menos de 15 km de la vivienda de sus padres. Los jóvenes ejecutivos frecuentemente viven solos, mientras que los jóvenes de las categorías modestas casi siempre esperan haber formado una pareja para dejar a sus padres. La mitad de los jóvenes oriundos de la región habitan en el parque de vivienda privada en arriendo, uno de cada cinco en el parque de HLM (Encuesta Iaurif).

Las etapas del ciclo de vida juegan un papel esencial en la movilidad de los hogares. Según la Encuesta OLAP, cerca de la mitad de los hogares móviles en Île-de-France en 1994 tienen menos de 30 años, un tercio de los recién instalados son solteros, y el 30% son parejas sin hijos. De acuerdo con la ENL92, el 39% de los hogares móviles dentro o hacia la aglomeración parisiense entre 1988 y 1992 tienen menos de 30 años, el 69% menos de 40 años; un tercio viven solos, el 22% están constituidos por parejas sin hijos.

2. TIPOS DE VIVIENDA Y TRAYECTORIAS DE LA MOVILIDAD

Considerando su periodicidad (cada cuatro años), las Encuestas Vivienda del INSEE difícilmente permiten distinguir entre los efectos de la coyuntura (perspectivas profesionales de los hogares, costo del crédito, volumen y estructura de la oferta inmobiliaria) y de las transformaciones de comportamientos ligados a los cambios de estructura de los hogares o a la evolución de los modos de vida y de habitar. Las encuestas informan principalmente sobre los movimientos de los hogares entre los diferentes segmentos del parque. Las encuestas anuales de movilidad (OLAP) sobrerrepresentan los segmentos y los grupos donde las tasas de movilidad son más elevadas (colectivo con alquiler libre, jóvenes adultos).

Según la Encuesta OLAP, la mitad de las mudanzas en 1994 se efectúan en el parque de la vivienda privada en alquiler: el 40% de los nuevos instalados ya habitaban anteriormente en dicho parque; el 40% son hogares recién constituidos que ya residían en Île-de-France; y el 10% son recién instalados en la región parisiense. Los movimientos provenientes de la vivienda social en alquiler así como de la propiedad ocupante son allí muy bajos. El sector de la vivienda privada en alquiler juega un papel de pivote en la movilidad de los hogares: jóvenes descohabitantes, jóvenes parejas, recién instalados en Île-de-France. Ahí se encuentran a la vez parejas con bajos ingresos que no pudieron beneficiarse de la vivienda social, hogares con ingre-

sos medios que no pudieron acceder a la propiedad o prefieren vivir en zona central, y parejas con altos ingresos que han optado por ser arrendatarios.

En uno de cada dos casos, el cambio de vivienda al interior de la región se realiza conservando el mismo modo de ocupación: es el caso del 61% de los propietarios ocupantes, del 56% de los arrendatarios del sector privado, y del 56% de los ocupantes del parque de vivienda social en alquiler. La movilidad de proximidad es igualmente muy fuerte: más de un tercio de los hogares de esta región se mudan dentro del mismo municipio, y el otro tercio en el mismo departamento. Para los propietarios ocupantes, la adquisición de la vivienda se hace en un mercado muy local: el 37% de los casos en el mismo municipio, el 75% en el mismo departamento. Los recién mudados en el sector de la vivienda social en alquiler son los que recorren distancias más cortas, si se tienen en cuenta los mecanismos de atribución. Los hogares se desplazan para adaptarse a una oferta fuertemente diferenciada al interior de la región: los flujos centrífugos se imponen, en particular para los arrendatarios que pasan a ser propietarios, a menudo familias en búsqueda de viviendas más amplias.

Las Encuestas Vivienda permiten aprehender la evolución de los comportamientos de los hogares en un período más largo y sus relaciones con la oferta de vivienda en la metrópoli. La movilidad hacia el parque colectivo con alquiler libre representa una de cada cuatro mudanzas; cerca de dos tercios de los recién instalados ya residían allí. Los ingresos al parque HLM constituyen igualmente un porcentaje importante (20%) de la movilidad: más de un tercio de los nuevos ocupantes ya eran arrendatarios de una vivienda HLM; la rotación de los hogares que residen en HLM disminuye sensiblemente, y sobre todo, el porcentaje de las profesiones intermedias y de los ejecutivos aumenta, mientras que el de los obreros y los empleados desciende. La fuerte alza de los costos de la vivienda y del crédito a finales de los años 1980 reduce las posibilidades de acceso a la propiedad para las clases medias que permanecen más tiempo, o se instalan con mayor frecuencia, en el parque de vivienda social. Sin embargo, la concentración de hogares obreros, principalmente extranjeros en el parque HLM se acentúa, frente a la reducción del parque social de hecho (alquileres controlados por la ley de 1948, amoblados, etc.).

Contrariamente a lo que se observa en las grandes ciudades de provincia, el porcentaje de la propiedad ocupante siguió creciendo entre 1988 y 1992 en la aglomeración parisiense donde las clases medias y modestas tomaron más tiempo para reunir el capital necesario para adquirir su vivienda, teniendo en cuenta el diferencial de los precios y su fuerte alza en los años 1980. La tasa de propiedad de los empleados aumentó, la de los ejecutivos descendió ligeramente. Los hogares obreros sufrieron el retroceso del ascenso social y el encarecimiento del crédito. Si bien las mudanzas terminan con menor frecuencia en el acceso a la propiedad, la tasa de propiedad aumenta aún en un 10% para los hogares móviles (+ 14% en los años 1980), así como el porcentaje de casas individuales (+ 2%, en lugar de 5% entre 1979 y 1988). El acceso

a la propiedad de una casa individual constituye, por cierto de manera menos frecuente que antes, un motivo de mudanza; sin embargo, concierne aún a uno de cada ocho hogares móviles (en lugar de uno de cada siete en los años 1980). El porcentaje de compras de apartamentos en copropiedad sigue siendo estable (18% de las mudanzas), pero el porcentaje de propietarios que se convierten en arrendatarios aumenta.

Con o sin cambio de modo de ocupación y de tipo de vivienda, la movilidad residencial a menudo se efectúa en proximidad de la vivienda anterior. Entre los hogares móviles ya instalados en Île-de-France, uno de cada tres hogares permanece en el mismo municipio, y otro tercio en el mismo departamento. Pero los horizontes migratorios de los ejecutivos y de los profesionales intermedios, principales candidatos al acceso a la propiedad y beneficiarios del crecimiento de las zonas de empleos tecnopolitanas periféricas, son más amplios que los de los empleados y obreros, más dependientes de los mecanismos de atribución de la vivienda social. Las direcciones de la movilidad residencial deben ponerse en relación tanto con los grupos sociodemográficos (que movilizan en sus trayectorias residenciales tipos de hábitat diferentes) como con las transformaciones del sistema productivo metropolitano. Esto lleva a indagar sobre la realidad de dos fenómenos frecuentemente evocados pero no siempre realmente demostrados: el retorno al centro y la evolución de las relaciones entre hábitat y empleos. ¿Estamos realmente frente, desde los años 1980, a nuevas reglas del juego de la movilidad residencial?

3. TRAYECTORIAS RESIDENCIALES Y SISTEMA METROPOLITANO: CENTRO Y PERIFERIA, HÁBITAT Y EMPLEOS

A menudo se afirma que los años 1980 estuvieron marcados por un "retorno al centro". La prueba de ello sería la compresión del despoblamiento de París observado entre 1982 y 1990, incluidos ciertos barrios centrales (pero ¿cuál es la incidencia de una mejor calidad del censo resultante del emparejamiento con el archivo del impuesto de ocupación residencial?) y el estancamiento del despoblamiento de la Pequeña Corona (pero ¿en qué medida incide el aumento de crecimiento natural ligado al reagrupamiento familiar de los inmigrantes?). Un cierto aumento de atractividad de la urbanidad y de la centralidad llevaría más frecuentemente a los hogares de las clases medias superiores a optar por localizaciones en el centro de la ciudad o en suburbios cercanos. El análisis de los saldos migratorios entre las diferentes coronas de la aglomeración y de la región lleva a matizar esta opinión. Los desplazamientos desde el centro hacia la periferia prevalecen siempre sobre los flujos centrípetos, en todas las categorías socioprofesionales. Pero, para los más acomodados, el porcentaje de movimientos centrífugos disminuye ligeramente, mientras que los más modestos se ven cada vez más obligados al alejamiento: para vivir en una vivienda amplia, cada vez son más numerosos quienes eligen vivir lejos. Las familias con hijos siempre

cambian la zona central por la periferia. Más que de un retorno al centro, se debe hablar de un freno relativo –y selectivo– de las salidas hacia la periferia que no cuestiona el proceso general del extendimiento del hábitat.

Las casas individuales constituyen, en adelante, más de una cuarta parte de las viviendas de Île-de-France. En los años 1980, los hogares siguieron optando masivamente por la casa individual: en este período se construyeron más casas individuales en Île-de-France que en la década anterior. Mientras que la oferta de viviendas nuevas disminuía, el número y el porcentaje de casas individuales no dejaban de aumentar (un tercio de la construcción nueva entre 1975 y 1982; la mitad entre 1982 y 1990). Pero estas casas individuales nuevas a menudo se construyeron en municipios urbanos (el 43% entre 1982 y 1990, en lugar del 27% entre 1975 y 1982), y no solamente en ciudades nuevas. La concentración geográfica de la oferta probablemente esté ligada tanto al porcentaje creciente de promotores y constructores en el mercado de la casa individual como a un cambio de comportamiento de los compradores. En efecto, los municipios rurales de Île-de-France siguieron siendo muy atractivos en los años 1980: acogieron al 9% del aumento del parque de residencias principales, y al 12% del aumento de la población regional, y registraron una tasa de crecimiento tres veces mayor al promedio de la aglomeración. Finalmente, un número creciente de hogares abandonaron la región para instalarse en cantones vecinos de la Cuenca Parisiense cercana, en búsqueda de precios del suelo más bajos, al tiempo que conservaban un empleo en Île-de-France: entre ellos, nueve de cada diez se instalaron en casa individual, y el 85% son propietarios o accedentes.

Pese a una desconcentración sensible de los empleos, la distancia promedio recorrida por los activos de Île-de-France para llegar a su lugar de trabajo aumentó en 2 km en 15 años, pasando de 7.4 km en 1975 a 9.4 km en 1990. En la Gran Corona, aun cuando la oferta de empleo aumentaba, el porcentaje de activos que trabajan en su municipio de residencia o que realizan movimientos pendulares de menos de 5 km no ha dejado de disminuir. La explosión de los desplazamientos domicilio-lugar de trabajo es espectacular para los propietarios de casas individuales, en particular para los más recientemente instalados. La aspiración a la propiedad de una casa individual se ha convertido en uno de los principales motores del extendimiento urbano en el trascurso de las últimas tres décadas. De allí resulta una desconexión creciente entre lugar de trabajo y lugar de residencia, y movimientos pendulares cada vez más largos: los activos "móviles" (que cambiaron de municipio de residencia) tienen en promedio una distancia de desplazamiento superior en un 21% en relación con los activos estables. Los activos que residen a más de 20 km del centro de París representan hoy día el 28% de los activos regionales (1.358.000) y suman el 42% de las distancias domicilio-trabajo (20.7 millones de km).

Para acceder a la propiedad, y, mejor aún, a la casa individual, los habitantes de Île-de-France escogieron, o aceptaron, alejarse de su lugar de trabajo. Entre los hoga-

res que cambiaron de municipio de residencia dentro de Île-de-France, las tasas de residentes en casa individual y de propietarios se duplican con la mudanza (ELN 1988 y 1992). Las razones de cambio de vivienda ligadas al trabajo (cambio de empleo, acercamiento al lugar de trabajo) sólo las invocan el 15% de ellos, el deseo de una vivienda más grande y más cómoda 4 de cada 10 hogares, y el acceso a la propiedad o a una casa individual 1 de cada 3 (ELN 1991).

Pero debido al alza considerable de los costos de la vivienda en los años 1980, creció la desigualdad de oportunidades entre los hogares: los menos acomodados debieron alejarse cada vez más de su lugar de trabajo para hacer realidad sus proyectos. Mientras que dentro del grupo de los ejecutivos de empresa, aquellos activos que se mudaron dentro de Île-de-France efectúan movimientos pendulares apenas un poco más largos que los estables, los empleados y obreros multiplican por 1.5 sus distancias de desplazamiento cuando se convierten en propietarios de una casa individual o de un apartamento. Por cierto, los más acomodados tienen en promedio movimientos pendulares más largos, pero, cuando cambian de residencia en Île-de-France, logran mejor permanecer en la zona central más rica en empleos y en infraestructuras, y limitar el alargamiento de las distancias domicilio-trabajo jugando con su capacidad de acceso a una mayor variedad de parques de viviendas y de sectores de financiación. En especial se observa que en los años 1980 ellos optaron menos por la adquisición de casas individuales nuevas situadas cada vez más lejos del centro, y más por la vivienda individual usada o reciente puesta en el mercado en municipios con buen servicio de transporte colectivo. Al contrario, durante este período, los obreros (y sus cónyuges empleadas) realizaron una parte creciente de las compras de casas individuales nuevas, beneficiándose de los modos de financiación más ventajosos, pero situadas más lejos (a excepción de las construcciones en ciudades nuevas). Las mujeres activas de los hogares más modestos son las que terminan pagando más caro el precio del acceso a la propiedad debido al aumento significativo de sus desplazamientos diarios. Estos nuevos propietarios se instalan en adelante en las zonas menos densas y con menos servicio de transporte. La evolución del mercado inmobiliario muestra de manera clara las dificultades de reventa en urbanizaciones mal situadas o en competencia directa con construcciones nuevas con líneas de financiación más ventajosas.

La distancia al centro de la aglomeración se convierte en un factor cada vez más poderoso de las segregaciones residenciales dentro de la región, y, de manera más amplia, de la cuenca de empleo de la metrópoli. Entre los hogares de Île-de-France adquirientes de casas individuales nuevas en la Cuenca Parisiense cercana que conservan un empleo en la región, el porcentaje de empleados y obreros y de familias de dos hijos o más no ha dejado de aumentar. De manera cada vez más frecuente, ellos se instalan en municipios rurales pobres en servicios y transporte, y son cada vez más numerosas las esposas que conservan un trabajo en la zona central de la aglomeración.

Entre los hogares modestos, las trayectorias residenciales de las familias extranjeras siguen siendo diferentes de las de los franceses aun cuando su especificidad se atenúa. El porcentaje de hogares que residen en habitaciones, amoblados, o habitaciones improvisadas ha disminuido de manera considerable, por el hecho mismo de las demoliciones masivas dentro del "parque social" de los barrios centrales de París en proceso de renovación. El acceso a la propiedad caracteriza sobre todo a los nativos de Portugal, España y del sureste asiático: a menudo se trata de pequeños patronos o asalariados de pequeñas empresas subcontratistas en el sector de la construcción o de la electrónica. En cambio, en el caso de los argelinos y los marroquíes, en su mayoría asalariados de grandes empresas industriales, la vivienda social constituye en general el final de la trayectoria residencial. Ellos han venido a remplazar en el parque HLM de los suburbios a los hogares franceses que se mudaron hacia las urbanizaciones periurbanas o que con la jubilación han abandonado la región parisiense –o el parque de vivienda social. Con menor frecuencia que para los hogares franceses modestos, las ciudades nuevas les ofrecen a veces la posibilidad de acceder a la propiedad de una casa individual, lo cual se vive como un símbolo de ascenso social, sustituyendo la imagen negativa de los conjuntos HLM a veces muy cercanos a donde los habían llevado las reservas de viviendas de las grandes empresas automotrices por la imagen positiva de un barrio nuevo.

Capítulo 13
SANTIAGO DE CHILE: UNAS ESCOGENCIAS RESIDENCIALES MUY LIMITADAS PARA LOS SECTORES MÁS MODESTOS

Catherine Paquette

1. UNAS VÍAS MUY LIMITADAS DE ACCESO A LA VIVIENDA

Una de las particularidades más notables del mercado de la vivienda de la capital chilena, reside en el carácter muy limitado de las escogencias residenciales que se le ofrecen a los hogares de bajos ingresos.

En primer lugar, las ocupaciones ilegales, que aún constituyen una importante vía de acceso a la vivienda en muchas metrópolis del sur (principalmente en fases de retorno a la democracia como la que acaba de vivir Chile, en las que se toleran, e incluso estimulan las invasiones), desaparecieron completamente a principios de los años 1970, luego del golpe de estado militar y de la instalación en el poder del general Augusto Pinochet. Chile pasó brutalmente de un extremo al otro, pues la década de los sesenta se había caracterizado por el auge de este tipo de prácticas, tanto bajo el gobierno del demócrata-cristiano Eduardo Frei padre (1964-1970) como bajo el gobierno del socialista Salvador Allende (1970-1973).

Contra todo lo esperado, el final de la dictadura, en 1990, no significó la reaparición de este modo de acceso al suelo. La aspiración del conjunto de la sociedad chilena a vivir una fase de calma política y social, luego de un largo período de agitación iniciado a finales de los años 1960 (experiencia de la "vía chilena hacia el socialismo" de Salvador Allende y luego dictadura militar), probablemente ha influido en el rechazo a esta solución de acceso a la vivienda. La actitud de los partidos que conforman la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición de centro-izquierda en el poder en Chile desde 1990, también ha jugado un papel importante en la no reaparición de las invasiones: dichas formaciones políticas, grandes orquestadoras de la oleada de ocupaciones ilegales que había precedido el golpe de estado de 1973, por el contrario han defendido, desde finales de los años 1980, un retorno a la democracia en el más estricto respeto de la legalidad.

En segundo lugar, el mercado informal de la tierra, a pesar de haber registrado una tendencia al alza en muchas ciudades del sur en el curso de las últimas décadas, tampoco constituye una vía de acceso a la vivienda para los hogares de bajos ingresos

de la capital chilena. La práctica de parcelaciones clandestinas se dio en Santiago hasta los años 1960, luego desapareció, probablemente como resultado de la instauración, en 1968, de una ley particularmente severa que reprimía este tipo de práctica.

El mercado formal de la tierra, otro recurso posible, se caracteriza por un nivel de precios muy elevado desde finales de los años 1970; los terrenos más baratos, situados en los municipios más pobres del sur de la aglomeración, son inaccesibles para los más modestos[64].

En último lugar, el hábitat popular en alquiler, tercera opción tradicional de acceso a la vivienda para los hogares modestos, constituye, en la capital chilena, una oferta limitada. Luego de haber sido a principios del siglo XX, como en la mayoría de las metrópolis del subcontinente latinoamericano, la principal manera de tener un techo para las familias de bajos ingresos, la vivienda en alquiler ocupa, desde principios de los años 1960, un lugar cada vez más marginal: el último censo de población y de vivienda, realizado a principios del año 1992, revela que sólo el 21% de las viviendas estaban ocupadas por arrendatarios (contra el 62% en 1952 y todavía el 50% en 1960). El lugar del alquiler, marginal a escala del conjunto de la población de la capital, lo es aún más para las categorías de habitantes más pobres: a finales de los años 1980, se calculaba que sólo el 15% de los hogares que hacían parte del primer quintil de ingresos por habitante (el 20% más pobre) recurrían así al alquiler para alojarse. Los pequeños propietarios privados de los sectores populares, en los que reposa por completo el mercado de la vivienda en alquiler para los hogares de bajos ingresos (ninguna experiencia de hábitat social en alquiler ha sido desarrollada por los poderes públicos de Chile), en realidad son quienes originan una producción de hábitat en arriendo limitada. Mientras que en otras metrópolis latinoamericanas se observa la emergencia de una población de pequeños propietarios-arrendadores cada vez más importante en las "coronas de urbanización consolidadas", los barrios de la capital chilena urbanizados en el trascurso de los años 1950 y 1960 muestran una relativa "impermeabilidad" desde este punto de vista. Éstos no permiten la renovación de la oferta cada vez menor de los tugurios en alquiler del sector central. Por otro lado, tal vez por su carácter limitado, la oferta de vivienda popular en alquiler se caracteriza en Santiago por el nivel elevado de los alquileres y por ende por su limitada accesibilidad para los más pobres: en muchos casos el alquiler de una pieza en un conventillo (tugurio en alquiler) del centro de la ciudad o en un barrio más periférico es equivalente a la mitad de un salario mínimo[65].

---

64 El precio del metro cuadrado de terreno equivalía, por ejemplo, en este sector, en 1997, a una sexta parte del salario mínimo mensual.

65 Estos elementos sobre el mercado de la vivienda en alquiler, principalmente sobre el nivel de precios, han sido tomados de nuestra tesis: Paquette-Vassalli C. 1998, Le logement locatif dans les quartiers populaires de Santiago du Chili: les raisons d'un essor limité, thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, ENPC, París.

Esta escasez de oferta de viviendas a precios bajos en la capital chilena, y principalmente la ausencia de ocupaciones ilegales desde principios de los años 1970, son consideradas como las causantes de la situación dramática que vive un gran número de hogares, que no tienen otra solución más que ser albergados por su familia[66]. A principios de los años 1990, se estimaba que aquellos que se llaman en Chile los *allegados* representaban una cuarta parte de los grupos familiares (familias nucleares); si también se toman en cuenta los "albergantes", son entonces el 40% de los hogares chilenos los que se ven afectados por este problema de la cohabitación "forzosa" entre generaciones[67]. Esta cuestión de los *allegados* ha tomado unas dimensiones considerables desde principios de los años 1980 y se ha convertido en la problemática mayor en materia de hábitat, movilizando tanto a investigadores como a políticos y empresarios.

2. UNA POLÍTICA DE ACCESO MUY AMBICIOSA A PESAR DE SER SOCIAL

Si las opciones de vivienda para los hogares de bajos ingresos son indudablemente poco numerosas en la capital chilena, la existencia de un dispositivo sólido y eficaz en favor del acceso a la propiedad de las familias modestas debe llevar a matizar la afirmación según la cual es extremadamente difícil para los pobres encontrar una solución de vivienda. La política en favor del acceso social que se puso en marcha en los años 1980, y que se mantuvo y se mejoró por los dos nuevos gobiernos democráticos en el poder desde 1990, permite producir a bajo costo una gran cantidad de viviendas sociales muy accesibles para los más pobres[68]. Entre 1990 y 1995, 235.000 viviendas sociales se construyeron en Chile, de las cuales la mitad en la capital.

Este dispositivo capta hoy día la mayor parte de la demanda que emerge de los hogares de bajos ingresos y condiciona fuertemente sus escogencias residenciales, no sólo en términos de tipo de vivienda[69] sino también en términos de localización.

---

66 En general se piensa que, esta situación, provocada por el cierre de una vía de acceso al suelo hasta entonces muy importante (las invasiones), también se origina en la grave y prolongada crisis económica que golpeó a Chile entre 1975 y 1987 (en 1985, el 45% de los chilenos viven por debajo del límite de pobreza): los hogares se vieron en la imposibilidad de recurrir a soluciones de vivienda mercantiles (principalmente el arriendo) y, en consecuencia, se vieron obligados a poner en práctica estrategias de subsistencia basadas entre otras en el reagrupamiento de la familia extensa.

67 Fuente: encuesta CASEN 1990 (encuesta de "caracterización socioeconómica nacional"), realizada por el Ministerio de Planeación y Cooperación (MIDEPLAN).

68 Rojas E., Greene M. 1995, Reaching the poor: lessons from the chilean housing experience, *Environment and Urbanization*, vol. 7, N° 2, 31-49 (evaluación del impacto de la política chilena de vivienda sobre los hogares de bajos ingresos).

69 Se trata de viviendas de área muy reducida (36 a 40 m^2 en promedio) y cada vez más de hábitat colectivo. Las viviendas son difícilmente adaptables a la situación y a la evolución de las familias; la mala calidad de la vivienda también plantea grandes problemas a los accedentes.

En efecto, los conjuntos de vivienda social están casi exclusivamente localizados en la periferia de la ciudad (principalmente al sur), allí donde el costo del suelo es el más bajo de la aglomeración. Esta localización tiene consecuencias importantes para los hogares, que se ven obligados a migraciones pendulares muy importantes y muy costosas (una encuesta sobre el presupuesto de los hogares, ciertamente algo antigua, indica que el presupuesto mensual de los hogares más modestos en materia de transporte es superior al asignado a la vivienda).

Sin embargo, si la política de vivienda absorbe la demanda de manera tan importante, no es sólo porque las demás opciones para conseguir vivienda sean muy reducidas. El acceso a la propiedad en estos programas de vivienda social, construidos en cantidades siempre mayores desde finales de los años 1980, es de hecho particularmente "interesante" en el plano financiero puesto que es fuertemente subsidiada: los accedentes sólo asumen en promedio el 40% del costo de las viviendas (que también es muy bajo), de la suma restante se hace cargo el Estado en forma de subsidio (60%). Comparado, por ejemplo, con el del alquiler, el costo del acceso social es muy bajo: el aporte personal obligatorio que deben hacer los hogares equivale así a dos o tres meses de alquiler de una vivienda independiente en un barrio popular y a seis meses de alquiler de una pieza en un tugurio del centro; la diferencia entre los reembolsos mensuales del préstamo inmobiliario otorgado por el Estado a los accedentes y los alquileres en el parque de vivienda popular es aún más elocuente: las mensualidades son por lo menos tres veces más bajas[70].

Por otro lado, estos programas de acceso a la propiedad responden a la aspiración muy grande y profundamente arraigada de los hogares chilenos a convertirse en propietarios de su vivienda. Este anhelo de propiedad se arraiga en la afirmación, muy precoz en Chile, del derecho a la propiedad de la vivienda y en la tradición que se desarrolló de una fuerte intervención del Estado en el campo del hábitat popular: desde los años 1950, casi sin interrupción, los poderes públicos se han hecho cargo en forma creciente de la producción y de la financiación de la vivienda.

La existencia de estos programas de acceso a la propiedad muy favorables para los más pobres, que condicionan fuertemente las escogencias residenciales de dichos hogares, tiene en realidad como efecto indirecto reducir un poco más las opciones de vivienda que podrían constituir una alternativa en términos de tipo de vivienda, pero también de localización. Es así como el mercado de la vivienda usada está poco desarrollado en la capital chilena, ya que la demanda que podría surgir de los candidatos potenciales a la compra es captada por los programas existentes, muy subsidiados. Por otro lado, a pesar de que la modalidad de alojarse en casa de un familiar (*allegados*) esté muy generalizada en Santiago, ésta sigue siendo una solución de carácter

70 Paquette-Vassalli C. 1998, *op. cit.*

temporal y precario, incluso en la duración; su transformación en solución de vivienda definitiva, como se ve en los barrios populares de otras metrópolis latinoamericanas (por división de parcela, edificación de niveles superiores destinados a acoger de manera durable a los hogares de la segunda generación, etc.) es una opción a la cual los hogares chilenos pocas veces recurren puesto que sus proyectos y sus recursos son absorbidos por los programas públicos de vivienda.

De hecho, cabe preguntarse si la existencia misma de estas posibilidades de acceder a la propiedad en el sector de la vivienda social no es responsable de la falta de algunas "formas" de acceso a la vivienda en la capital chilena. Si bien es cierto que la no-reaparición, al terminar la dictadura, de las prácticas de invasión se explica por un afán de transición pacífica y respetuosa de la legalidad y también por el mejoramiento económico y sus consecuencias sobre las aspiraciones de los hogares en materia de vivienda, es difícil no ponerla en relación con el auge particularmente visible de la política de vivienda y, a través de ella, de las posibilidades, para los hogares con bajos ingresos, de acceder a la propiedad de una vivienda terminada y definitiva. Así mismo, la ausencia de un mercado informal de la tierra, bastante excepcional en un contexto considerado, sin embargo, como muy tenso en materia de vivienda (en razón del "déficit" de viviendas cuya manifestación son los miles de hogares allegados), podría explicarse por la inexistencia de una demanda, imputable a las posibilidades interesantes y numerosas ofrecidas por la política en favor de la accesión a la propiedad...

3. NO HAY MUCHAS OPCIONES PARA ESCOGER, PERO SÍ HAY ESTRATEGIAS RESIDENCIALES

Sea lo que sea, el hecho de que no haya muchas escogencias residenciales, debido al número reducido de opciones de vivienda, a la preeminencia de la oferta de vivienda social y a su uniformidad, no significa que los hogares de bajos ingresos no pongan en práctica, en la capital chilena, estrategias residenciales específicas, tendientes precisamente a "distender" las condicionantes existentes. Así, si bien los programas de vivienda social en acceso absorben la demanda porque no existen otras posibilidades de acceder a la propiedad de una vivienda independiente o porque son muy interesantes por su costo reducido, desde hace algunos años se producen allí puestas en alquiler cada vez más numerosas y rápidas. Relativamente poco tiempo después de su entrega, ciertos conjuntos de vivienda social, principalmente edificios colectivos, registran hasta una cuarta parte de arrendatarios.

Aun cuando las motivaciones de los propietarios-arrendadores todavía no se conocen muy bien, parece ser que estos subarriendos les permiten a los hogares beneficiarios, gracias a los recursos obtenidos por los altos alquileres que ellos cobran, poder acceder a opciones de vivienda más adaptadas a sus expectativas y que anteriormente les eran inaccesibles: el mercado de la vivienda en alquiler de viviendas

independientes, el del acceso no subsidiado, e incluso la opción que constituye la perennización de soluciones de cohabitación entre generaciones (que encuentra así, indirectamente, un modo de financiación que no existe de otra forma, ya que las ayudas del Estado sólo están destinadas para el acceso social). Considerando las intenciones cada vez más abiertamente expresadas entre los hogares jóvenes, en los sectores populares, de solicitar el beneficio de una vivienda social con la intención previa de alquilarla, estas estrategias parecen tener un indudable carácter anticipatorio[71].

4. ¿QUÉ SUCEDE CON LOS DEMÁS GRUPOS SOCIALES?

Si las escogencias residenciales de los hogares de bajos ingresos están muy limitadas por la oferta de vivienda social existente, por su lado las escogencias de las familias de clase media o de sectores acomodados aparecen ampliamente condicionadas por la búsqueda de una buena calidad de vida y de un entorno agradable. Teniendo en cuenta la fuerte contaminación atmosférica que afecta a Santiago, los hogares que disponen de un "margen de maniobra" suficiente optan por localizarse en sectores cada vez más alejados, a pesar de los trayectos diarios muy largos que se derivan de esta decisión.

Así, los hogares de clase media optan masivamente por los municipios periféricos de la Florida (sureste de la aglomeración) o incluso por Maipú (oeste), donde se construye gran cantidad de parcelaciones en las que el acceso a la propiedad se ve facilitado por la existencia de grandes ayudas personalizadas otorgadas por el Estado (*subsidio habitacional*). Los hogares acomodados, por su lado, escogen más bien el sector noreste de la capital y las primeras estribaciones de la cordillera de los Andes, víctimas de un creciente "apolillamiento".

Sin embargo, evoluciones importantes han ocurrido recientemente y tienden a indicar que los factores que originan las escogencias residenciales están cambiando. Por un lado, aunque el sector central de la capital chilena no haya vivido hasta hoy ningún proceso de *gentrificación* (contrariamente a lo que se produjo en otras metrópolis), ciertos hogares de clase media muestran en los últimos años un interés creciente por el centro (donde la oferta en bienes raíces es abundante y pueden beneficiarse de una mayor ayuda para compra de vivienda) y vuelven allí progresivamente. Por otra parte, hogares mucho más acomodados comienzan a buscar terrenos menos costosos y menos alejados de los centros de actividades y se han venido instalando, por ejemplo, en el norte de la aglomeración, en sectores todavía rurales de un municipio muy popular (Huechuraba).

71 Paquette-Vassalli C. 1998, *op. cit.*

Capítulo 14
São Paulo: el acceso a la propiedad a cualquier precio

Helena Menna-Barreto Silva

Desde hace mucho tiempo, el acceso a la propiedad es el elemento esencial de las estrategias residenciales de los hogares de São Paulo. El alquiler, generalmente, se considera como una situación provisional en todas las clases sociales.

Las escogencias de localización y los márgenes de elección de la localización residencial varían mucho en función de los ingresos y del mercado de la vivienda. La mayoría de los hogares prefiere pasar de un alquiler en un "buen" barrio a una vivienda en propiedad en un barrio "menos bueno". En cuanto a la población de bajos ingresos, su acceso a la propiedad generalmente no puede hacerse sino en condiciones de localización muy precarias. Para los más pobres, acceder a la propiedad significa dejar de pagar alquiler y no tener que volver a mudarse. En efecto, en situación de desempleo o cuando llega la vejez, con jubilaciones o pensiones extremadamente bajas, tener que pagar un alquiler es difícilmente soportable. En cambio, ser propietarios en estas mismas situaciones permite siempre tener recursos suplementarios, por ejemplo alquilando una parte de su casa.

Algunas características importantes de la organización espacial de la aglomeración ayudan a comprender mejor las escogencias de localización. Si bien la mancha urbana metropolitana está muy extendida, las principales infraestructuras y servicios (instituciones públicas, infraestructuras deportivas y culturales tales como teatros y salas de cine, universidades prestigiosas, grandes hospitales, zonas verdes) generalmente están muy concentrados espacialmente, sobre todo en el sector suroeste de São Paulo. Los empleos también están muy concentrados, localizándose la mayoría de ellos en los sectores centrales de la metrópoli. Por otra parte, las distancias domicilio-trabajo a menudo se ven agravadas por la combinación de dos factores: por un lado, una muy fuerte inestabilidad del empleo, y por el otro, una estabilidad de localización residencial favorecida por el acceso a la propiedad. En cuanto al transporte público, éste es poco eficaz si se tienen en cuenta las distancias que deben recorrerse para ir al trabajo o para actividades de diversión. La red de metro tiene una línea de sólo 47 km y la de los trenes suburbanos no supera los 270 km. Estos dos modos de transporte

sólo absorben el 11% de los desplazamientos, la red de bus el 38%, mientras que el transporte individual (automóvil) es el más utilizado, con el 47%[72].

En el plano inmobiliario, São Paulo ofrece al visitante una imagen de ciudad intensamente verticalizada. Sin embargo, la mayoría de sus habitantes viven en casas individuales (cerca del 76% de los hogares en 1991). La parte más central de la ciudad en efecto es muy verticalizada (edificios comerciales y residenciales), pero posee también un importante parque de construcciones deterioradas donde vive generalmente una población de bajos ingresos. En los sectores Centro extendido y Oeste, la verticalización es particularmente acentuada, y va remplazando poco a poco las construcciones tradicionales en bandas, que conviven con algunos de los barrios residenciales más segregativos con casas de muy alto *standing*. En el Centro extendido, sin embargo, se encuentran mezclados: barrios de alto *standing* muy marcados por una diversidad de funciones (residencias / comercios / servicios), barrios muy verticalizados que albergan las principales empresas financieras y de servicios más modernas, barrios de estrato medio, así como islotes populares en forma de *favelas*. Los sectores Norte II, Suroeste, Este I y Sur de la ciudad de São Paulo, así como ciertos municipios de las subregiones Oeste, Suroeste y Noreste del Gran São Paulo, pueden también tener centros secundarios verticalizados y algunos islotes de alto *standing*; pero por regla general, la mayor parte de su territorio presenta las características de suburbios con algunos comercios, industrias y servicios, así como varias *favelas* y *cortiços* (tugurios). Los sectores Norte I, Este II y Sur de la ciudad, así como la mayoría de los municipios de la región metropolitana, son periferias muy precarias, tanto a nivel del paisaje urbano como de los servicios disponibles, infraestructuras y empleos.

El sector Suroeste de la ciudad concentra la mayor parte de las familias que pueden escoger el prestigio y la proximidad de las principales infraestructuras. En este sector, los hogares consideran ante todo la localización en función de una tipología de barrios: estrictamente residencial, residencial predominante o residencial mixto. Pero *in fine* la escogencia de la localización sigue estando muy ligada a la disponibilidad en el barrio del tipo de vivienda preferido: casa individual, apartamento en un inmueble mixto o estrictamente residencial, *flat* (apartamento con servicios), etc. Actualmente los conjuntos cerrados, llamados *condominios fechados* (viviendas totalmente cerradas, con vigilancia y control en las entradas) de casas o de edificios, que disponen de zonas verdes y de áreas privadas de juego, son muy apetecidas. Por otro lado, la posibilidad de tener varios lugares de estacionamiento es un elemento decisivo en la escogencia del inmueble. Finalmente, la escogencia de un barrio y del tipo de inmueble está fuertemente influenciada por la búsqueda de una cierta seguridad. La

72 Encuesta Origen-Destino de la Compañía de metro de São Paulo, 1997. Según esta encuesta, la tasa de motorización en el Gran São Paulo es de 184 automóviles por cada mil habitantes.

proximidad de *favelas*, de *cortiços*, e incluso de viviendas sociales, sin duda, es un factor de desvalorización inmobiliaria.

1. UN MERCADO FORMAL DEMASIADO ESTRECHO

La construcción residencial industrializada, conforme con todas las normas legales, sólo concierne a los hogares más acomodados. Por lo demás, para este estrato de población, el apartamento remplaza a menudo la casa individual en serie, o la casa particular por encargo (el 64% de las viviendas de alto *standing* en el catastro TPCL de la ciudad de São Paulo en 1991 y el 67% en 1995).

La oferta de vivienda, cuyo total sigue siendo muy inferior al número de nuevos hogares que se constituyeron en el mismo período, no es accesible para aquellos hogares con ingresos inferiores a 20 salarios mínimos[73]. Por otro lado, no existe un mercado de rehabilitación que podría aumentar la oferta para los estratos con ingresos medios en las zonas más centrales. Por el contrario, en estas zonas hay una gran cantidad de inmuebles de habitación en muy mal estado, así como edificios comerciales completamente vacíos.

Desde finales de los años 1980, se observa igualmente en otros municipios del Gran São Paulo, un crecimiento de la oferta de vivienda. A partir de 1995, con el fin de dinamizar el mercado y sobre todo de responder a las necesidades de los hogares con ingresos inferiores a los 20 salarios mínimos, la producción de vivienda registra cambios cualitativos, principalmente reducción de las áreas y localización más alejada. Para llegar a un desarrollo importante del mercado formal en la aglomeración, varias condiciones deben reunirse, además del aumento de los ingresos (es decir, un mejoramiento en la distribución de la renta nacional): una reducción de los costos de la construcción industrializada, una reducción de las cargas territoriales y una financiación adecuada.

2. LAS ESTRATEGIAS DE LOS HOGARES CON BAJOS INGRESOS

La estrategia inmobiliaria de los hogares pobres que han decidido acceder a la propiedad consiste, en un principio, en gastar lo menos posible en la compra del terreno y en la construcción. Allí, las construcciones se hacen por etapas, año tras año y sobre todo en función del dinero disponible. En un esquema de este tipo, lo más difícil es la obtención del terreno. Algunas de estas viviendas se construyen en terrenos invadidos (*favelas*) situados en sectores urbanos centrales o periféricos, otras en parcelas adquiridas a promotores inmobiliarios clandestinos de zonas agrícolas o de zonas protegidas (a título

73 En 1998 un salario mínimo equivale aproximadamente a US$ 100.

de la protección del medio ambiente o de las capas freáticas, por ejemplo) desprovistas de infraestructuras y no conectadas a la red de transporte público.

Urbanizaciones irregulares o piratas

Entre los años 1950 y principios de los años 1970, las urbanizaciones piratas constituyeron la forma más común de acceso a la propiedad del suelo y a la vivienda. En efecto, los precios relativamente bajos de los lotes, así como la práctica masiva de la autoconstrucción permitieron dar vivienda, sin inversión del Estado ni de las empresas, a los millones de activos necesarios para el crecimiento industrial de esta época. En 1979, únicamente en la ciudad de São Paulo se censaron 3.600 urbanizaciones ilegales (400.000 lotes), con un área de 31.147 hectáreas, es decir el 35% de la zona urbana. Luego de esta fecha, la creación de nuevas urbanizaciones se desaceleró en la ciudad, pero en cambio progresó en los municipios vecinos. Actualmente, las nuevas urbanizaciones piratas se concentran en zonas de protección ambiental.

Favelas

La expansión de esta forma de hábitat resultó del alza de precios de los terrenos parcelados y de la reducción de los salarios. En la sola ciudad, en 1973, menos del 2% de la población vivía en las *favelas*; en 1987, más del 9%; y aproximadamente el 20% en 1993. Estas cifras son aun más altas en los municipios pobres de la región metropolitana. Aunque en un principio la población encontraba así ventajas de localización, ya no es el caso puesto que en la actualidad las *favelas* son cada vez más periféricas y ocupan terrenos inadecuados para cualquier edificación, sobre todo para la autoconstrucción.

Cortiços

Esta forma precaria de hábitat en alquiler, ya muy presente en el nacimiento de la ciudad moderna, era la más generalizada hasta el desarrollo de las urbanizaciones piratas. Sigue siendo importante en razón, principalmente, de las ventajas ligadas a la localización, pero disminuye a causa del valor de los alquileres que obligan a la población a optar por las *favelas* más cercanas del centro de la ciudad o de los centros secundarios.

Los barrios de la periferia de la región combinan estas diferentes formas de hábitat ilegal: las *favelas* se implantan en las zonas destinadas a infraestructuras o a zonas verdes de las urbanizaciones y los propietarios de lotes ilegales pueden convertirse en promotores de un hábitat precario en alquiler. La inseguridad en cuanto a la tenencia del suelo y lo precario de estas soluciones, provocaron importantes reivindicaciones

colectivas desde finales los años 1970. Algunos municipios implementaron acciones de mejoramiento y de regularización de la tenencia del suelo. Pero enormes problemas subsisten: nuevas urbanizaciones piratas y nuevas *favelas* siguen apareciendo.

En el Gran São Paulo la gran mayoría de la población reside en viviendas construidas en los márgenes de la legalidad. La gente que vive allí, contrariamente a lo que podría pensarse, no son solamente personas desempleadas o trabajadores del sector informal de la economía. Se encuentran también, y en gran número, asalariados de la industria, del sector terciario y del sector público.

Cuadro 1
Ciudad de São Paulo: tamaño de las viviendas (producción formal: 1987-1996)

Piezas	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Total
<= 2	1.427	2.002	3.045	1.512	1.789	872	785	1.431	1.631	2.911	17.405
3	8.768	14.480	8.097	8.423	7.935	6.118	10.041	10.027	10.407	11.517	95.813
4	5v252	5.637	5.448	3.978	685	2.687	8.323	10.702	10.505	14.855	68.072
>= 5	930	1.335	2.058	667	685	567	2.131	2.163	4.019	1.707	16.262
Total	16.377	23.454	18.648	14.580	11.094	10.244	21.280	24.323	26.562	30.990	197.552

Fuente: Embraesp.

Cuadro 2
Gran São Paulo: producción formal de viviendas (1990-1996)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Gran São Paulo	16.606	16.710	15.318	26.346	30.572	33.871	54.936
Otros municipios (exceptuando la ciudad de São Paulo)	. 12,6%	23,5%	31,9%	17,8%	18,7%	21,6%	43,6%

3. LA VIVIENDA SOCIAL[74]

En Brasil, los barrios ilegales y la autoconstrucción son males menores que siempre les han permitido a los poderes públicos eludir la problemática de la vivienda social. Por otro lado, históricamente estas soluciones le han permitido a las empresas mantener los salarios muy bajos: la vivienda no es considerada como un gasto que deba incluirse en el salario.

En 1964, en plena dictadura militar, se creó un sistema de financiación (SFH) cuyo objetivo principal claramente expresado era el de financiar el acceso a la propiedad para los hogares de bajos ingresos. Además de las preocupaciones socioeconómicas,

74 Texto basado en el artículo de Silva H.M.B. 1998, Logement et gestion foncière à São Paulo, *Études Foncières*, N° 79.

esta decisión gubernamental de favorecer el acceso buscaba igualmente una forma de paz social a través de la generalización del estatuto de propietario. Este sistema administrado por el Banco Nacional del Hábitat (BNH), muy importante en el plano financiero, estaba alimentado, por un lado, por una participación patronal obligatoria calculada sobre la base del 8% de los salarios (FGTS), y, por el otro, por el ahorro voluntario.

En realidad los beneficiarios de este sistema no fueron aquellos a quienes originalmente estaba destinado de forma prioritaria[75]. Entre 1964 y 1984 solamente el 13% de los recursos del SFH se asignaron a hogares con ingresos inferiores a cinco salarios mínimos. El sistema benefició, sobre todo, a las clases sociales superiores quienes lo utilizaron ampliamente, provocando así un desarrollo muy importante de la construcción inmobiliaria. Los préstamos se atribuían a los constructores y a los adquirientes de los inmuebles según reglas de rembolso muy ventajosas. Fue así como en São Paulo el 75% del "boom" inmobiliario entre mediados de 1970 y principios de los años 1980 resultó directamente de la financiación del SFH. Este sistema, debido entre otros a problemas de gestión, entró en crisis a partir de esta fecha a causa de la recesión económica, lo que provocó una disminución de los empleos, reducción del ahorro y aumento del desempleo, lo que condujo al retiro por parte de los asalariados que habían sido despedidos, de los fondos que se les debían.

De acuerdo con las reglas del Banco Nacional del Hábitat, la vivienda social brasileña estaba en ese entonces regida por dos principios: era totalmente financiada por el FGTS y no recurría, en principio, al presupuesto federal o a otros fondos públicos, y la contratación del proyecto estaba a cargo de empresas públicas de hábitat (COHAB). Por otra parte, el precio de costo, y por ende el precio de venta, de la vivienda social (exclusivamente en acceso, jamás en alquiler) debía ser compatible con la tasa de esfuerzo de los beneficiarios. Resultado: en una lógica de reducción máxima de los costos, únicamente los terrenos más baratos, más alejados, a menudo ubicados en zona rural, eran escogidos para construir conjuntos urbanísticos, que generalmente requerían enormes inversiones en infraestructuras. Con el fin de reducir aún más los costos de la vivienda muy social, el BNH puso en marcha programas basados en el *mutirão* (especie de autoconstrucción asistida) y en la venta de lotes no construidos. Solamente 187.000 viviendas sociales (apartamentos, lotes y unidades construidas en *mutirão*) se produjeron por el conjunto de promotores públicos en el Gran São Paulo entre 1964 y 1997: esta cifra representa para el mismo período cerca del 6% de todas las viviendas habitadas por familias con ingresos inferiores a diez salarios mínimos.

75 Sobre este aspecto y otros relativos al BNH, *ver* Sachs C. 1990, *São Paulo: politiques publiques et habitat populaire*, París, Editions de la MSH.

Parte III

Segregación residencial y especialización funcional

Introducción
De la extensión a la renovación metropolitana: mosaico social y movilidad

Jean-Pierre Lévy y Jacques Brun

Si bien la segregación social sigue preocupando a muchos investigadores que trabajan en el tema de la ciudad, hasta ahora no se dispone verdaderamente de tentativas globales orientadas a comparar los aspectos y los mecanismos de la segregación, ni sus interacciones con la evolución de la sociedad y del espacio en las grandes metrópolis contemporáneas. La segregación, término cuya polisemia, por no decir ambigüedad, es ampliamente reconocida, designa una serie de fenómenos complejos, variables y compuestos, pero que implican siempre formas de desigual distribución de grupos de población en el espacio, formas consideradas como reveladores pero también –y es allí donde reside la principal ambigüedad de la noción– como factores de patologías tanto sociales como espaciales.

¿Qué patologías? La patología evocada con mayor frecuencia, como se sabe, es el aislamiento de los grupos desfavorecidos en zonas de hábitat, de dimensiones variables, que los priva del acceso a las "bondades" de la ciudad. Pero, ¿constituye este aislamiento espacial en sí mismo un rasgo de "patología"? Y, de ser así, ¿a partir de qué grado, de qué diferencia en relación con una equipartición, con una mezcla socio-espacial ideales? ¿No es la distancia espacial más que un reflejo, una "proyección" de las divisiones sociales en el hábitat? (cuestión que ya ha sido abordada por Chombart de Lauwe[1] hace más de medio siglo) Si se admite que las "fronteras" en el espacio residencial tienen efectos propios, que duplican los efectos de las divisiones sociales, ¿qué malestares de la sociedad deben precisamente imputárseles? ¿El costo, en dinero y en tiempo, de los desplazamientos de las víctimas de la segregación hacia las zonas de empleo, consumo y actividades de diversión a las que los habitantes de los espacios privilegiados acceden con mayor facilidad? ¿Una movilidad social frenada por los obstáculos a la aculturación (y principalmente a la escolarización) de los menos favorecidos? ¿Reacciones de "repliegue", propicias a la expansión o por lo menos a la resistencia de actitudes "comunitaristas"?

---

1 Chombart de Lauwe P.H. 1951-52, *Paris et l'agglomération parisienne,* París, PUF, 2 vol.

Es probable que el estudio comparativo internacional no baste para responder directamente a tales interrogantes. Uno de sus aportes es, al menos, mostrar que la segregación –entendida como forma, como proceso o como problema– lleva la marca de los contextos en los cuales se inscribe. En efecto, según los lugares, existen varios indicadores que permiten leer la segregación: etnolingüísticos, tribales, demográficos, para sólo citar algunos. Pero, cualquiera que sea la lista de dichos indicadores y el tipo de mecanismos que muestran, las comparaciones nos recuerdan que, en las metrópolis en movimiento, donde las movilidades de los individuos generan dinámicas múltiples y recomposiciones territoriales permanentes, los actores esenciales del movimiento no son iguales frente a las transformaciones en las que participan. Desiguales frente al empleo y a la cultura, los individuos y los grupos, como se sabe, no tienen las mismas posibilidades de acceso al espacio; más aún, ellos pueden sufrir los efectos de sus propios comportamientos residenciales. Y sin embargo, una de las fuerzas del enfoque comparativo es la de mostrar también de qué manera estos actores son los agentes portadores, podría decirse, del cambio urbano.

Evidentemente, estas líneas preliminares no son neutras. Apuntan a subrayar las profundas transformaciones, no solamente en los procesos segregativos, sino también en las representaciones que de ellos tienen los investigadores, y por este mismo hecho, en los indicadores susceptibles de describirlos y en los métodos que permiten interpretarlos. Si se excluyen los trabajos de geografía general y algunos estudios con vocación epistemológica, metodológica o monográfica sobre la segregación urbana[2], la tentativa explicativa, analítica y con vocación globalizante más destacada de este último cuarto de siglo es, sin lugar a dudas, la obra de Manuel Castells, *La question urbaine*[3]. La visión marxista de la evolución urbana defendida por el autor y por los investigadores inscritos en su corriente de pensamiento planteaba, como elemento motor decisivo –por no decir exclusivo– de la dinámica urbana, la confrontación entre lógicas políticas y lógicas económicas. En esta construcción teórica, los habitantes aparecen como actores sólo a través de su aptitud para llevar adelante luchas urbanas susceptibles de contrarrestar la dominación económico-estatal. Esta modelización de las dinámicas socioespaciales urbanas tuvo una gran influencia en muchos trabajos sobre la segregación en Europa, y más ampliamente, en América Latina. Desde entonces se sabe que las prospectivas de la evolución basadas en las luchas citadinas quedaron en estado de hipótesis, y se sabe, además, que las políticas antisegregativas que no tienen en cuenta las lógicas de los hogares y de los individuos corren el riesgo de fracasar.

2 Para referirse únicamente a publicaciones de investigadores franceses, *ver* por ejemplo: Brun J., Chauviré Y. 1983, La ségrégation sociale. Questions de terminologie et de méthode, *Espace, Populations, Sociétés*, N° 1; o también la obra colectiva: Brun J., Rhein C. (éds.) 1994, *La ségrégation dans la ville. Concepts et mesures*, París, L'Harmattan (Col. Habitat et Sociétés).

3 Castells M. 1972, *La question urbaine*, París, Maspero.

1. DE LA MIGRACIÓN A LA REDISTRIBUCIÓN

Los procesos descritos en la presente obra marcan un distanciamiento de los autores respecto a este modelo reductor[4]: las aspiraciones residenciales de los hogares son analizadas aquí como uno de los factores que participan en la desigual distribución espacial de los grupos de población. Las lógicas que subtienden sus comportamientos residenciales evidentemente están articuladas con los cambios en la identidad misma de estos grupos, particularmente en la división social y espacial del trabajo, con las evoluciones de los mercados de la tierra, con las políticas de planeación, con las estrategias de localización de las empresas, etc.: tantos factores cuyas combinaciones varían de un país a otro, de una aglomeración a otra. La segregación es abordada en la complejidad de estas interacciones. No es mecánica, y sus formas, como sus efectos, son diversificados.

El estudio de las prácticas residenciales en las metrópolis de los países industrializados ya había demostrado, contrariamente a ciertas concepciones rígidas que se valen (indebidamente...) del marxismo[5], que los actores aparentemente más "dominados" pueden desplegar estrategias susceptibles de influir sobre los modos de organización del espacio habitado[6]. Ahora, y tal como son analizadas en la presente obra, las transformaciones sociales y demográficas en marcha en los países del sur hacen caduca cualquier interpretación que niegue la influencia de las lógicas de los habitantes en los procesos segregativos. Las formas física, social y espacial del crecimiento urbano han sido profundamente afectadas por estos cambios. Con la llegada masiva de poblaciones rurales que alimentan la expansión urbana por la producción de barrios de hábitat espontáneo, de tugurios, o de cualquier otra forma de extensión no controlada por los poderes públicos, se suman hoy día redistribuciones de poblaciones ya urbanizadas, a menudo flotantes, pero que pertenecen también a clases medias en proceso de ascenso social. Ciertamente, las ocho metrópolis presentadas en las contribuciones

---

4 Esto no implica, sin embargo, la adhesión a otros modelos que privilegiarían sistemáticamente el papel de las "escogencias" individuales en la evolución de las configuraciones sociales del espacio, en detrimento del análisis de las condicionantes económicas. Es cierto que se puede percibir, en la evolución de la investigación urbana francesa en el curso de las últimas décadas, un movimiento de péndulo, de un marxismo o más exactamente de un "estructuralo-marxismo" a veces más preocupado por teorizar que por observar concretamente y en su complejidad los movimientos de la sociedad, hacia esquemas más "atomistas". Pero, si bien los estudios reunidos en esta obra integran muchos elementos tomados de los progresos metodológicos de la demografía y de la antropología, éstos no justifican un retorno a los esquemas de la *social area analysis*, y no pretenden sustituir los modelos más en boga en Francia, en los años 1970, por nuevos modelos que reposarían en un método o una teoría explicativa con pretensión globalizante, ya sea de inspiración demográfica, psicosociológica, cultural o política.

5 *Ver* por ejemplo el debate alrededor de la noción de "estrategia residencial" y las reticencias respecto de la aplicación de esta noción a prácticas de otros autores diferentes de los políticos o económicos, en la revista *Strates*, 1989.

6 *Ver* entre otros: Bonvalet C., Fribourg A.-M. (éds) 1990, *Stratégies résidentielles*, París, INED-Meltm.
Ver también: Bonnin P., de Villanova R. (éds) 1999, *D'une maison l'autre*, París, Creaphis.

que veremos a continuación no cubren la totalidad de situaciones. La impresión de una generalización de un desarrollo "endógeno" urbano que de allí resulta, probablemente es acentuada por unos contextos nacionales en los que, fuera de India y Uganda, cerca de siete habitantes de cada diez son urbanos. La tendencia parece ser, sin embargo, ineluctable.

¿Límite del crecimiento urbano? ¿Efectos visibles de las fases de transición demográfica y del paso de una sociedad rural a una sociedad urbana? ¿Agotamiento de las migraciones rurales? Cualquiera que sean sus causas, el proceso acentúa las redistribuciones inframetropolitanas de las poblaciones y modifica los componentes del proceso segregativo de las ciudades del sur. Lleva a cambiar las escalas de lectura, articulando en mayor grado los niveles micro y macroespaciales, observando las diferenciaciones del poblamiento entre el centro y la periferia, pero igualmente *en* el centro y *en* la periferia. Para conocer la segregación, y más ampliamente las dinámicas sociales urbanas, el viraje es mayor: en adelante autoriza una comparación más sistemática de las formas y de las dinámicas socioespaciales del poblamiento de las metrópolis del norte *y* del sur.

2. LA GLOBALIDAD DE LOS PROCESOS

Ya que no se habla más, o por lo menos no de manera exclusiva, de extensión urbana producida por el éxodo o la migración, sino de *redistribución* de las poblaciones urbanas en el espacio metropolitano, la dimensión residencial de los procesos segregativos pasa a ser primordial. La fuga o la reconquista de los centros urbanos por parte de los sectores más acomodados o de los más pobres, la extensión en parcelaciones periféricas nuevas, el desplazamiento de los tugurios o de los reductos de pobreza, todos estos fenómenos remiten a las movilidades de las poblaciones e implican de una manera u otra que los individuos cambian de vivienda. Los procesos segregativos, por más localizados que sean, se inscriben en un movimiento global en el cual los cambios en un barrio o en una parte del parque inmobiliario repercuten en los otros barrios y las otras fracciones del parque inmobiliario. Es la atracción de tipos de hábitat localizados sobre unos sectores particulares de población, ellos mismos residentes en otros lugares de la ciudad, la que provoca la salida de los unos y la permanencia de los otros. Esta atracción requiere una oferta de vivienda disponible, que puede ser producida por las iniciativas privadas o públicas que participan en la construcción de viviendas o en el mejoramiento del hábitat de barrios anteriormente deteriorados. En todo caso, desde el momento en que las poblaciones se *redistribuyen,* esto significa que ellas abandonan un lugar para dirigirse a otro. Los mecanismos dependen, entonces, no solamente de las políticas públicas, a través de las iniciativas de ordenamiento, sino también, y en igual medida, del mercado de vivienda, que

genera una selección social en el espacio urbano, de los modos de vida, y de las escogencias residenciales de los citadinos[7].

Esto quiere decir que estamos lejos de un esquema de desigualdad espacial, que estaría totalmente regido por la expansión urbana espontánea. En la realidad, los procesos en marcha en los barrios existentes tienen un papel tan importante como los que se ejercen en los *nuevos* barrios, e incluso en las nuevas ciudades periféricas. Antiguos espacios urbanizados y nuevos barrios participan de común acuerdo en la desigual distribución de las poblaciones en el espacio metropolitano. La segregación contemporánea es, pues, tributaria de la historia propia de cada una de las metrópolis de las naciones, historia que ha edificado las formas urbanas más o menos atractivas para las diferentes categorías sociales. Barrios coloniales, legales y voluntarios como en Kampala, Delhi o Bogotá, por un lado, y barrios espontáneos, centrales y densos y superpoblados, por el otro; barrios populares al este y al norte de París y barrios burgueses en el oeste y el sur, barrios anglófonos y barrios francófonos en Montreal, barrios intocables y barrios de las otras castas en Delhi. Pero también *ghettos* en Johannesburgo, o barrios periféricos construidos luego de la limpieza de barrios ilegales decidida por la dictadura chilena en Santiago. Lo que llama la atención, es pues la diversidad de situaciones. Un elemento común, sin embargo: en todos los casos, el mapa social legado por la historia siempre marca los procesos segregativos contemporáneos.

3. La movilidad diferencial

Una de las razones por las que ningún modelo global de segregación emerge de las ponencias, es que no existe espacio urbano socialmente fijo: un barrio popular puede aburguesarse tanto como una parcelación. Uno y otra pueden degradarse y pauperizarse... No es, pues, del lado de las *formas* de distribución espacial de los grupos sociales, sino del lado de los encadenamientos de causalidad por donde hay que mirar para encontrar recurrencias susceptibles de dar un sentido al mosaico social del espacio urbano. Estas recurrencias cuestionan las tradicionales oposiciones entre el norte y el sur, y se inscriben en dinámicas económicas y societales que nos conducen a unos mecanismos iden-

7 Se puede ver en ese mecanismo de interacción los efectos en cadena de liberaciones-reocupaciones provocadas por las mudanzas sucesivas de los hogares. Estos efectos hasta ahora han sido relativamente bien estudiados en las ciudades del norte, pero mucho menos en las ciudades del sur. Los métodos utilizados han estado muy influenciados por el modelo espacial propuesto en los años 1930 por Hoyt (Cf. *Infra*). Para mayores detalles sobre los aportes y los límites de estos trabajos, *ver*: Lévy J.-P. 1998, Les dynamiques du peuplement résidentiel, *Sociétés contemporaines*, N° 29.
Hoyt H. 1939, *The structure and growth of residential neighbourhoods in American cities*, Washington, US Government Printing Office.

tificados desde principios del siglo XX por los sociólogos de Chicago y principalmente por Burgess[8].

Aunque Delhi presenta un caso ejemplar de aplicación del modelo clásico de desarrollo y de organización del espacio social observado en Chicago a principios del siglo XX, no nos extenderemos aquí sobre la cuestión de las preferencias de la burguesía por una residencia en el centro o en la periferia. El hecho principal, que surge de los análisis de Burgess, es la movilidad diferencial y el proceso de filtraje y "desnate" social. Las preferencias de los sectores acomodados por el hábitat nuevo y, en el caso de Chicago, periférico, conllevan la partida de estos sectores y la permanencia de los sectores sociales pobres en el centro urbano. A partir del momento en que ya no hay bloqueo por la especificidad del dispositivo espacial –en este caso radioconcéntrico– del modelo, se constata su aptitud para describir un gran número de procesos segregativos. Las marcaciones sociales pueden provenir tanto de un mecanismo activo, las construcciones periféricas y los agrupamientos por afinidades de los más acomodados por ejemplo, como pasivo, la permanencia en el lugar de una categoría de población. Filtraje activo y filtraje pasivo van de la mano e interactúan, derivándose el uno del otro. Es así como la partida de los sectores más acomodados hacia la accesión a la propiedad periférica favoreció el descenso de categoría de muchos barrios de Delhi, Kampala o Bogotá; la partida de las clases medias negras de ciertos *townships* de Johannesburgo favoreció la nivelación social por lo bajo de ciertos *ghettos,* antaño socialmente mixtos. Mercado de la vivienda y lógica sociorresidencial se articulan para producir estas formas segregativas.

4. CLASES MEDIAS Y ACCESO A LA PROPIEDAD

Los ejemplos estudiados en este libro muestran cómo la existencia de una antigua cohabitación entre las diferentes clases sociales, cohabitación que la evolución reciente habría eliminado, no es de ninguna manera –lejos está de serlo– una regla general. Por el contrario, si en las grandes ciudades, unas discontinuidades en el espacio parecen coincidir con tanta frecuencia con diferencias sociales, si el hábitat está organizado en entidades geográficas calificadas de "barrios", es justamente porque unas lógicas por afinidades y segregativas desde hace mucho tiempo, y probablemente desde siempre, han actuado sobre la distribución de las poblaciones. De manera general, ricos y pobres, dominantes y dominados pocas veces se han codeado en el espacio urbano. Tal vez, la discriminación social siempre se haya ejercido según nu-

8 Burgess E.W. 1990 (1979 para la primera edición), La croissance de la ville. Introduction à un projet de recherche, en Grafmeyer Y. et Joseph I., *L'École de Chicago. Naissance de l'Ecologie Urbaine*, París, Aubier.

merosas modalidades, siendo la "segregación" espacial una de las más visibles[9]. Probablemente también existan ejemplos de cohabitación residencial que van a la par con formas de segregación social poco legibles en el hábitat (si uno se basa en las indicaciones tradicionales), pero particularmente rígidas, en el plano matrimonial, profesional, cultural... Pero, en las representaciones de ciudades "antiguas" donde las áreas residenciales de los diferentes grupos sociales habrían estado menos separadas, donde habría reinado una mayor mezcla social, e incluso un cosmopolitismo cultural más armónico, ¿no hay algo de idealización?

En realidad, si la movilidad aparece cada vez más ligada al desarrollo de mecanismos segregativos, es en gran parte porque, en casi todo el mundo, los planificadores, pero también los constructores, se han apoyado en las aspiraciones residenciales de una amplia clase media que se ha ido extendiendo. Aun cuando se haga menos masivamente en los países en desarrollo que en el mundo desarrollado, la formación de esta clase media acerca los procesos en marcha en las metrópolis del norte y del sur, inscribiéndolos en dinámicas que parecen ser, a este respecto, más mundiales que localizadas.

Como lo muestra Claire Bénit en su descripción de la desegregación en Johannesburgo, la movilidad diferencial reposa en la existencia de una clase media apta para acceder de manera duradera a la propiedad. Estas clases medias no pertenecen a las élites burguesas locales. En fase de ascenso social, buscan la distinción y el reconocimiento, aspiran a estar "entre sí", lo que les impedían las proximidades sociales del hábitat de barrios más populares. El desarrollo del acceso a la propiedad, impulsado en la mayoría de los casos por las políticas nacionales de vivienda, literalmente las ha aspirado hacia los espacios periféricos de las metrópolis. Ha favorecido la puesta en marcha de verdaderas trayectorias residenciales, en las cuales, luego de una fase de entrada y de tránsito en el parque de la vivienda en alquiler, su situación laboral les permite efectuar los préstamos necesarios para acceder a la propiedad. Dichas trayectorias se efectúan generalmente en fase con la constitución de la familia, lo cual explica que, muy frecuentemente, a la segregación social corresponda una segregación demográfica. Iniciado en los años 1960 en las metrópolis del norte, el mecanismo se extendió en los años 1980 a las del sur. Éste favoreció una extensión del área de las ciudades más que proporcional al crecimiento de su población. Aunque se encuentra en todos los casos presentados en este capítulo, el movimiento no necesariamente es irreversible. Como lo señala Alain Dubresson al inicio de la presente obra, las clases medias de ciertos países del Tercer Mundo ven hoy día cuestionado su ascenso social.

9 El parentesco semántico entre "discriminación" –que no implica la idea de distancia espacial– y "segregación" –que sí implica esta idea, por lo menos en la acepción usual del término– es una de las razones de la ambigüedad evocada al iniciar la introducción de este capítulo.

Infortunadamente, aún no tenemos la distancia necesaria para apreciar en su justa medida los efectos de este descenso de categoría sobre la distribución residencial de las poblaciones.

5. EXTENSIÓN URBANA Y MOSAICO SOCIAL

El acceso a la propiedad no es exclusividad de las clases medias. Existen igualmente propietarios pobres, legales o ilegales, localizados en espacios centrales deteriorados, pero también en las periferias alejadas y mal comunicadas en materia de transporte, incluso en las franjas de los municipios rurales, como es el caso en la región parisiense. En ocasiones, como en Santiago de Chile, los bajos costos del suelo favorecen la implantación de viviendas sociales en estas zonas, que sirven de recepción para los hogares pobres empujados hacia afuera de los centros urbanos. En Santiago de Chile, en Bogotá, pero también en París y Montreal, las evoluciones acentúan las desigualdades sociales, pero también las desigualdades fiscales. En las grandes aglomeraciones del norte, los municipios se lanzan en una verdadera competencia para recibir a los más adinerados y a las clases medias. La concentración de los pobres perjudica la imagen del municipio y obstaculiza los esfuerzos realizados para atraer actividades susceptibles de alimentar el recaudo de impuestos locales. Estas disparidades son objeto desde hace varios años en Québec, pero también en Francia, de grandes debates sobre los medios para lograr mayor justicia en la redistribución de las recetas fiscales y para repartir más equitativamente el poblamiento urbano. En las ciudades del sur, las desigualdades son aún más patentes. Los impuestos sobre los bienes raíces y la implantación de las empresas en la periferia, a menudo son los únicos recursos para financiar las infraestructuras necesarias. De allí resulta una oposición entre los citadinos que permanecen dentro de las zonas residenciales ricas por sus habitantes, sus recetas fiscales, sus empresas y sus infraestructuras, y aquellos que permanecen afuera, en zonas pobres por sus residentes, sin actividades económicas de gran amplitud, sin agua potable, sin conexión al alcantarillado.

Cualquiera que sea el nivel de desarrollo económico, una de las cuestiones importantes que plantea el estudio de la segregación concierne, pues, a las incidencias de la división administrativa y de la organización territorial del poder en los conglomerados urbanos. En todos los casos estudiados en las contribuciones que conforman esta obra, es evidente que, para comprender las nuevas formas de la movilidad y de la división social del espacio, se deben tener en cuenta la recomposición del sistema productivo y la evolución de las estructuras y de las fuerzas políticas (de las que la fiscalidad y el urbanismo son uno de los aspectos). En estos campos, como en los otros, parece no existir diferencia de naturaleza irreductible entre las lógicas en marcha en las metrópolis del norte y del sur.

No por ello las comparaciones nos llevan a minimizar las diferencias. Las configuraciones espaciales del poblamiento y del hábitat llevan la marca de las diferencias profundas inducidas, principalmente, por la importancia muy desigual que ocupan las clases medias, pero también los "excluidos", en la jerarquía social de los diferentes países. En el trascurso de las últimas décadas, hemos visto ciertamente multiplicarse los signos de una "dualización" social en las aglomeraciones de los países industrializados, y ahí el "cuarto mundo" ya no es marginal numérica y socialmente, aun cuando lo siga siendo en el plano político. A la inversa, se ha notado que las clases medias desempeñan un papel creciente en las metrópolis de los países en desarrollo. Pero en estas últimas, la polarización de la escala social en los dos extremos sigue siendo sin común medida con lo que se observa en las metrópolis del mundo industrializado.

Al fin de cuentas, la extensión urbana puede dar la impresión de producir un verdadero mosaico social. Antaño predominaban modelos relativamente simples de división social del espacio. El más conocido es el modelo radioconcéntrico, constituido por una serie de áreas sociales, si no bien delimitadas, por lo menos claramente graduadas, desde los más adinerados hasta los más pobres, trátese del dispositivo llamado "centrífugo" (según las aspiraciones de las clases medias) descrito por primera vez por Burgess, y muy difundido en el mundo anglosajón, o del esquema "centrípeto", más representado en Europa central y del sur[10]. Si pudiéramos hablar de un modelo dominante en la actualidad, sería un modelo que tuviera por característica más específica la importancia creciente de un espacio periférico muy vasto, discontinuo, en el cual las "coloraciones" sociales dibujan unas configuraciones complejas. Este espacio periurbano recibe, en zonas residenciales de dimensiones muy variables, tanto a los más pobres como a los más ricos, de tal manera que uno no sabe si hablar de homogeneidad o de heterogeneidad, nociones que cambian totalmente de significación según las escalas en las que se observa la composición del poblamiento. Las partes centrales de las aglomeraciones pueden aparecer relativamente especializadas, pero según los casos, esta especialización depende del predominio de los más ricos o de los más pobres, o más frecuentemente aun de una composición social heterogénea, pero marcada por otras características que definen un poblamiento "atípico": pirámide de edades, tipos de hogares, origen geográfico, etc. Así, mientras que los mecanismos de "selección" social parecen reforzarse, la legibilidad de las formas espaciales y de los procesos que las originan parece hacerse más difícil, y las tendencias más recientes no hacen sino complicar los encajonamientos y las imbricaciones de las áreas sociales.

10 El "modelo sectorial" descrito poco antes de la última guerra mundial por Hoyt (1939, *op. cit.*) se caracteriza igualmente por su claridad como dispositivo espacial.

6. "PROXIMIDAD ESPACIAL Y DISTANCIA SOCIAL"[11]

La superficie ocupada por una metrópoli, por más extensible que sea, no lo es de manera infinita. Topes de alejamiento del centro limitan la expansión, aun cuando esta última se realice de manera discontinua y aun cuando nuevas formas de centralidad aparezcan en la periferia. Los topes en cuestión dependen, evidentemente, entre otros factores, de las capacidades de desplazamiento de las poblaciones[12], y su estudio remite, pues, al de las infraestructuras viales y del transporte colectivo. Así, llama la atención que en Francia el aumento de las velocidades no haya generado una disminución del tiempo de los recorridos cotidianos de los citadinos (55 minutos aproximadamente). La metrópoli parisiense ciertamente se ha extendido con ello[13]. Pero, sin inversiones masivas de los poderes públicos en el mejoramiento de los transportes, su área de influencia directa –en otras palabras, el área donde se desarrollan los nuevos sistemas de movilidad, pendular y residencial– ofrece pocas posibilidades de seguir extendiéndose de manera indefinida. En los países pobres, en los que ni las infraestructuras viales, ni la difusión del automóvil alcanzan un estado equivalente, el alejamiento del centro y del empleo es aún más penalizante para los sectores más desfavorecidos. Paradójicamente, el desarrollo de territorios urbanizados se revela, pues, productor de escasez de suelo, y en todo caso no limita el alza del valor del suelo en las zonas próximas de los nudos de comunicación.

Luego de una fase de expansión importante, el movimiento general parece ir actualmente hacia modos de ocupación de los terrenos intersticiales disponibles, e incluso, en algunos casos, hacia formas de reocupación de los barrios anteriormente abandonados. Se observa así un retorno de las clases acomodadas hacia los centros urbanos y más ampliamente hacia ciertos barrios populares de Bogotá, Santiago de Chile, Montreal y Estrasburgo (Recuadro 1). En París, municipios limítrofes que pertenecen al "cinturón rojo" este y norte polarizan las llegadas de jóvenes clases medias *gentrificadoras* deseosas de no alejarse demasiado de la capital.

Una lectura rápida de la evolución llevaría a concluir la *desespecialización* social de las áreas residenciales y la emergencia de nuevas formas de mezcla social. Ahora

---

11 Subtítulo retomado del artículo de Jean-Claude Chamboredon y Madeleine Lemaire: Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement, *Revue Française de Sociologie*, XI, 1970.

12 La propensión de las grandes ciudades a dar origen a la formación de áreas metropolitanas discontinuas no varía solamente –¿habrá que recordarlo?– en función de la evolución de las prácticas residenciales de los hogares, objeto de la presente obra, sino también, indisociablemente, en función de los modos de localización de las empresas y de los establecimientos, privados y públicos, secundarios y terciarios. Pero, si bien los textos reunidos aquí ilustran claramente la importancia de las interacciones entre especialización funcional y división social del espacio, en los países del norte como en los del sur, el análisis comparativo de dichas interacciones supera el marco de esta publicación.

13 Sucede lo mismo, guardando las proporciones, en las demás grandes áreas metropolitanas francesas, principalmente la de Lyon y Marsella.

bien, la cohabitación de categorías sociales distintas no es de ninguna manera fácil, incluso cuando dichas categorías parecen cercanas por sus ingresos. En un artículo que pasó relativamente inadvertido en el momento de su publicación, y que desde entonces ha tenido un éxito considerable entre los especialistas, Jean-Claude Chamboredon y Madeleine Lemaire cuestionaban, ya a principios de los años 1970, todo un conjunto de postulados comúnmente admitidos[14]. Ellos mostraban que los grandes conjuntos residenciales no eran un "microcosmos armónico" de la sociedad urbana en gestación, que la homología entre distancia social y distancia espacial sólo era una hipótesis que registra excepciones importantes, que el carácter mixto del poblamiento no garantizaba la cohesión social... De cierta manera, abrían un nuevo campo de aplicación a las tesis de los fundadores de la Escuela de Chicago sobre la movilidad residencial y sobre su papel en la evolución de la sociedad urbana. "Cada categoría, escribían Chamboredon y Lemaire, se encuentra en relación con la categoría inferior, en un punto de su trayectoria diferente y se caracteriza no sólo por una situación social superior, sino también por mayores posibilidades de movilidad". Así, introducían por primera vez la noción de trayectoria residencial promocional, pero mostraban también cómo unas perspectivas residenciales diferenciadas inducen modos de vecindad difíciles entre los grupos sociales. El futuro de la mayoría de los grandes conjuntos urbanísticos franceses, abandonados por las clases medias de la primera generación de ocupantes, evitados por las generaciones siguientes y hoy día lugar de recepción de poblaciones "sin perspectivas residenciales", treinta años después, ha confirmado su demostración.

Las proximidades geográficas provocadas por la escasez de tierras no implican necesariamente el final de la segregación. Como subraya Véronique Dupont, la segregación social puede manifestarse por canales diferentes a la segregación espacial. La proximidad nunca es total y las cohabitaciones espaciales generalmente generan la formación de microespacios segregados a escala del inmueble, de la calle o del barrio. El caso que mejor ilustra esta modalidad "sesgada" de cohabitación es probablemente el de Johannesburgo, donde la apertura del mercado de la vivienda a las clases medias negras no provocó mezcla entre los grupos raciales en las parcelaciones en acceso a la propiedad.

Los modos de cohabitación espaciales pueden, sin embargo, funcionar correctamente. Ciertos grupos *gentrificadores* de los espacios populares en Montreal o en París reivindican abiertamente el cosmopolitismo y la cohabitación social. Pero, como lo evoca Francine Dansereau, ellos también son los primeros en producir lugares a su imagen, lugares que llevan la marca específica de sus prácticas de consumo. Otras

14 Chamboredon J.-C. y Lemaire M., 1970, *op. cit.*

veces, como en ciertas zonas de Delhi o de Bogotá, la cohabitación es posible gracias a relaciones de dependencia económica ligadas al comercio y a actividades artesanales.

Sin regulación económica y sin voluntad militante, las proximidades sociales exacerban habitualmente los conflictos y las tensiones, a tal punto que los grupos económicos más fuertes intentan protegerse de los más débiles. Generalmente, la protección pasa por la expulsión, siendo de lejos la menos drástica el evitamiento escolar que prohíbe la promiscuidad social a los miembros responsables de la reproducción. El distanciamiento razonable sigue siendo ampliamente practicado, por las distribuciones espaciales en los inmuebles del barrio principalmente, e incluso por el control de entradas y salidas de los conjuntos inmobiliarios. El mecanismo de protección más perfeccionado sigue siendo, sin embargo, la *gated community* de América del norte, o sus formas derivadas, los conjuntos cerrados en Bogotá o las *townhouses* de Johannesburgo, espacios cerrados y protegidos por vigilantes que apuntan a proteger las clases de propietarios, negras y blancas en Sudáfrica, contra la invasión de las "clases peligrosas" que viven en los alrededores.

Recuadro 1. Estrasburgo: los cambios electorales como herramienta de análisis de la segregación urbana (Dominique Badariotti, Christiane Weber)

Los fenómenos de segregación residencial y de redistribución de las densidades no siempre son fácilmente observables por falta de fuentes lo suficientemente finas, periódicamente renovadas y accesibles al investigador. En el caso de Estrasburgo, utilizamos un indicador, disponible cada año, pero que sólo concierne a una fracción de la población, a saber, la evolución de los inscritos en las listas electorales. El estudio de la evolución de los inscritos permite poner en evidencia el fenómeno de redistribución de las poblaciones al interior de la ciudad de Estrasburgo, y ello en función de las operaciones de extensión o de intervención en los barrios antiguos. El análisis de los cambios de expresión electoral dentro de las unidades en cuestión, cruzado con elementos de historia urbana, permite en parte calificar las poblaciones concernidas. Si intentamos hacer una tipología de los procesos de cambios urbanos asociados con los cambios electorales, constatamos que tres tipos de procesos se destacan entre los demás.

- Los procesos de periferización de los sectores populares. Estos procesos se desencadenan por la acción conjunta de las operaciones de extensión de la ciudad asociadas a una política de restructuración de los núcleos antiguos. Las consecuencias geopolíticas son claras: la sensibilidad sociopolítica "popular" se ve progresivamente relegada a la periferia (Mapa 14), mientras que la sensibilidad sociopolítica "conservadora" o "burguesa" se refuerza en el centro de la ciudad y en ciertos suburbios privilegiados.
- Los procesos de invasión/sucesión en los barrios antiguos. Estos procesos parecen tener consecuencias diferentes según el tipo de barrio implicado. Si se trata de un barrio central, sus principales consecuencias serán el desplazamiento de las sensibilidades populares (*gentrificación*). Si se trata de un barrio periférico, serán más bien los temperamentos "burgueses" los que vendrán a ser remplazados por tendencias más populares.

(*Continuación Recuadro 1*)

- Los procesos de recepción de poblaciones "intelectuales alógenas". Estos procesos están ligados a la presencia masiva en ciertos sectores de la ciudad de viviendas en arriendo de buen nivel. Así, se encuentran esencialmente en las extensiones urbanas, ni sociales, ni en acceso, así como en la ciudad wilhelmiana (finales del siglo XIX, principios del siglo XX) y peirotiana (entre las dos guerras). Los ciclos de vida del espacio construido, que hacen que unas viviendas ocupadas por sus propietarios se conviertan en viviendas para alquiler, influencian también su repartición geográfica.

De manera más general, los análisis factoriales de geografía electoral y de geografía urbana muestran que prácticamente todas las elecciones de la V República revelan un primer eje, derecha-izquierda, que se encuentra prácticamente en toda Francia en casi todas las escalas, y cuya cartografía permite hacer un seguimiento de los fenómenos de periferización de las capas populares. El segundo eje, recurrente también, opone un cierto inmovilismo marcado por poblaciones y expresiones electorales que evolucionan poco, a un tipo de dinamismo caracterizado por una mayor fluctuación de la población y ciertas expresiones electorales, algunas recientes. Este segundo eje resalta así, por su cartografía, las zonas "estables" de la ciudad y las zonas más inestables, y permite, pues, la ubicación de los fenómenos de invasión/sucesión cuando se le hace un seguimiento en el tiempo.

7. SEGREGACIÓN Y ACCESO A LA METRÓPOLI

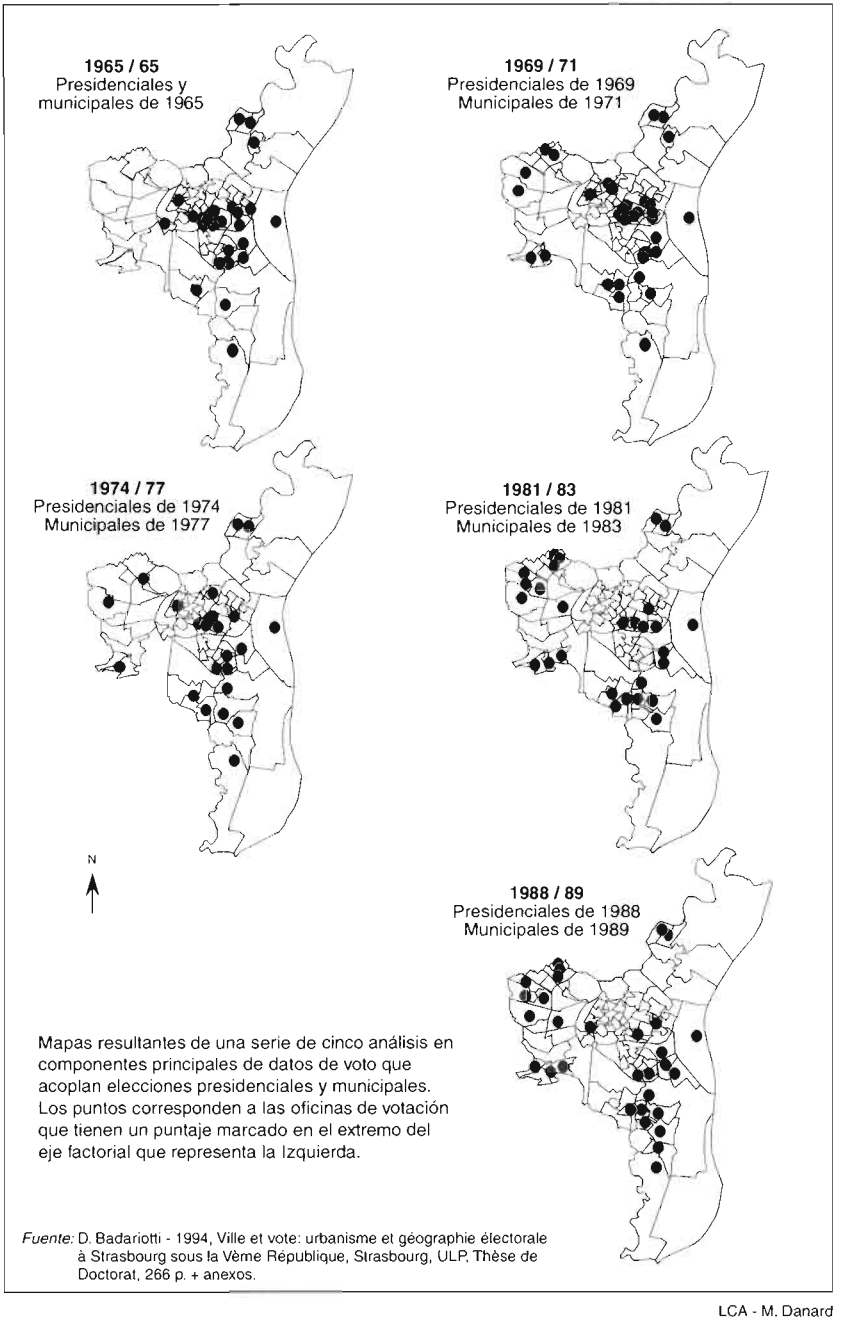
En un artículo que tenía por objeto presentar la visión sociológica de la segregación, Yves Grafmeyer proponía tres acepciones contemporáneas del proceso[15]:

- las diferencias de localización de grupos definidos en función de criterios como la posición social, el origen, la religión, etc.;
- el enclave, el reducto, el foco, el *ghetto*;
- las posibilidades desiguales de acceso de los diferentes grupos a bienes materiales y simbólicos.

Las dos primeras acepciones remiten a formas clásicas de segregación más o menos afirmadas según los diferentes contextos. Las evoluciones en curso en las metrópolis mundiales muestran cómo estas formas siguen siendo recurrentes y, si hemos insistido mucho en esta introducción en las características sociales de los citadinos que sufren la segregación, es claro que éstas se acumulan muy frecuentemente con indicadores de dominación económica, cultural, o de origen geográfico.

15 Grafmeyer Y. 1994, Regards sociologiques sur la ségrégation, en Brun J., Rhein C. 1994, *op. cit.*

Mapa 14
Estrasburgo: el voto popular (1965-1989)



Mapas resultantes de una serie de cinco análisis en componentes principales de datos de voto que acoplan elecciones presidenciales y municipales. Los puntos corresponden a las oficinas de votación que tienen un puntaje marcado en el extremo del eje factorial que representa la Izquierda.

Fuente: D. Badariotti - 1994, Ville et vote: urbanisme et géographie électorale à Strasbourg sous la Vème République, Strasbourg, ULP, Thèse de Doctorat, 266 p. + anexos.

LCA - M. Danard

La tercera acepción marca un desplazamiento de la noción de segregación, y tiende tal vez a cuestionar el fundamento mismo del proceso tal como ha podido ser descrito por la literatura en ciencias sociales en el trascurso de los últimos treinta años. ¿Qué significaciones pueden tener en el espacio unas medidas de distancias sociales y grados de especializaciones sociales, desde el momento en que las escalas de la segregación se modifican? A nivel global de las metrópolis, las diferenciaciones sociales siempre son susceptibles de ser medidas y localizables. En este contexto, ciertas zonas residenciales pueden aparecer más "mezcladas" socialmente. Si bien las interpretaciones divergen sobre la finalidad del proceso en marcha en estos sectores, unas veces considerados como transicionales, otras, como expresiones de formas de cohabitaciones sociales duraderas, la mayoría de analistas coinciden en insistir en el carácter engañoso de la distancia física para expresar las relaciones sociales. Mixtos en su composición social, estos lugares aparecen, por el contrario, muy segmentados en las prácticas espaciales. La proximidad espacial a menudo oculta situaciones de dominación económica y de influencia hegemónica sobre la naturaleza del desarrollo local. Más allá del barrio, en la metrópoli, los diferentes grupos no tienen acceso a los mismos lugares, no tienen las mismas facilidades para desplazarse, no practican los mismos espacios de consumo. A pesar de vivir en el mismo lugar, no ocupan la misma ciudad.

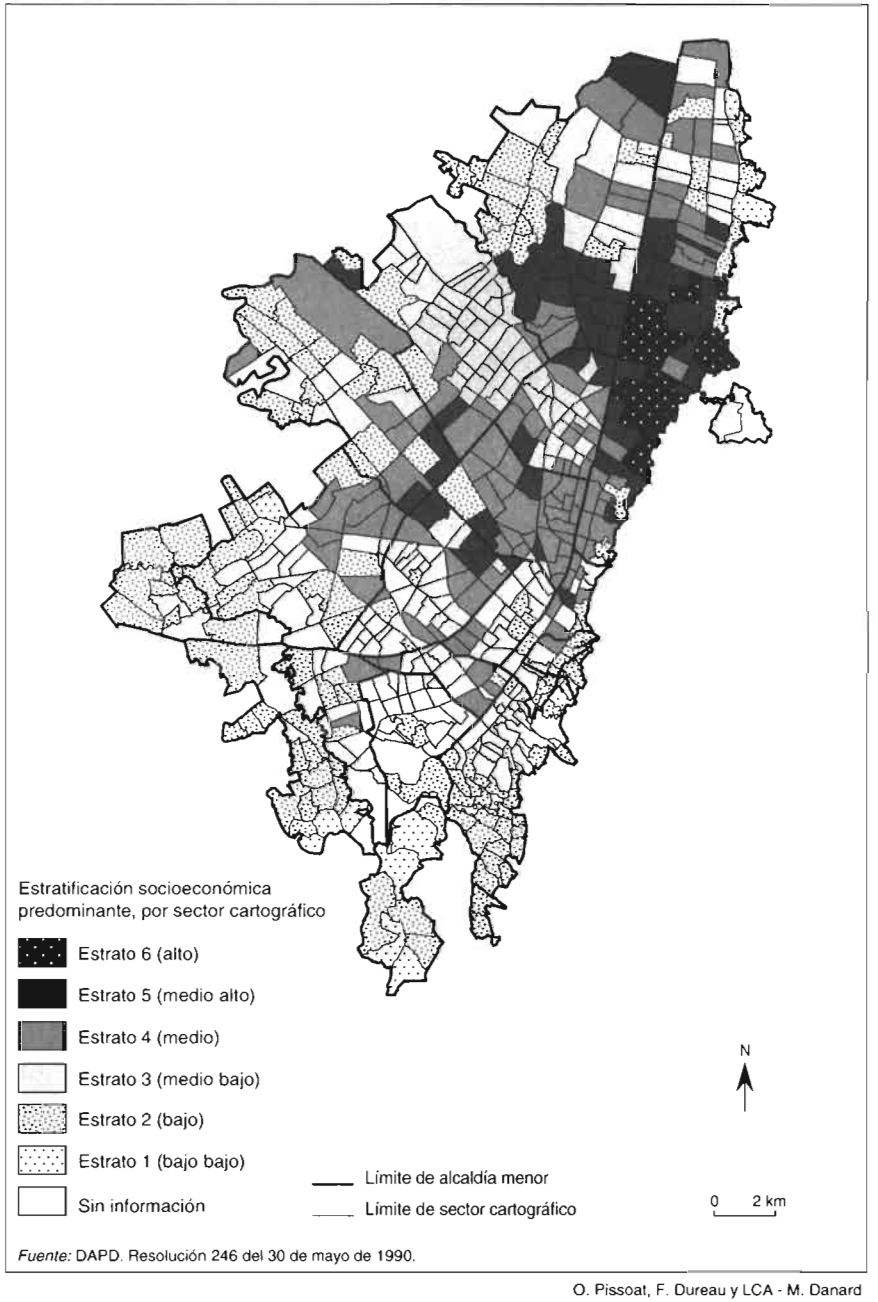
A nivel global, las metrópolis aparecen compuestas de un mosaico de microespacios cada vez más homogéneos. A nivel de los barrios, ¿a qué se le podrá llamar segregación desde el momento en que la mezcla residencial no significa necesariamente igualdad en el acceso a los recursos espaciales, igualdad en el acceso a la vivienda, igualdad en el acceso a los servicios, igualdad en el acceso al empleo? Por esta razón, ¿qué validez podemos darle a las políticas antisegregativas concebidas desde el estricto punto de vista de la localización residencial? ¿Cuál es el alcance de las mediciones estadísticas de distribución de las poblaciones? ¿Qué sentido darle a la mezcla social en los espacios de residencia? Inspirándonos en la conclusión de Bernard Calas al describir la segregación en Kampala, casi escribiríamos que al querer manejar los espacios, se corre el gran riesgo de olvidar a sus habitantes...

Capítulo 15
Las nuevas escalas de la segregación en Bogotá

Françoise Dureau

A partir de los años 1940, la expansión continua de Bogotá se acompaña de la implementación de nuevas formas de organización funcional y social. El centro de la capital, cuya función comercial y financiera se consolida en aquella época, se ve progresivamente abandonado por las clases ricas en favor de localizaciones más septentrionales, a lo largo de los cerros orientales. Simultáneamente se acentúa el carácter popular del sur, al tiempo que la industria se concentra en el occidente, a proximidad de la estación de ferrocarril. El esquema centro/periferia de la distribución de las clases sociales en el espacio de la capital se ve sustituido por una organización norte/sur de la segregación (Mapa 15). Así, ya en los años 1950, se establecen las estructuras principales de Bogotá. En las siguientes décadas, las clases acomodadas prosiguen su desplazamiento progresivo hacia el norte, mientras que el frente de expansión sur de la ciudad concierne a la población pobre. En cuanto a las clases medias, cuyo número crece rápidamente, ocupan los barrios abandonados por las clases ricas o se concentran en la parte occidental de la capital. Esta división social de los espacios residenciales va acompañada de la consolidación de la estructuración funcional articulada en torno a los principales ejes viales, con un eje terciario centro-norte, y un eje industrial centro-occidente. Esta especialización funcional marcada a lo largo de los ejes viales se traduce en una concentración de las zonas de empleo (Mapa 16). Con el proceso de metropolización, el esquema de segregación residencial y la estructuración funcional prosiguen ahora más allá de los límites del Distrito. Y, en un contexto de enrarecimiento de los terrenos urbanizables, el esquema global de segregación residencial heredado de una dinámica continua durante varias décadas se hace más complejo. surgen nuevas situaciones de proximidad física entre grupos sociales: aparece una nueva escala de la segregación, a un nivel más micro.

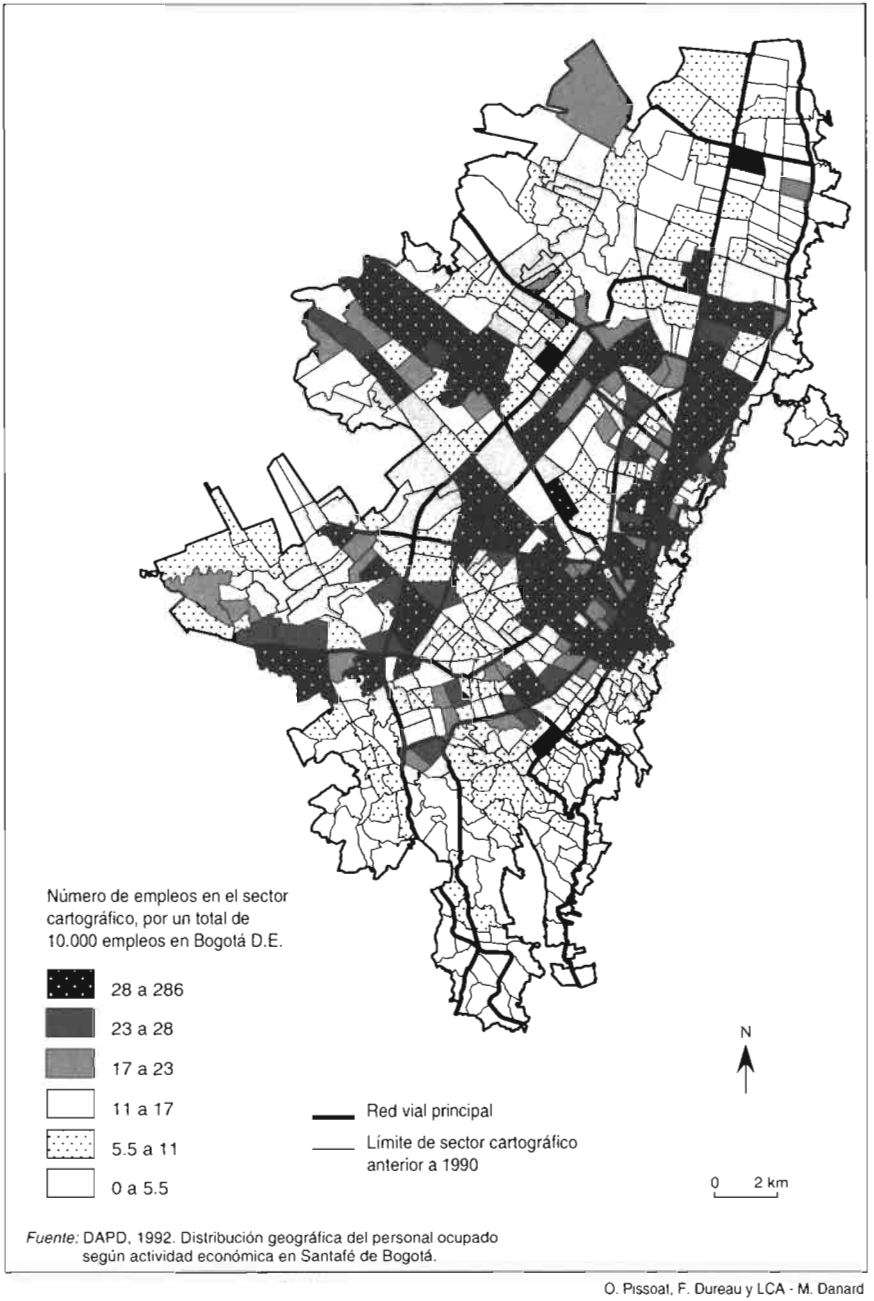
Mapa 15
Bogotá: estratificación socioeconómica (1990)



Fuente: DAPD. Resolución 246 del 30 de mayo de 1990.

O. Pissoat, F. Dureau y LCA - M. Danard

Mapa 16
Bogotá: repartición de los empleos (1990)



Fuente: DAPD, 1992. Distribución geográfica del personal ocupado según actividad económica en Santafé de Bogotá.

O. Pissoat, F. Dureau y LCA - M. Danard

1. LA SEGREGACIÓN A ESCALA METROPOLITANA: LA PROLONGACIÓN Y LA EXARCERBACIÓN DE LAS DIVISIONES INTERNAS DEL DISTRITO

La dinámica centrífuga del poblamiento de la capital colombiana desemboca en el desarrollo de un área metropolitana que integra un número creciente de municipios que desempeñan papeles específicos en el seno del sistema metropolitano. El límite del Distrito no detiene en absoluto la dinámica de expansión espacial de la capital y no contraría las reglas tradicionales de la distribución espacial de las clases sociales. Unos municipios periféricos al norte de Bogotá acogen actualmente una población de altos ingresos en busca de una buena calidad de vida; ésta consume toda la gama de servicios a través de las redes de distribución de las empresas de Bogotá y utiliza infraestructuras situadas en el territorio de la capital, sin participar de ninguna manera en su financiación. Al mismo tiempo, al sur, *Soacha se ha convertido en un importante receptor de la subnormalidad (de la capital), que ya no se localiza dentro del perímetro del Distrito, supliendo en cierta forma el agotamiento de tierra urbanizable en la ciudad y aprovechando su cercanía con ella*[16].

Un municipio periférico como Soacha debe enfrentarse al desarrollo de barrios de expansión de la capital, con costos de infraestructura elevados en razón de una topografía particularmente difícil. Además, a una situación anterior de tolerancia frente a la extensión progresiva de los perímetros de servicio de las empresas de Bogotá, fuera de los límites del Distrito, la nueva legislación (Acuerdo 06 de 1990) sustituye un sistema mucho más apremiante: en adelante, para obtener de las empresas de Bogotá la conexión al acueducto y a la red de alcantarillado, los municipios deben autofinanciar los costos de la infraestructura requerida para ampliar la red. Como esta legislación no prevé ningún mecanismo de redistribución de los recursos financieros entre los municipios, resulta en excluir de hecho de ciertos servicios públicos a ciertos municipios: en Soacha, municipio condenado a recibir a los sectores de población más pobres de la capital, la población está obligada a desarrollar soluciones de sustitución costosas para paliar las deficiencias de los servicios públicos.

La falta de reconocimiento legal de las realidades actuales del poblamiento metropolitano, no permite ninguna respuesta coherente a las necesidades de la población de la conurbación bogotana: esta situación se produce en detrimento del segmento más pobre de la población. En una ciudad relativamente continua, con gradientes por cierto muy marcados a veces, pero que no alcanzan nunca la brutalidad de los contrastes observados en otras ciudades del mundo, tales como Delhi, el límite del Distrito introduce una segmentación en la reglamentación que rige el espacio metropolitano, hasta entonces dividido únicamente por el perímetro urbano que fija el límite de la

16 Cortés R. 1993, *Evaluación y criterios de manejo de los inventarios de zonas subnormales. Manejo cualitativo de los datos sobre una muestra de 10 ciudades*, Bogotá, Inurbe.

urbanización legal. Al superar los límites administrativos del Distrito, la lógica de segregación residencial está aún más cargada de consecuencias negativas para la población: el proceso de metropolización en marcha desde los años 1970 se traduce por una exacerbación de los efectos de la segregación.

2. COHABITACIONES NUEVAS ENTRE GRUPOS SOCIALES

Una tradición segregativa antigua, los mecanismos especulativos y los comportamientos generados frente a una inseguridad creciente han dado lugar a una segregación socioespacial muy marcada, que opone un norte rico a un sur pobre. No obstante, en un contexto caracterizado a la vez por el enrarecimiento de los terrenos urbanizables y la reticularización de la ocupación del espacio con la multiplicación de los conjuntos cerrados, empiezan a surgir situaciones nuevas de proximidad entre grupos sociales distintos, lo que origina situaciones de segregación a nivel microlocal. Si bien la intensidad del proceso segregativo no siempre está cuestionada, las señales de una diversificación de las escalas de segregación en Bogotá se multiplican. De un lado, barrios de clases medias se construyen en los territorios tradicionales de los barrios populares en la periferia sur y en el extremo norte del Distrito; del otro lado, las ocupaciones ilegales de terrenos, tradicionalmente de gran amplitud, son cada vez más fragmentadas y empiezan a ocupar posiciones menos periféricas dentro de la metrópoli, eventualmente en proximidad de barrios ricos; finalmente, algunos barrios pericentrales cambian abruptamente de estatus.

2.1 La aparición de enclaves de clases medias en los barrios populares de la periferia sur

Este fenómeno, totalmente nuevo, está directamente relacionado con el enrarecimiento de terrenos urbanizables en los territorios tradicionales de producción de vivienda para las clases medias. Atraídas por el precio de la vivienda y la calidad de las vías de acceso, familias de clase media trasladan su residencia a Soacha. Si bien este comportamiento traduce cierta evolución en su percepción del sur de la capital, no significa por ello un cambio fundamental. Para estos grupos de población, el sur se ha vuelto "habitable" (gracias a una forma particular de hábitat: *el conjunto cerrado*, cercado y vigilado), no por ello se ha vuelto "vivible", en todo el sentido de la palabra.

La construcción de conjuntos residenciales en el municipio de Soacha, al pie de los relieves invadidos por los barrios de Altos de Cazucá, produce una clara diversificación social de la población de esta zona tradicionalmente ocupada por barrios populares. Se trata de un cambio notable en la *escala* de la segregación, pero que no cuestiona de ninguna manera la *naturaleza de las relaciones* entre los diferentes segmentos de la población. En ciertas zonas de la capital, los sectores populares desarro-

llan relaciones económicas con la población más acomodada que reside en proximidad, es el caso, entre otros, de los municipios del norte tales como Chía, donde la articulación económica entre los segmentos de la población que residen en el municipio es evidente. En cambio, en Soacha, debido a las mismas características de Altos de Cazucá, donde es manifiesta la ausencia de actividades comerciales y artesanales, la cohabitación entre grupos sociales se traduce más bien en un enfrentamiento cotidiano exacerbado por la proximidad. La parte oriental del municipio de Soacha constituye el arquetipo de una segregación a escala micro: la dinámica de poblamiento centrífuga de los sectores medios lleva a la proximidad física de dos segmentos muy distintos de la población, pero sin ninguna articulación entre ellos.

2.2 El fraccionamiento geográfico y la diversificación de los barrios populares ilegales

Los años 1970 habían estado marcados por el desarrollo de barrios de autoconstrucción que ocupaban vastas áreas, tales como Ciudad Bolívar que reúne a más de 700.000 habitantes: identificado como "el" barrio marginal de Bogotá, concentra a la vez buena parte de las acciones en favor de las zonas de hábitat de los pobres (buena parte del programa social de la Alcaldía Mayor de Bogotá va dirigida a Ciudad Bolívar, e igualmente casi la totalidad de la ayuda internacional), y los temores de mucha gente de la capital.

En ruptura con lo anterior, los años 1980 se caracterizan por un fraccionamiento extremo de los nuevos barrios de autoconstrucción, que en muchos casos se extienden en terrenos de menos de 10 hectáreas[17]. Al interior del Distrito, esta tendencia, pocas veces tomada en cuenta, conlleva entonces igualmente a cohabitaciones entre clases sociales a un nivel microlocal.

2.3 El cambio de status de ciertos barrios pericentrales

Los barrios pericentrales sufren actualmente transformaciones importantes en la composición de su población: algunas, como el proceso de *gentrificación* del pericentro norte son evidentes en razón de la transformación física de estos barrios, mientras que otras no se leen directamente en el paisaje urbano. Nuestras encuestas en los barrios del pericentro sur evidenciaron un proceso muy rápido de subdivisión de las casas grandes en apartamentos ocupados por familias de menores ingresos que los habitantes tradicionales del barrio: densificación demográfica y tendencia hacia la baja del

17 Cortés R. 1993, *op. cit.*

nivel socioeconómico de la población se están produciendo allí sin que la construcción muestre una transformación visible exteriormente.

El nuevo atractivo de localizaciones centrales para las clases acomodadas dio lugar a cambios muy rápidos en el tamaño y la composición demográfica de la población de la parte norte del pericentro. La evolución ascendente del barrio se lee directamente en la composición socioeconómica de los hogares, en función del período de permanencia en la vivienda: los hogares más recientemente instalados son más acomodados que aquéllos que se instalaron en los años 1970, cuando las clases de altos ingresos lo abandonaban para mudarse a localizaciones más septentrionales. Antes de su evolución ascendente actual, este barrio conoció una historia de vida con diferentes fases. Esta historia hizo posible el cambio abrupto e intenso de este sector. Esta misma historia ha mantenido en el escenario a algunos de sus actores, importantes por cierto: las familias que se instalaron allí. Un buen número de los habitantes que se instalaron en Chapinero en una época de relativa "decadencia" del barrio que lo hacía accesible a familias de sectores medios, deben ahora enfrentar simultáneamente: un fuerte aumento de precios de los comercios y servicios de proximidad, una presión fiscal mayor, y un fuerte incremento de las tarifas de los servicios públicos. Las características urbanísticas del barrio construido en los años 1950, proporcionaron a los constructores un contexto que favorecía una transformación rápida del espacio construido: las casas, ubicadas en parcelas relativamente amplias y pertenecientes a propietarios independientes, pudieron ser demolidas y remplazadas por edificios. No regulada, la transformación acelerada de este sector se traduce en un alto costo social y humano para sus antiguos habitantes: la evolución ascendente del barrio implica un deterioro de sus condiciones de vida.

3. LA SEGREGACIÓN EN BOGOTÁ: MUCHAS PREGUNTAS TODAVÍA ABIERTAS

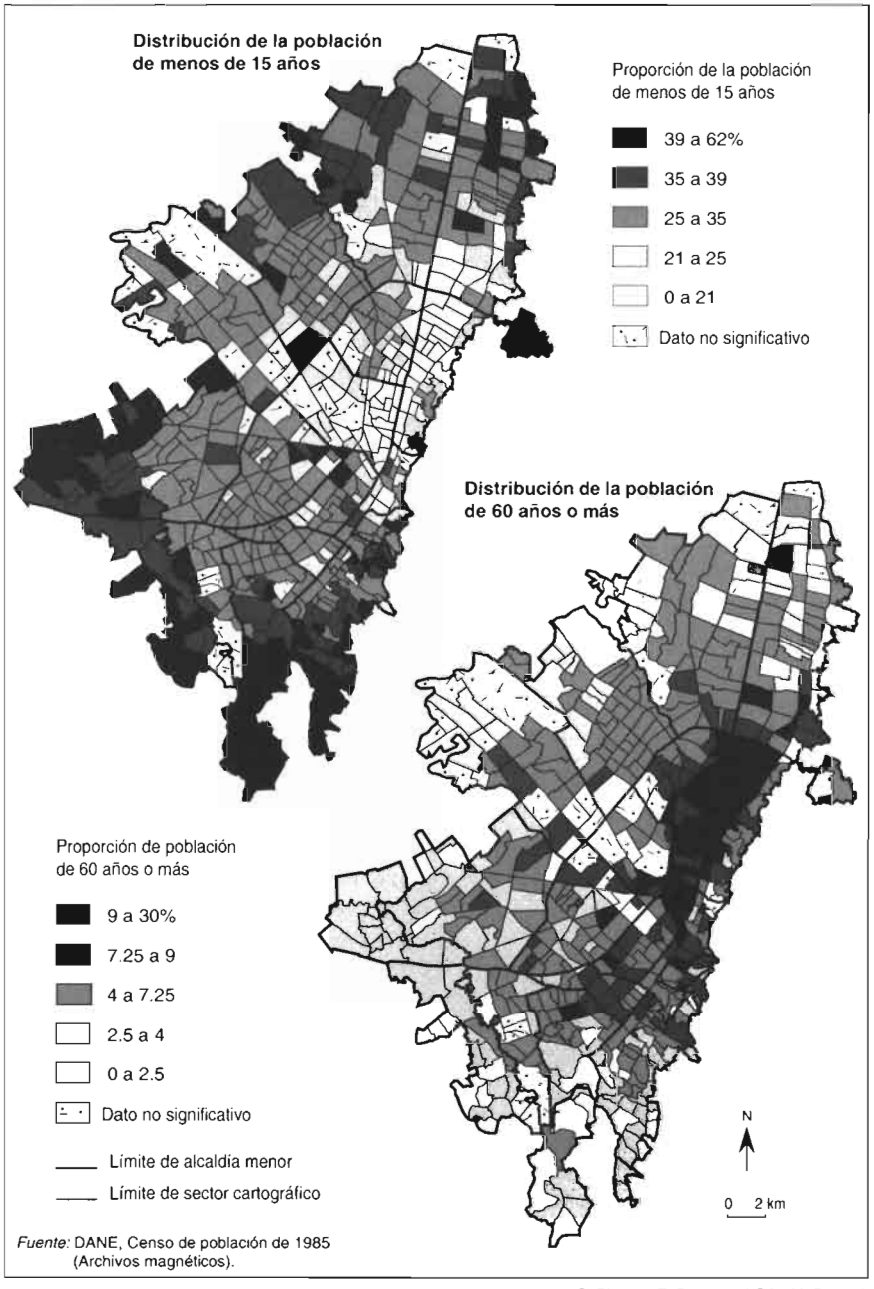
Si bien el carácter muy acentuado de la segregación en Bogotá es reconocido unánimemente, el diagnóstico del fenómeno y el análisis del proceso siguen siendo aún muy precarios. Se siguen repitiendo muchas ideas preconcebidas sobre esta cuestión, cuyos ejemplos mencionados en este capítulo muestran bien el desfase respecto de las realidades actuales: abundan más las afirmaciones que los análisis rigurosos.

El diagnóstico no puede dejar de lado una reflexión previa sobre los indicadores de la segregación: ¿Cómo medir, describir la segregación, tomando en cuenta las distintas escalas en las que ésta se manifiesta? En cuanto al estudio del proceso segregativo, los análisis realizados a nivel de ciertos barrios muestran el interés que habría en salirse del enfoque clásico, el cual sólo considera la segregación a través de la residencia de los citadinos, y en favorecer, al contrario, un enfoque que tome en cuenta las diversas prácticas espaciales y usos de la ciudad por las diferentes categorías de población. En otras palabras, convendría encarar el proceso segregativo como

una falta de accesibilidad de ciertos lugares para ciertas categorías de población, considerándose esta accesibilidad en sus diferentes dimensiones temporales. ¿Cómo se modificó la accesibilidad de los diferentes lugares de la ciudad, y cuál ha sido el papel del sistema de transporte en esta evolución? ¿Ha evolucionado la accesibilidad diferencial (según los grupos sociales), y cómo: hacia una homogeneización, o al contrario se han acentuado las diferencias? ¿Cómo actúan sobre el proceso segregativo los modelos familiares (y los arreglos residenciales que éstos implican), y sus evoluciones diferenciales de acuerdo con los estratos sociales? Todos estos interrogantes están en el corazón de la comprensión de las transformaciones en curso en Bogotá, pero quedan todavía por explorar.

Por último, habría que tomar en cuenta otras dimensiones del proceso segregativo que suscita la traducción en el espacio urbano de diferencias sociales en el sentido amplio del término (demográficas, étnicas, culturales, etc.) y la conformación, en estos espacios, de culturas y modos de vida particulares. Más allá de las divisiones socioeconómicas, cabe subrayar la importancia del proceso de segmentación demográfica, resultado de las prácticas residenciales, así como de las formas de producción y de las características del *stock* de vivienda. Para una misma categoría social, los barrios de Bogotá muestran diferencias considerables en cuanto a sus características demográficas: estructura por edad, tamaño y composición de los hogares (Mapa 17). A pesar de su fuerte intensidad en Bogotá, la dimensión demográfica del fenómeno segregativo no suscita mucho el interés de la investigación urbana ni del mundo de la gestión urbana. Sin embargo, más allá de la adaptación de la gestión a las características demográficas contrastadas de la población de los diferentes sectores de la ciudad, sacar las enseñanzas de las interrelaciones entre, por un lado, las prácticas de movilidad de los individuos y los hogares y, por el otro, las transformaciones urbanas, debería convertirse en una preocupación primordial para la definición de cualquier política urbana: sólo de esta manera podría pretenderse actuar sobre la dinámica urbana, y no limitarse a sufrir las consecuencias de las prácticas residenciales de los citadinos.

Mapa 17
Bogotá: población por grupos de edad (1985)



O. Pissoat, F. Dureau y LCA - M. Danard

Capítulo 16
DELHI: DISPERSIÓN GLOBAL Y MICROSEGREGACIÓN[18]

Véronique Dupont

1. ORGANIZACIÓN ESPACIAL Y ESPECIALIZACIÓN FUNCIONAL

Globalmente, Delhi es una ciudad discontinua, con sectores muy marcados y diferenciados entre sí, incluso por barreras físicas, siendo las más importantes el río Yamuna y los altos boscosos de la *Ridge* (el corredor verde natural). Las diversas formas de producción del espacio urbano, resultantes de la historia de la capital y de los juegos de los actores institucionales y no institucionales, pueden ejercerse en Delhi en subespacios específicos regidos por reglamentaciones diferentes, que generan rupturas brutales en el paisaje urbano. La construcción de New Delhi, capital imperial, en las décadas 1910 y 1920 introdujo una discontinuidad radical en la organización espacial del conjunto de la ciudad, y una segregación deseada por sus planificadores británicos entre, por un lado, la ciudad antigua "indígena" con un hábitat denso y con callejuelas angostas y sinuosas dentro del recinto de sus muros, y por el otro, la ciudad nueva colonial, con sus *bungalows* y sus amplias arterias en una ciudad-jardín aireada y extendida. Esta oposición sigue siendo hoy día uno de los elementos evidentes de la diferenciación del espacio urbano de la capital. La expansión espacial de la ciudad por anexión de tierras agrícolas introdujo otro tipo de ruptura, entre los núcleos aldeanos enclavados y los espacios planificados que los rodean.

Delhi se ha convertido en una metrópoli polinuclear, con varios grandes centros de negocios y de comercio que se sumaron al de Connaugh Place, legado de la época colonial británica, en la unión de New Delhi y de la ciudad antigua. Las funciones administrativas siguen predominando en New Delhi, que alberga igualmente numerosos conjuntos de vivienda para funcionarios. No obstante, la presencia de varias plazas comerciales florecientes, así como de un activo centro de negocios, el sector sur (más allá de New Delhi) mantiene su predominancia residencial. En cambio, las grandes

18 Este estudio retoma en parte un artículo publicado en inglés: Dupont V., Mitra A. 1995, Population distribution, growth and socio-economic spatial patterns in Delhi. Findings from the 1991 census data, *Demography India*, vol. 24, N° 1-2, 101-132.

industrias se concentran sobre todo en el sector oeste y noroeste, con además una zona industrial importante en el sureste y otra en el noreste. El río Yamuna y su muy amplio lecho de tierras agrícolas que atraviesa la metrópoli de norte a sur, introduce otra línea de división en la capital, dejando aparte todas las zonas situadas al este, en su mayoría zonas de hábitat muy diverso, incluyendo igualmente una zona industrial.

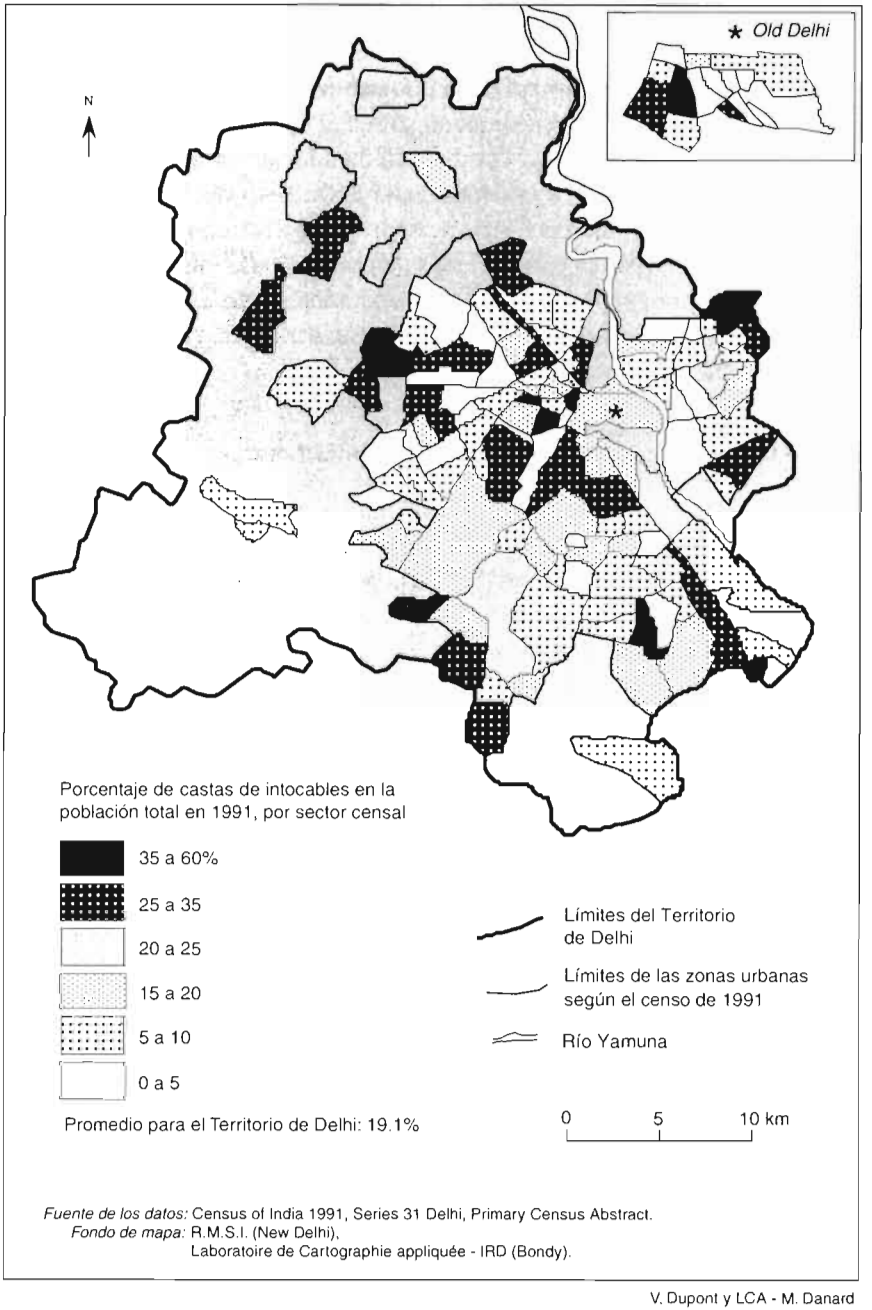
La ciudad antigua ha conservado un lugar distinto en el esquema de organización espacial y funcional de la capital, en razón de sus densidades residenciales extremadamente altas, combinadas con una fuerte concentración de comercios y pequeñas empresas industriales. Este uso mixto del suelo, característico del modelo de la ciudad india tradicional, se encuentra igualmente en los numerosos núcleos aldeanos urbanizados (más de un centenar identificados). Las actividades económicas siguen siendo dispersas en la totalidad del territorio de la capital, incluyendo la producción industrial, que se ejerce no sólo en las grandes zonas de concentración industrial planificadas, sino también bajo la forma de pequeñas unidades que se encuentran tanto en el viejo centro de la ciudad como en las aldeas urbanizadas y en muchos barrios ilegales de las periferias.

2. ESQUEMA DE DIFERENCIACIÓN SOCIOESPACIAL

Tradicionalmente, los barrios centrales eran habitados por las élites urbanas. La degradación del parque inmobiliario en Old Delhi y la transformación del uso del espacio construido se vieron acompañadas de una cierta recomposición social de la población residente. Por un lado, se observa la salida de familias de comerciantes, negociantes y empresarios propietarios en busca de mejores condiciones de vivienda en barrios menos congestionados –pero que siguen siendo propietarios de su casa y mantienen sus actividades en la ciudad vieja. De esta forma, son los sectores más acomodados los que se van, dejando en el lugar a los grupos de ingresos más bajos, en particular los arrendatarios, que no tendrían la posibilidad de encontrar viviendas en alquiler a precios tan bajos en otras localidades en razón de la ley de congelación de alquileres de 1958 de la que se siguen beneficiando en la ciudad vieja. Por otra parte, la proliferación de actividades comerciales y artesanales y de servicios asociados, que proveen numerosos empleos informales, atrae a una población flotante de trabajadores migrantes masculinos no calificados, y cuya inserción residencial sigue siendo muy precaria o totalmente sacrificada para muchos de ellos que duermen en los andenes y otros espacios públicos.

Hoy día, las élites urbanas residen más bien en New Delhi y en el sector sur, incluyendo ciertas zonas de la periferia metropolitana de expansión reciente. Por su lado, las clases populares se encuentran a la vez en los barrios congestionados del centro antiguo y sus alrededores inmediatos, y en las zonas periféricas y las franjas rurales. Sin embargo, este esquema de diferenciación socioespacial por grandes sectores, debe matizarse mediante un análisis a un nivel más fino.

Mapa 18
Delhi: las castas de intocables (1991)



Fuente de los datos: Census of India 1991, Series 31 Delhi, Primary Census Abstract.
Fondo de mapa: R.M.S.I. (New Delhi),
Laboratoire de Cartographie appliquée - IRD (Bondy).

V. Dupont y LCA - M. Danard

2.1 Distribución espacial de las castas de intocables

En 1991, las castas de intocables representan en promedio el 19% de la población total del territorio de Delhi, con variaciones considerables según las divisiones de censo dentro del conglomerado urbano, desde menos del 5% hasta un máximo del 56% (Mapa 18). De hecho, la mitad de la población de dichas castas se concentra en 40 de las 149 divisiones, que corresponden sólo al 27% de la población urbana total. Si se interpreta la distancia física como un indicador de la distancia social[19], este esquema de distribución sugiere la persistencia del tradicional ostracismo social basado en la casta, manifestado en forma de segregación residencial. No obstante, las divisiones que recogen fuertes proporciones de población de intocables no se concentran en el mismo sector geográfico del conglomerado urbano; se encuentran más bien dispersas, algunas en zonas centrales –en la ciudad antigua pero también en New Delhi–, otras en barrios periféricos.

2.2 Distribución espacial de las poblaciones analfabetas

La población analfabeta también está distribuida de manera muy desigual dentro del conglomerado urbano: aproximadamente la mitad se concentra en 60 divisiones de censo, que representan solamente el 35% de la población total. El porcentaje de analfabetas[20] por sector varía muy fuertemente, del 9% al 57%. Las divisiones que albergan porcentajes particularmente altos de analfabetas se sitúan en el centro histórico, en zonas periféricas, y también en ciertas zonas industriales. Inversamente, New Delhi, el Cantonment y la mayor parte del sur de la capital, están habitados por una población más alfabetizada que el promedio. Sin embargo, se observan divisiones caracterizadas por porcentajes muy bajos de analfabetas en otras zonas de la aglomeración urbana, a veces contiguas a divisiones notorias por su alto porcentaje de población educada (en Old Delhi por ejemplo). Este esquema de distribución espacial no se modifica de manera significativa cuando se examina por separado la población masculina y femenina.

Como para las castas de intocables, la distribución espacial de las poblaciones analfabetas revela un fenómeno de concentración residencial a nivel local que se acompaña de una dispersión en la totalidad del territorio de la capital. Un esquema de este tipo se aplica igualmente a la localización de los tugurios. En la medida en que

---

19 Seguimos aquí la hipótesis central de la teoría de la segregación residencial desarrollada por la Escuela de Ecología Humana de Chicago (cf. Park R.E. 1926, The urban community as a spatial pattern and a moral order, en Burgess E.W., Park R.E., *The urban Community*, Chicago, University of Chicago Press). Esto no implica, sin embargo, que la proximidad física induzca necesariamente una proximidad social ya que la segregación social puede manifestarse por canales distintos a la segregación espacial.

20 Todos los porcentajes de analfabetas se calculan para la población mayor de 7 años, y se refieren al censo de 1991.

estos atributos ayudan a identificar los sectores de población situados abajo en la escala socioeconómica, las configuraciones evidenciadas aquí recuerdan esta observación de Nagpaul[21]: *a striking feature of Delhi is that even planned localities, posh or middle class, contain a large number of temporary structures established haphazardly where domestic and lower-class workers live.* Este esquema residencial igualmente puede identificarse como una manifestación de lo que Schenk[22] identificó como *two seemingly contradictory societal forces upon the socio-spatial structure of urban residence: (a) the aim to reside in socially homogeneous areas, and (b) the aim and the need to maintain relations of dependency.* El primer principio podría explicar la existencia de las concentraciones residenciales homogéneas en términos de composición social a nivel local, y el segundo daría cuenta (en cierta medida) de la cercanía entre localidades que albergan una población desfavorecida y otras localidades pobladas de clases medias o acomodadas, los habitantes de las primeras vendiendo sus servicios (domésticos, de mano de obra) a los habitantes de las segundas. La cercanía física entre clases sociales se traduce comúnmente por el desarrollo de relaciones económicas entre los diversos segmentos de población. Si puede tratarse de estrategias por parte de los segmentos más desfavorecidos, esto no excluye tensiones entre clases, un clima de desconfianza, o casos de violencia engendrados por una cohabitación percibida como impuesta por los más acomodados, y por desigualdades escandalosas en las condiciones de vida percibidas como una provocación por parte de los más desfavorecidos.

3. DISTRIBUCIÓN RESIDENCIAL DE LAS DIVERSAS CATEGORÍAS DE ACTIVOS

La distribución espacial de los sitios de residencia de varias categorías de activos se analiza en relación con la localización de las principales actividades económicas. Este ejercicio se basa en el análisis de los datos del censo de 1991, y por tanto está condicionado por las categorías estadísticas vigentes[23]. Nos interesamos aquí en las tres funciones económicas principales de la capital: administrativa, comercial e industrial. La confrontación de los mapas que muestran los porcentajes respectivos –por división censal– de activos empleados en el sector de servicios sociales, comunitarios y personales (denominados en adelante "servicios"), el sector comercial, incluido el sector hotelero, y el sector industrial, revelan esquemas espaciales muy contrastados.

---

21 Nagpaul H. 1988, Delhi, en Dogan M., Kasarda J.D., *The Metropolis Era, vol. 2: Mega-Cities*, Newbury Park, Sage, 184-211.

22 Schenk H. 1986, Views on Alleppey: socio-historical and socio-spatial perspectives on an industrial port town in Kerala, South India, University of Amsterdam.

23 En particular, sólo la distribución de activos por grandes ramas de actividad económica está disponible a nivel de las divisiones censales, pero no la distribución por categoría profesional.

3.1 Distribución residencial de los activos del sector de los servicios

Las divisiones que albergan porcentajes de activos en los servicios más altos que el promedio, se concentran principalmente en la mitad sur del conglomerado urbano (excluido el sureste) (Mapa 19). En particular, la participación del sector de servicios se establece entre el 58% y el 77% de los activos en New Delhi (contra el 33% en promedio), y alcanza un máximo del 84% en el Cantonment. Muchos conjuntos residenciales fueron construidos por el sector público en la parte meridional de la ciudad con el fin de proveer vivienda a los muy numerosos funcionarios del gobierno central y de las administraciones territoriales. Reproducción del modelo de la administración colonial británica, estos conjuntos, que fueron construidos igualmente en las zonas de extensión posteriores a la Independencia en el sector sur, originaron un esquema de segregación espacial de los funcionarios frente a las demás categorías socioprofesionales, y entre los mismos funcionarios, una segregación residencial con base en los ingresos y en el rango. Este rasgo particular del espacio construido urbano en la capital, ya mencionado en otros estudios[24], ha sido calificado incluso de *salaried apartheid*[25]. En el sector norte de Delhi, una división censal se distingue igualmente por su alto porcentaje de activos en los servicios (50%): se trata de Civil Lines, cuyo paisaje urbano está muy marcado por la colonización británica, con su campus universitario, diversas instituciones educativas y algunas administraciones.

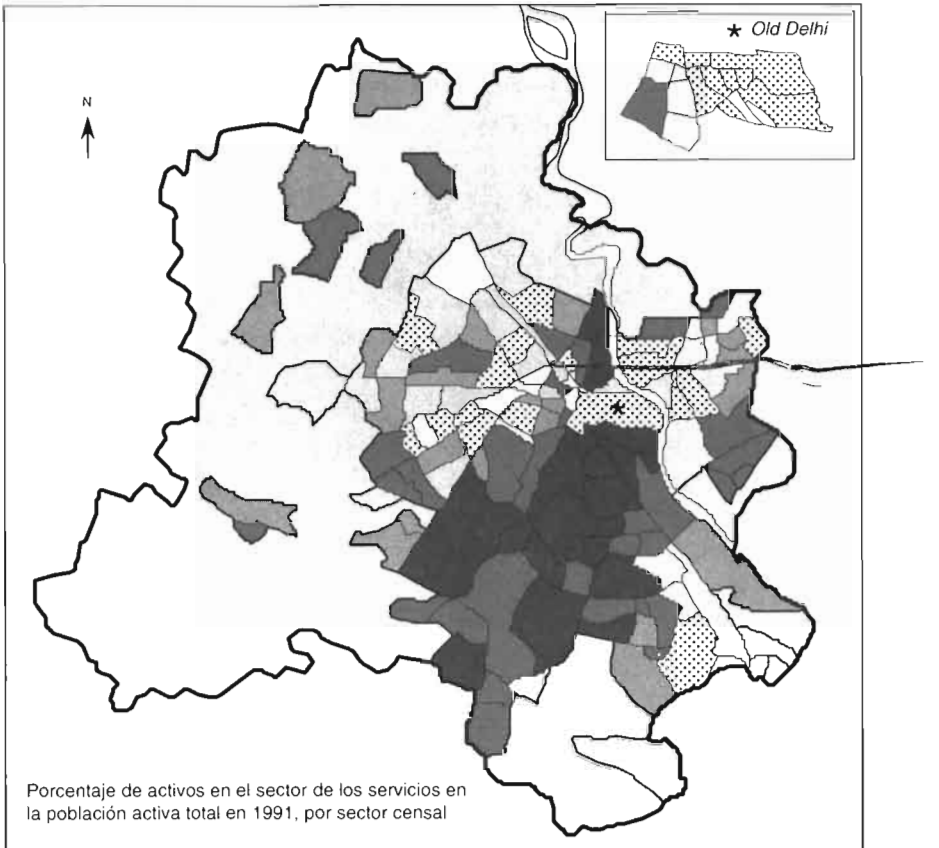
3.2 Distribución residencial de los activos del sector industrial

La distribución espacial de las residencias de los activos del sector industrial presenta un esquema casi invertido del anterior: las divisiones con porcentajes particularmente altos de trabajadores de la industria se sitúan en la mitad norte de la aglomeración y en la banda sureste, con sectores que presentan bajos índices de activos en los servicios; y recíprocamente (Mapa 20). Así, en todas las divisiones de New Delhi y del Cantonment, los trabajadores de la industria representan menos del 10% de los activos. El porcentaje de los activos en la industria registra una variación muy amplia según las divisiones, desde el 2,5% hasta el 47% (para un promedio del 23%). El mapa corresponde bien a la localización de las principales zonas industriales. En Old Delhi, la ciudad antigua, se encuentran también islotes con altos porcentajes de activos del sector industrial, que corresponden (a principios de los años 1990) no sólo a los muchos talleres y pequeñas unidades industriales instaladas en esta zona, sino también a la localización de ciertas grandes fábricas. Pese a los intentos reiterados de los poderes

24 *Ver* en particular: Sundaram K.V., Delhi. The National Capital, en Misra P.P. (ed), *Million Cities of India,* New Delhi, Vikas, 105-154; Nagpaul H. 1988, *op. cit.*

25 Mitra A. 1970, *Delhi. Capital City*, New Delhi, Thomson Press.

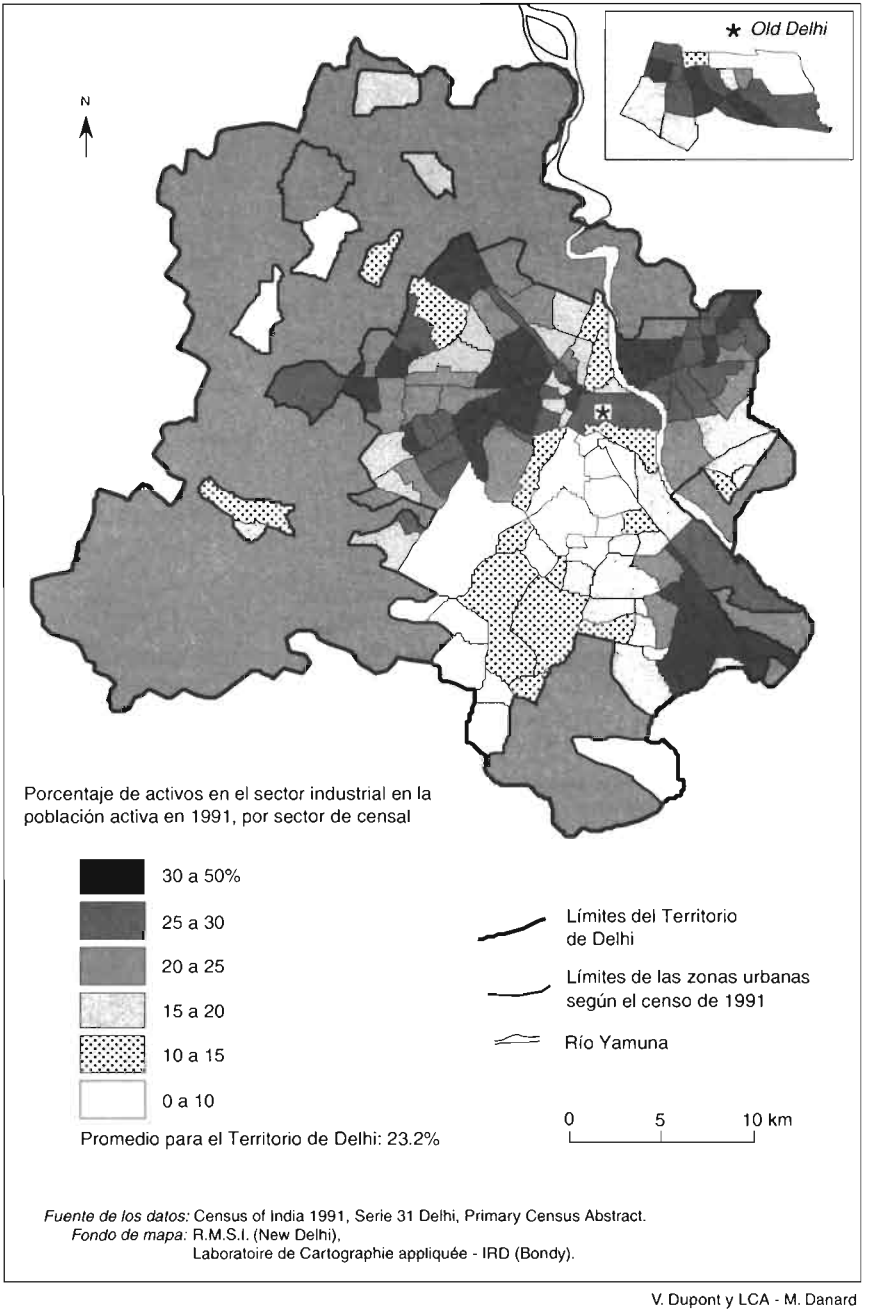
Mapa 19
Delhi: los activos del sector de los servicios (1991)



Fuente de los datos: Census of India 1991, Serie 31 Delhi.
Fondo de mapa: R.M.S.I. (New Delhi),
Laboratoire de Cartographie appliquée - IRD (Bondy).

V. Dupont y LCA - M. Danard

Mapa 20
Delhi: los activos del sector industrial (1991)



Fuente de los datos: Census of India 1991, Serie 31 Delhi, Primary Census Abstract.
Fondo de mapa: R.M.S.I. (New Delhi),
Laboratoire de Cartographie appliquée - IRD (Bondy).

V. Dupont y LCA - M. Danard

públicos para obligar a ciertas industrias a salir de la ciudad antigua[26], muchas actividades industriales siguen ejerciéndose en el corazón de un barrio residencial con densidades de población extremas.

3.3 Distribución residencial de los activos del sector comercial

Aquí también se observa una línea divisoria muy nítida entre la mitad norte y la mitad sur del conglomerado urbano cuando se examina la distribución residencial de los activos que trabajan en el sector comercial. Las divisiones que presentan altos porcentajes activos de este sector se sitúan al norte de New Delhi y del Cantonment, y al este del río Yamuna. Los porcentajes más altos (de 40% a 56% contra 24% en promedio) se registran en ciertas divisiones de Old Delhi y sus barrios adyacentes, donde corresponden a fuertes concentraciones de comercios al por mayor y al detal. Sin embargo, no hay una congruencia sistemática entre lugar de residencia y localización de las actividades ejercidas, como se observó en el caso de los activos de la industria. En realidad, el origen de ciertas concentraciones residenciales mayores de comerciantes y negociantes parece remontarse hasta los años que siguen la Partición, 1948-1950, y a la afluencia masiva de refugiados procedentes de Pakistán occidental. Se construyeron campamentos de refugiados, muchos de ellos en barrios que se caracterizan hoy en día por porcentajes de activos en el sector comercial superiores al promedio; algunos albergan igualmente prósperas zonas mercantiles.

Si bien los grandes sectores de Delhi aparecen como relativamente heterogéneos en cuanto al tipo de hábitat y a su poblamiento, no obstante sería engañoso concluir a partir de ello una baja segregación residencial en la capital india. La segregación residencial y social interviene en una escala más fina. Una gran diversidad socioeconómica del poblamiento y del hábitat a nivel de una zona puede perfectamente ir a la par con fenómenos de segregación muy marcados a nivel de espacios mucho más reducidos. La organización socioespacial de Delhi podría, de esta forma, caracterizarse por la combinación de una segregación residencial y social a nivel microlocal y de una cierta dispersión a nivel más global, dispersión que remite también a la distribución espacial de las actividades económicas y a la diseminación de los tugurios en la totalidad del territorio de la capital. Las tres principales funciones económicas de la capital, sin embargo, han generado esquemas de distribución espacial muy contrastados para los activos, con una división global entre las mitades norte y sur de la aglomeración urbana.

---

26 La Corte Suprema ordenó el cierre de las unidades industriales contaminantes y nocivas en la ciudad de Delhi a partir del 30 de noviembre de 1996.

Capítulo 17
JOHANNESBURGO: ¿DESEGREGACIÓN RACIAL, SEGREGACIÓN SOCIAL?
LA BANALIZACIÓN DE LAS MOVILIDADES RESIDENCIALES EN LA CIUDAD DE *APARTHEID*

Claire Bénit

Partiendo del ejemplo de Johannesburgo (5 millones de habitantes), principal metrópoli de Sudáfrica, este texto presenta los efectos de las políticas públicas de desegregación en las recomposiciones territoriales pos-*apartheid*. ¿Cuáles son los impactos de dichas políticas sobre las movilidades? ¿Modificaron realmente las antiguas formas de segregación residencial?

No expondremos aquí la organización funcional de la "ciudad de *apartheid*"[27], más bien desarrollaremos las dinámicas actuales de desegregación-resegregación de la ciudad pos-*apartheid,* cuyas evoluciones generales son:

- la desegregación de los barrios centrales y pericentrales muy pronto es seguida por su resegregación[28];
- una clase media negra penetra progresivamente los suburbios residenciales blancos (según modalidades poco estudiadas, difícilmente legibles en unas estadísticas que ya no toman en cuenta las diferencias raciales);
- Soweto (y los demás espacios no-blancos) siguen siendo exclusivamente no-blancos, por razones demográficas y sociales evidentes;
- la política de vivienda en favor de los negros desfavorecidos tiende a perennizar de hecho la estructura dividida de la ciudad: en efecto, las municipalidades construyen sobre todo en los terrenos públicos, en la periferia de la ciudad, lejos de los centros de empleos y en la continuidad de los *ghettos* existentes, ya sea en terrenos adquiridos bajo el régimen de *apartheid,* o en terrenos adquiridos recientemente a bajo precio, y cuya localización no es muy diferente.

---

27 *Ver*: Bénit C. 1998, Gouvernement urbain et production de la ségrégation: quelles leçons de la ville d'apartheid?, *Revue Européenne des Migrations Internationales,* 14(1).

28 Guillaume P. 1997, Du blanc au noir... essai sur la reségrégation du centre de Johannesburg, *L'espace géographique*, N° 1.

Dos estudios de caso nos permitirán analizar más en detalle los fenómenos de segregación residencial en el Johannesburgo pos-*apartheid*.

1. LOS ALREDEDORES DE ALEXANDRA: ¿DESEGREGACIÓN RACIAL O SEGREGACIÓN SOCIAL?

1.1 Las condiciones del éxito de Riverpark, barrio integrado

Uno de los proyectos estrella de la reconstrucción urbana de Johannesburgo es el de la urbanización de la antigua zona-tapón que separaba el antiguo *township* de Alexandra de los suburbios blancos de Sandton. La parcelación pública denominada Riverpark y destinada a residentes (negros) de Alexandra, es una de las pocas operaciones exitosas del *Rapid Land Delivery Programm* (RLDP): la oposición sistemática de los vecinos (blancos) más adinerados pudo ser levantada, gracias a una conjunción de elementos favorables.

¿Una alianza de clase? El perfil del grupo beneficiario (los "desplazados de Alexandra") es muy específico. La gran mayoría de los desplazados tiene un empleo (79%). Disponen, por tanto, de ingresos regulares, aunque no siempre altos; dichos ingresos son en promedio más elevados que en los demás grupos beneficiarios de estos programas públicos[29]. Estos desplazados, muchas veces antiguos propietarios de su vivienda (destruida por la violencia u ocupada a la fuerza), refugiados desde hace ocho años en edificios administrativos o iglesias, se niegan categóricamente a que los llamen *squatters*[30]. El carácter regular de sus ingresos, su estatuto de antiguo propietario, son los argumentos utilizados por los poderes públicos para hacer valer tanto la capacidad de estas personas para obtener préstamos, como su "cultura del pago" (de los servicios públicos, así como del reembolso de los préstamos).

Lombardy East (el "grupo de recepción") es un barrio de pequeñas casas para clases medias blancas. Allí, el promedio de ingresos anuales está entre 55.000 y 80.000 rands, mientras que la mayoría de los barrios de la antigua municipalidad de Sandton, vecina, alberga una población de ingresos más altos, entre 100.000 y 150.000 rands al año[31].

Si bien la diferencia de ingresos es importante, no obstante no son los dos extremos de la sociedad sudafricana los que se encuentran allí, y su estatuto común de propietarios lleva a los dos grupos a compartir intereses objetivos. Esta alianza se manifiesta sobre todo en la preocupación compartida de aislarse de Alexandra, en especial de London Road (una de las calles más peligrosas de Johannesburgo, tris-

29 El 65% de estos hogares ganan más de 800 rands mensuales, contra el 40% solamente en los demás grupos beneficiarios de los programas RLDP.

30 "No somos *squatters*", proclaman ellos en las *Minutes of RLDP Lombardy East Workshop*, 31 de octubre de 1996.

31 *Urban Dynamics*, 1997.

temente famosa por sus agresiones), que separa Riverpark-Lombardy East de Alexandra. El acceso a Riverpark se hará por Lombardy-East y ya no por London Road, a pesar de ser éste más directo; esta disposición evita igualmente la multiplicación de accesos provenientes de Alexandra. Otra ilustración de esta alianza puede verse en la formación de un comité de seguridad (*neighbourhood watch*) compartido por los dos grupos.

La existencia misma de Alexandra junto a Lombardy East explica igualmente la aceptación por parte de los residentes del proyecto Riverpark. Los argumentos clásicos del "nimbysmo" (caída de los valores inmobiliarios, aumento de la inseguridad...) en este caso no tienen fuerza: hace tiempo que los valores inmobiliarios se vieron afectados por la proximidad de Alexandra, y la inseguridad no podría más que aumentar sin una intervención pública. Una desdensificación y un desarrollo de Alexandra van, pues, en el sentido del interés directo, inmediato y perceptible de los residentes de Lombardy East. La consolidación de un espacio donde la implantación de una población desfavorecida aparece como permanente e inevitable es más fácilmente aceptable que la creación *ex nihilo* de una urbanización pública muy cerca a un barrio hasta ese momento "protegido" (como es el caso para los demás proyectos RLDP).

Finalmente, el compromiso de los actores, en particular de la Subestructura Este, en el proyecto urbano es aún más notorio en la medida en que es el único en la metrópoli. La Subestructura Este en efecto ha subvencionado masivamente el proyecto, duplicando la subvención provincial para permitir la construcción de viviendas en duro (condición de la aceptación del proyecto por parte de los residentes de Lombardy East). Ante la inercia metropolitana y el fracaso de la conformación de una Asociación de Vivienda Metropolitana, la Subestructura Este estableció su propia asociación, considerada como un modelo para proyectos futuros.

1.2 ¿Cuál desegregación?

La urbanización voluntarista de esta antigua zona-tapón va, pues, en el sentido de una desegregación, ya que refleja y suscita a la vez un acercamiento entre los grupos definidos como raciales, una cooperación e incluso una comunidad de intereses. Pero en realidad, la evolución de los fenómenos de segregación alrededor de Alexandra es más compleja.

Todo depende de la escala donde uno se ubique. Se constata una desegregación racial dentro de la Subestructura Este, y del barrio que rodea Alexandra: urbanización de las zonas-tapón; construcción de urbanizaciones privadas en los terrenos vacíos de los antiguos espacios blancos, masivamente adquiridos por negros; apertura a la población negra del mercado de vivienda usada. Sin embargo, a escala de la urbanización, pocas veces los grupos raciales se mezclan: Bramley View, Crystal Gardens, parcelaciones nuevas situadas en antiguos espacios blancos con 50 a 100 viviendas, son compradas exclusivamente por negros.

Al interior de los antiguos barrios blancos de clase media, el desarrollo de parcelaciones de bajo *standing* aumenta la diversidad social y racial. La cuestión radica en saber si esta mezcla es estable o transicional. Si bien varias agencias inmobiliarias hablan de la "fuga de los blancos" (probablemente anterior a la instalación de los hogares negros), el proceso aún es lento y no se registra una caída sensible de los precios inmobiliarios desde 1992. Sin embargo, hay que subrayar la fragilidad de esta desegregación por el acceso a la propiedad de las clases medias negras. En Bramley View el fenómeno es demasiado reciente como para poder establecer un balance, pero en East Bank, urbanización que data de 1988-1989, las dificultades se multiplican. De los 870 hogares accedentes, aproximadamente la mitad no ha cumplido con el pago de sus cuotas, y entre 1990 y 1997, un centenar de viviendas fueron embargadas por los bancos (bajo el efecto conjugado del aumento del desempleo y del alza rápida de las tasas de interés, debida entre otras razones a la caída vertiginosa del rand).

Esta disolución de la segregación racial institucional va acompañada de una selección social creciente al interior de Alexandra, por la reducción de las diferencias sociales, "el desnate de los extremos" que hasta entonces se codeaban. Por una parte, se observa la expulsión de los sectores de población más modestos (en particular los habitantes de chozas a orillas del río Jukskei, en su mayoría mozambiqueños), y la multiplicación de discursos y proyectos urbanísticos (East Bank, Far East Bank, Riverpark) que les niegan el derecho de quedarse. Los interrogantes, recurrentes bajo el régimen del *apartheid:* "¿quiénes tienen derecho de residir en Alexandra?", "¿quiénes son los verdaderos alexandritas?", siguen siendo de actualidad, en momentos en que el plan de ordenamiento del Gran Alexandra prevé expulsar a la mitad de la población actual (!) en su propósito de desdensificación[32] y donde los criterios de asignación de ciertas viviendas públicas se dejan en manos de la "comunidad". Por otra parte, se opera una cierta emigración de las clases medias y altas hacia los barrios periféricos de Alexandra (East Bank, Riverpark, Bramley y Kew) o hacia Sandton para los más acomodados.

Este doble movimiento conduce a una nivelación de las diferencias sociales entre la población que tiene derecho a estar en Alexandra: clases modestas y medias. Sin embargo, al interior de esta población que tiene una actividad mínima, las nuevas urbanizaciones públicas, de hecho racialmente segregadas ya que atraen solamente a una clientela negra, estimulan una cierta diversidad social. El programa público de Riverpark se apoya en un financiamiento cruzado en beneficio de los hogares más pobres (pensionados, hogares con ingresos inferiores a 800 rands/mes). El equilibrio financiero de la "Aldea de los Atletas" reposa igualmente en esta diversidad social esperada, pero frágil[33].

---

32 Koplan, *Greater Alexandra Development Framework*, communication, "Eastern Metropolitan Local Council".

33 El mito de una ingeniería social adaptada, de una política de poblamiento que favorezca la mezcla, el equilibrio y el financiamiento cruzado, dentro de un mismo conjunto de viviendas públicas, recuerda las políticas francesas

Estos movimientos complejos de desegregación racial y social de los antiguos barrios blancos de clases medias y de segregación social del antiguo *township* de Alexandra deben ser ubicados en su contexto. Por un lado, estas movilidades se apoyan todas, de manera más o menos directa, en la emergencia de una clase media negra capaz de acceder en forma duradera a la propiedad, algo que las incertidumbres económicas sudafricanas ponen en peligro; por el otro lado, esta concretización, con los matices que hemos visto, de la "ciudad compacta" y racialmente integrada, sigue siendo la excepción.

2. LA REVOLUCIÓN DE LAS CLASES MEDIAS: NIMBYSMO Y SEGREGACIÓN RESIDENCIAL

2.1 El fantasma privado de "la invasión"

La forma de los desarrollos urbanos más recientes se explica fácilmente por un fuerte sentimiento de inseguridad, que se basa en una tensión muy real, pero que unos medios de comunicación a veces amarillistas nada hacen por atenuar. El norte de Johannesburgo, que alberga sobre todo clases medias y acomodadas (blancas, pero ahora también en parte negras), ve así multiplicarse los *townhouses*, urbanizaciones semidensas protegidas por altos muros y guardias permanentes, forma de privatización del espacio público que se ha vuelto clásica en las ciudades con fuertes desigualdades. Un claro ejemplo es el de Dainfern, justo frente a Zevenfontein: estas 450 casas individuales, construidas alrededor de una cancha de golf, con un precio promedio superior al millón de rands, y rodeadas de altos muros (cuyos equipos "de alta seguridad" no es el menor argumento de venta), se constituyeron en *gated community*[34].

A este encierro sistemático del espacio residencial (del que podríamos citar muchos ejemplos a varios niveles de la escala socioeconómica, desde Bloubosrand, barrio de clases medias, hasta Dainfern, *jet set* más internacional que sudafricano), se suma el rechazo masivo de los residentes blancos a los proyectos de construcción de una urbanización para población modesta cerca de Bloubosrand. El temor a una "invasión" –de casuchas de lata, ladrones, "asesinos"– hace imposible cualquier diálogo. Más allá de las acciones ya clásicas de boicoteo de los impuestos locales, de

---

de poblamiento de las HLM, cuyo carácter ilusorio ya había sido señalado por Chamboredon y Lemaire en los años 1970: Chamboredon J.C., Lemaire M. 1970, Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement, *Revue Française de Sociologie*, XI.

34 A diferencia de la *townhouse*, la *gated community* tiene una asociación de residentes (que conforman una "comunidad") con competencias más amplias que el solo mantenimiento de la seguridad (aun si tal es su vocación principal). La asociación de residentes de Dainfern (de cuyo consejo también hace parte el promotor inmobiliario) maneja así las relaciones de los residentes con la municipalidad, el mantenimiento de los espacios públicos interiores, etc.).

argucias legales incesantes relativas al proyecto, de acoso a la administración municipal[35] (acoso facilitado por el uso del fax y de otros instrumentos sofisticados de comunicación, así como por el perfecto conocimiento de las armas jurídicas disponibles), los residentes de Bloubosrand y de Chartwell llegaron inclusive a tomar las armas: no para "tomarse las calles" (que no existen) sino para ocupar el terreno baldío, o vigilar las entradas y salidas del campamento de *squatters* de Zevenfontein. Así, a mediados de enero de 1992, el Grupo de Acción de Chartwell norte estableció una vigilancia armada del campamento de Zevenfontein, con el fin de impedir la consolidación o la ampliación del campamento; tras varios incidentes, esta patrulla informal fue remplazada por una fuerza policial oficial[36]. Poco después, luego de la decisión del Gobierno Provincial de instalar a las familias de Zevenfontein en el terreno baldío de Bloubosrand en un plazo de tres semanas, unos mil residentes de Bloubosrand levantaron barricadas en las carreteras de acceso (*The Star*, 31 de enero de 1992). Es pues la "revolución de las clases medias", de la que habla Mike Davis[37], la que estamos presenciando.

2.2 El fantasma público de un éxodo rural desmesurado

A este fantasma privado de una "invasión" local se suma el fantasma de los poderes públicos de un éxodo rural desmesurado, que sin duda encuentra en Sudáfrica una resonancia particular en la medida en que el sistema de *apartheid* descansaba justamente en la limitación y el control de la urbanización de los negros. Este fantasma de un crecimiento urbano no controlado es común en las imágenes de una ciudad africana desbordada, cuya explosión demográfica haría imposible cualquier acción pública: esta imagen parece, sin embargo, poco pertinente en el caso sudafricano, caracterizado por un ritmo de crecimiento urbano sensiblemente inferior al promedio africano[38].

Sobre todo, la forma de crecimiento urbano estudiada aquí muestra que la expansión septentrional de los tugurios no resulta de un éxodo rural masivo y no controlado, sino más bien es la consecuencia de la crisis de vivienda que afecta la región urbana de Gauteng.

---

35 El estudio de la correspondencia entre los grupos de residentes y la Subestructura Norte muestra que el intercambio puede alcanzar hasta diez cartas o mensajes vía fax por día (dirigidos a los distintos funcionarios de la municipalidad) en los períodos de mayor tensión.

36 Carey S. 1995, Toward a new strategy for dealing with land occupation at the local level in the new South Africa, Bsc Thesis, Town and regional Planning, University of the Witwatersrand.

37 Davis M. 1990, *City of Quartz*, traduction française: 1997, París, La Découverte.

38 En Sudáfrica, la tasa de crecimiento promedio anual de la población urbana, entre 1980 y 1990, alcanza solamente el 2,7%, contra el 5,6% para la totalidad de África subsahariana (Naciones Unidas, citadas por Dubresson A. et Raison J.P.: 1998, *L'Afrique subsaharienne: une géographie du changement*, París, A. Colin.).

Cuadro 1
El origen de los habitantes de tugurios

Residencia anterior	Diepsloot 2 (lotes equipados)	Diepsloot 1 (tugurio)	Zevenfontein (tugurio)
Zona urbana:	**76%**	**94%**	**78%**
Gauteng	**68%**	**92%**	**75%**
Tugurio, del cual:	59	77	32
Alexandra	19	42	13
Zevenfontein	19	16	6
Otro (Randburg, Sandton)	20	19	13
Antiguo *township*, del cual:	9	15	43
Pretoria o Midrand (Tembisa)	2	10	16
Roodeport o Johannesburgo (Soweto)	7	5	27
Fuera de Gauteng	**8%**	**2%**	**3%**
Zona rural	**23%**	**6%**	**17%**
Sin información	1%	-	5%
Total	100%	100%	100%
Tamaño de la muestra	278	400	395
Población total (est.)	6.000	12.500	8.000

Fuente: con base en la encuesta Setplan, 1998.

El origen de los residentes de estos tres tugurios del norte de la aglomeración es principalmente urbano y local: entre el 68% y el 92% residían anteriormente en el espacio urbano de Gauteng.

En el caso de Zevenfontein, la mayor parte de los residentes proviene de la desdensificación de los *townships* de las ciudades vecinas: Pretoria, Midrand y Roodeport más que de Johannesburgo, cuyo *township* "asociado"[39], Soweto, es más distante, y donde la desdensificación se opera *in situ* aprovechando los numerosos espacios vacantes. En Diepsloot 1 y 2, en cambio, los residentes provienen de campamentos de *squatters* que se desarrollaron en los años 1980 (Alexandra) o 1990 (Zevenfontein, campamentos de *squatters* en Randburg y Sandton). A este respecto, Diepsloot 1 es un caso particular ya que allí fueron reagrupados de manera autoritaria todos los *squatters* expulsados de los campamentos establecidos poco antes de las elecciones de 1994 (en terrenos en construcción, como en Alexandra, o en terrenos aún no urbanizados en Sandton y Randburg).

Estos tugurios, por tanto, pocas veces son el lugar de implantación inmediato de una población rural o lejana: no constituyen un lugar de primera entrada a la ciudad,

39 Según la legislación segregacionista de 1923, cada municipalidad blanca debía construir por sí misma un *township* reservado a los no-blancos. Randburg y Sandton, espacios periurbanos, fueron dotados de una municipalidad sólo a finales de los años 1960, cuando la construcción de espacios reservados a los negros en la ciudad ya no estaba al orden del día.

sino que están poblados de una población ya urbanizada, al menos parcialmente. Desdensificación de la ciudad, de sus *townships* sobrepoblados, y alejamiento organizado de los *squatters* son los factores principales de esta forma de crecimiento urbano.

2.3 La relegación de los sectores modestos de población

De esta forma extrema de segregación, los residentes de los tugurios son muy conscientes. El rechazo del que son objeto no podría ser más manifiesto en el espacio: un *no man's land* rodea a Diepsloot, un muro protege a Dainfern... Y los múltiples intentos infructuosos de reubicación de los *squatters* no hacen más que reforzar este rechazo. Un miembro de la asociación de residentes de Zevenfontein (citado por Hunter[40]) comenta al respecto: "Los blancos no nos quieren cerca de sus casas. Están dispuestos a recurrir a la justicia para detenernos. ¿Por qué al mismo tiempo dicen ellos que quieren hablar con nosotros? No estamos dispuestos a hablar con ellos". Además, la afirmación reiterada, por parte de los poderes públicos y los residentes vecinos, del carácter temporal de su instalación (en Zevenfontein, todavía bajo una decisión judicial de expulsión, y en Diepsloot 1, llamado "campamento de recepción", por no decir "de paso") implica también la ausencia deliberada de inversión pública en infraestructuras y en servicios, y obstaculiza la consolidación individual de las viviendas en estos espacios. Y sobre todo, la relegación de los sectores modestos de población fuera de la ciudad y de los empleos que ésta puede ofrecer, constituye una forma fundamental de la segregación, en el sentido de que su localización espacial periférica es uno de los factores determinantes en su exclusión del mercado laboral.

Cuadro 2
Lugar de trabajo de la población activa de Diepsloot y Zevenfontein

Lugar de trabajo	Diepsloot 2 (lotes equipados)%	Diepsloot 1 (tugurio)%	Zevenfontein (tugurio)%
Randburg	17	31	36
Sandton	9	7	3
Diepsloot	9	15	-
Zevenfontein	-	-	2
Johannesburgo	8	1	5
Midrand-Prétoria	-	-	-
Autre	5	5	6
Sin empleo	52	41	48
TOTAL	100	100	100

Fuente: con base en la encuesta Setplan, 1998.

40 Hunter R. 1992, *A review of the Zevenfontein experience*, communication, Institute for Housing of Southern Africa.

Además de una alta tasa de desempleo[41], se observa que la mayoría de los empleos están localizados en Randburg, el espacio urbano más cercano (consisten en gran parte en empleos de pequeños servicios, en especial para los particulares). Pero entre más alejado está el tugurio de la ciudad, menos alta es la parte de estos empleos, en beneficio de un desempleo mayor, o de un empleo en el lugar cuya calidad y seguridad son menores. La lejanía geográfica de los centros de empleo y de los espacios residenciales explica, entonces, parcialmente la precariedad económica de los residentes de estos tugurios.

Además, contrariamente a las afirmaciones ideológicas de los promotores de Diepsloot, que sostienen que su localización entre los centros de Randburg y Midrand hacen de él un "espacio de oportunidades" privilegiado, es claro que en Midrand no hay empleo significativo para los residentes de Diepsloot, que por tanto siguen sufriendo las consecuencias de su lejanía de los centros urbanos principales (Randburg, Sandton, Johannesburgo), sin beneficiarse de una posición realmente intermedia.

2.4 ¿Unos poderes públicos desbordados?

¿Puede hablarse, a propósito de este tipo de crecimiento urbano periférico, de un desbordamiento de los poderes públicos? Es verdad en cierta medida, en el sentido de que el proyecto urbano fue mal manejado, marcado por la ocupación indebida de las parcelas destinadas a la población de Zevenfontein, y por un crecimiento actualmente incontrolado del campamento de paso de Diepsloot (donde los recién llegados también esperan beneficiarse de una reubicación). Pero con frecuencia, se trata de una implantación iniciada por los poderes públicos y de un espacio, si no adecuado, por lo menos someramente parcelado y dotado en servicios por ellos. Si bien Zevenfontein y Diepsloot 1 siguen estando dramáticamente subequipados, se trata en este caso de una voluntad deliberada, de la negación de perennizar una situación considerada –desde hace ocho años– como temporal.

No es temporal, sin embargo, la implantación de una población desfavorecida en Diepsloot. Por lo demás, es sobre todo después de 1994 que los gobiernos locales sucesivos le dieron amplitud y perennidad: primero creando, en cercanías del Diepsloot 2 existente (donde fueron reubicadas, bajo el régimen de *apartheid*, unas mil familias de Zevenfontein), el campamento de paso de Diepsloot 1, destinado a todos los *squatters* cuyos campamentos se habían multiplicado en la ciudad en víspera de las elecciones; y hoy día, por la consolidación de Diepsloot 2, la desdensificación y la ampliación de Diepsloot 1. Esta consolidación, necesaria para mejorar las condicio-

41 Probablemente subevaluada, ésta sigue siendo inferior a las estimaciones habituales de la tasa de desempleo en los *townships* (se habla de más del 60% en ciertos espacios de Soweto).

nes de vida de los habitantes de Diepsloot (unas veinte mil personas), confirma, sin embargo, el fracaso de los poderes locales para promover la "ciudad compacta" en sus espacios de crecimiento, y la victoria del "nimbysmo" en la determinación de las orientaciones de las políticas públicas.

Capítulo 18
Las segregaciones de Kampala

Bernard Calas

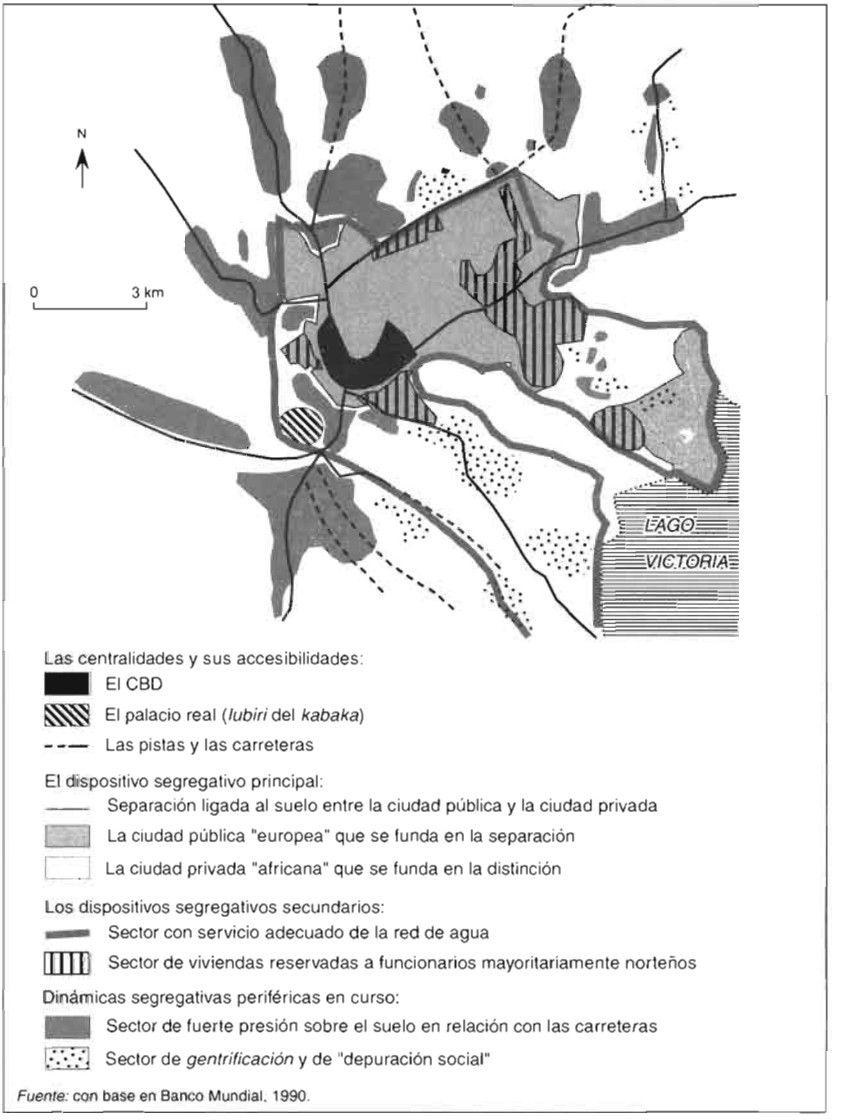
La segregación opera la partición desigual del espacio, entre los grupos sociales y las funciones urbanas, articulando exclusión y acumulación diferenciada. La primera funciona gracias a límites socioespaciales; la segunda, gracias a acumulaciones (s)electivas. Conviene estudiar primero cómo el espacio urbano kampalés se diferencia en sectores homogéneos, y luego cuáles son los mecanismos explicativos de esa diferenciación.

En Kampala (Mapa 21), se distinguen ocho tipos de paisajes:

- el CBD (*Central Business District*), en curso de *reposesión* por parte de los indios;
- las zonas industriales en curso de rehabilitación o de extensión en los valles;
- las parcelaciones populares orientales, pobladas por funcionarios norteños;
- las zonas residenciales ricas, parceladas, cercanas al centro;
- los *slums* pericentrales, subequipados, densamente poblados por hogares de tamaño reducido e inestables;
- las zonas periféricas en curso de densificación;
- los espacios periurbanos semirrurales poblados por una mayoría de propietarios;
- las *high class slums* de las colinas meridionales.

La falta de un plan de urbanismo y el carácter nebuloso de una aglomeración muy aireada no logran ocultar el rasgo principal de una oposición entre: por un lado, el este y el centro, cuya composición voluntarista procedió por extensiones homogéneas y claramente separadas unas de otras y cuyo poblamiento muy cosmopolita incluye algunas de las concentraciones norteñas; y por el otro, el resto de la aglomeración, con una organización mucho más confusa, y con un poblamiento bantú. Al interior de este segundo conjunto, poblado sobre todo de bantúes, y por tanto sureños, se oponen dos tipos de organización: al norte, al oeste y el suroeste, una organización globalmente radioconcéntrica apoyada en las carreteras radiales, comprende una sucesión desde el centro hacia la periferia, de *slums*, zonas en curso de densificación y luego espacios semirrurales, mientras que al sureste, hacia el lago Victoria, un sector de colinas alberga unos *high class slums*.

Mapa 21
Kampala: las segregaciones



B. Calas y LCA - M. Danard

Estas diferenciaciones resultan de la articulación de dispositivos de exclusión y de procesos de acumulación selectiva del poblamiento. Los primeros (legislativo, económico, técnico, cultural y de seguridad) al establecer límites, son el pretexto de una selección social. Los segundos (trayectorias migratorias de los hogares y trayectorias

sociales de los sectores), que resultan de los primeros, provocan la repartición y la acumulación del poblamiento en áreas homogéneas, semicírculos, sectores o núcleos colinarios.

1. LOS DISPOSITIVOS DE SEPARACIÓN ESPACIAL

La exclusión reposa sobre divisiones del suelo, urbanísticas y técnicas, que separan espacios públicos/privados y espacios subintegrados/espacios conectados a las redes, viales y otras.

Dos sistemas de tenencia opuestos: la propiedad privada y la propiedad pública otorgada, colindan al interior de la aglomeración, donde se oponen una ciudad pública, al centro y al oeste, y una ciudad privada o semiprivada, al norte, al oeste y al sur. El origen de esta oposición se remonta a la división del suelo, que oponía las tierras de la Corona Británica (*freehold* o *leasehold*) a las tierras *mailo,* partición impuesta por la potencia colonial al rey de Buganda, el *kabaka*, en 1900. Estas categorías dan forma a la valorización, la morfología y la estructura urbana. Fundamentan dos parcelarios, sintomáticas de dos lógicas distintas de producción de la ciudad: una lógica pública, de inspiración claramente europea, y una lógica privada, más híbrida en cuanto a su origen. En efecto, la legislación relativa a la valorización y el ordenamiento urbano difiere fuertemente según se trate de una tierra pública (*Crown land*) o de una tierra privada *(mailo).*

La partición del suelo se ve prolongada por la dicotomía morfológica que se basa en sistemas de normas arquitectónicas y urbanísticas diferentes. La ciudad "blanca" es objeto de una ordenamiento voluntarista que se apoya en la segregación socioracial y la zonificación funcional. Éste es responsable de la creación de extensiones homogéneas.

Al oeste de la aglomeración, en la capital de los baganda (el *kibuga),* la resistencia africana al proyecto urbano británico mantiene un paisaje marcado por el desorden aparente, una red vial mal jerarquizada y la irregularidad del espacio construido. Este último muestra una relativa mezcla, ya que casas señoriales en duro y techo de teja colindan con chozas precarias. Las distancias que separan los edificios son muy desiguales. En cercanías del centro de la ciudad, la lógica del mercado densifica y precariza el espacio construido. Entre mayor es la distancia al centro, menos denso es el espacio construido. En el *kibuga* predomina esta distinción entre zonas densas y precarias, donde surge un cierto número de construcciones acomodadas, y zonas periurbanas con el mismo tipo de construcciones pero mucho más espaciadas.

Dada esta dualidad urbana, las redes vial y otras no cubren la totalidad de la aglomeración. La ciudad colonial es prácticamente la única en estar equipada. El trazado mismo de las redes en relación con el conjunto de la aglomeración es un factor de exclusión espacial, que pronto pasa a ser social. La política actual de rehabilitación y reparación

de las redes, faceta casi única de la política ugandesa de ordenamiento urbano, mantiene, agudiza y revela la diferenciación intraurbana en la medida en que favorece los espacios antiguamente integrados y presenta un sesgo social en favor de los sectores acomodados de población. La ambición de los proyectos recientes se limita a rehabilitar la red existente y la capacidad instalada de bombeo y almacenamiento: en estas condiciones, una transformación profunda de la lógica social del servicio era poco probable. La rehabilitación favorece los espacios más rentables, y por tanto mejor integrados. Así se manifiesta el peso de los patrimonios.

La diferenciación urbana se basa en estos dispositivos heredados, reactivados o mantenidos que trazan una serie de límites dentro del espacio urbano. ¿Cómo se transforman en fronteras sociales los límites trazados por esta geografía de la tenencia del suelo, urbanística y técnica?

2. LOS DISPOSITIVOS DE ACUMULACIÓN SELECTIVA

Estos dispositivos reposan en diversos criterios de selección: étnicos, sociales, ligados a la tenencia del suelo, etc.

Dos tipos de dinámicas se articulan: una dinámica legal y voluntaria, impuesta desde arriba, y varias dinámicas discriminatorias espontáneas, asumidas, que se combinan para favorecer acumulaciones étnicas selectivas.

Unas tácticas de bloqueo han sido puestas en práctica por los norteños para ocupar el terreno de manera continua. Ciertos hogares norteños residen en las parcelaciones públicas del este de la aglomeración desde su creación, algunos heredan inclusive la misma vivienda de padre a hijo, impidiendo así cualquier vacante de ocupación o cualquier intrusión. A la inversa, entre los baganda se ha difundido la representación de estas parcelaciones como sectores norteños y socialmente desvalorizados, por lo que no han intentado instalarse allí. Así mismo, los norteños se han visto confinados en las parcelaciones orientales. Algunos intentaron establecerse en la ciudad privada poblada de baganda, pero muy pronto renunciaron. En la mayor parte de los casos, los administradores y los propietarios de la ciudad privada se niegan a alquilar a no-bantúes.

En los grandes conjuntos públicos, los apartamentos fueron ocupados por varias familias. Cada familia ocupa una pieza. Los coinquilinos comparten los sanitarios y la cocina. Cada familia, a su turno, cocina para las demás. La necesaria comunidad de régimen alimenticio que esta práctica impone, determina la exclusión y el reagrupamiento étnico. En efecto, los norteños poseen un régimen alimenticio basado en los cereales, mientras que los bantúes prefieren el llantén. La identidad, mecanismo concreto de la segregación a escala micro, a menudo reside en el contenido del plato. La diferenciación étnicoprofesional ha perdurado y con ella la diferenciación identitaria.

La carrera por la propiedad opera una selección social y ayuda a comprender la disposición radioconcéntrica y sectorial de la población. Las escogencias residencia-

les que se expresan en las trayectorias migratorias, resultan de la toma en cuenta por parte de los hogares de las limitantes del mercado del suelo. Este último sigue siendo el instrumento privilegiado de la selección segregativa por cuanto mantiene a gran parte de la población cautiva de los *slums* pericentrales o del mercado del alquiler popular, y orienta a los accedentes a la propiedad hacia la periferia subequipada de la ciudad, donde el precio de los terrenos aún es asequible. Este mercado explica la diferenciación entre grupos socioespaciales: los cautivos desesperados de los *slums*, los grupos de paso, los felices propietarios instalados en la periferia, los ricos instalados en el centro y al sur de la aglomeración, los grupos enclavados en las urbanizaciones orientales. Esta geografía aureolar y sectorial está, de manera muy clásica, modelada por la economía.

Hoy día, la urbanización de Kampala está marcada por la concomitancia de tres procesos:

- el hacinamiento cautivo de una mayoría de inquilinos en los *slums* o los barrios pericentrales en curso de densificación, principalmente los valles;
- la integración centrífuga de una minoría a la ciudad, gracias al acceso a la propiedad periférica;
- el "aburguesamiento" de ciertos sectores por expulsión de los inquilinos consuetudinarios, en favor de especuladores-promotores y de los inquilinos más acomodados.

La articulación de estas dinámicas refuerza la segregación, sobre todo en la ciudad privada. Estos procesos de *gentrificación* y de proletarización involucran, sobre todo, respectivamente, los altos y las laderas, simbólicamente valorizados, y las hondonadas abandonadas, y siguen una lógica en cadena. Estos procesos toman tal amplitud que ciertas colinas se vuelven casi totalmente ricas o pobres. Así, la evolución urbana avanza en el sentido de la constitución de *ghettos*. Esta evolución resulta de la ampliación de la escala de segregación.

La evolución reciente de las modalidades de la segregación difiere en la ciudad pública. Desde 1990, el poder empezó, por un lado, a devolver los bienes a los indios expulsados en 1972 y, por el otro, a privatizar las parcelaciones orientales y los conjuntos urbanísticos. Tras su nacionalización, las propiedades de los indios se habían tugurizado en forma extrema; la *reposesión* sobre una base individual provoca una rehabilitación en mosaico: algunos edificios parecen completamente nuevos, mientras que otros se siguen deteriorando. Una evolución similar está en curso en las urbanizaciones y los grandes conjuntos orientales. Ciertas viviendas privadas tienen una apariencia agradable mientras que otras aún portan la marca de la decrepitud urbana. Esta evolución hace que grupos de población de nivel económico diferente convivan. Funcionalmente, en el centro de la ciudad, la *reposesión* india sustituye por actividades genéricas las actividades banales de los africanos, que encuentran un re-

fugio en pequeños polos comerciales pericentrales. La vocación del *Central Business District* se reafirma.

En síntesis, la segregación se organiza según tres líneas principales: una línea concerniente al suelo y al urbanismo, una línea técnico-económica, y una línea etno-profesional identitaria, que reposan en tres dispositivos segregativos:

- el primero se apoya en las instituciones, está ligado a los poderes, a la proximidad más o menos grande entre los grupos sociales y la autoridad, así como a los dispositivos técnicos y del suelo que ésta domina; este dispositivo produce sectores homogéneos;
- el segundo, de naturaleza económica, ligado al mercado, produce aureolas concéntricas;
- el tercero, identitario, ligado a los grupos sociales, produce polos de concentración.

Estas tres líneas seccionan el espacio y los grupos sociales, produciendo así territorios exclusivos, mecanismos principales de la segregación.

En Kampala cohabitan dos segregaciones. La diferencia entre ellas tiene que ver con la escala de expresión y con los tipos de discontinuidades espaciales que ellas mantienen. La segregación de inspiración europea se apoya en cesuras muy legibles, las líneas, y en la construcción de extensiones homogéneas, mientras que la segregación de inspiración africana necesita menos de la línea y la homogeneidad, y por tanto de legibilidad material.

Es difícil explicar esta diferencia. En mi concepto, tiene que ver con los aparatos ideológicos y culturales subyacentes. En primer lugar, se puede formular la hipótesis de que la necesidad de expresar la diferencia por la línea, tajante y nítida, surge de la necesidad de legibilidad de esta diferencia, necesidad que aparece cuando se borra la diferencia entre el uno y el otro. A grandes rasgos, Europa inventó la segregación territorial al mismo tiempo que el individuo moderno, en el momento en que una sociedad de Estado da paso a una sociedad de individuos, y por ende de clases. La distinción entre ciudades contrastadas y ciudades heterogéneas estaría en la diferencia entre sociedades seculares y sociedades "religiosas" o de Estado. Como el sentido y la legitimidad de la diferencia ya no se encontraban en una trascendencia superior que daba inmediatamente la clave de los matices, las sociedades sintieron la necesidad de arraigarla en la materialidad del espacio.

En segundo lugar, en un contexto de extrañeza político-étnica tal como lo vivieron los colonizadores de finales del siglo XIX, la materialización espacial de la segregación se imponía como la señal, fácilmente interpretable por todos, y en particular por los dominados, de la superioridad de los intrusos. El temor al otro a través de sus múltiples facetas –epidemiológica, social, de seguridad, etc.– constituye la razón esencial de la aplicación de una política segregativa estricta.

Por otro lado, mientras que en una sociedad de Estado, la jerarquía social es relativamente fija, en una sociedad capitalista, la movilidad social es, teóricamente, mucho más fuerte; entonces las posiciones son más imprecisas y la segregación espacial se impone como una manera de traducirlas y reforzarlas.

Finalmente, la hipótesis es que la segregación precolonial, menos territorial que social, se exhibe en términos de etiquetas, tabúes e interdictos. Al contrario, las segregaciones capitalistas coloniales y poscoloniales serían territoriales. Esta hipótesis permitiría volver coherente la difusión simultánea de la empresa capitalista, del territorio westfaliano y de la ciudad europea. Esta hipótesis tendería a subrayar que la política precolonial buscaba enmarcar a los hombres, mientras que la política colonial y poscolonial pretende controlar las cosas y el espacio.

Capítulo 19
MONTREAL: SEGREGACIÓN SOCIORRESIDENCIAL Y COHABITACIÓN SOCIAL

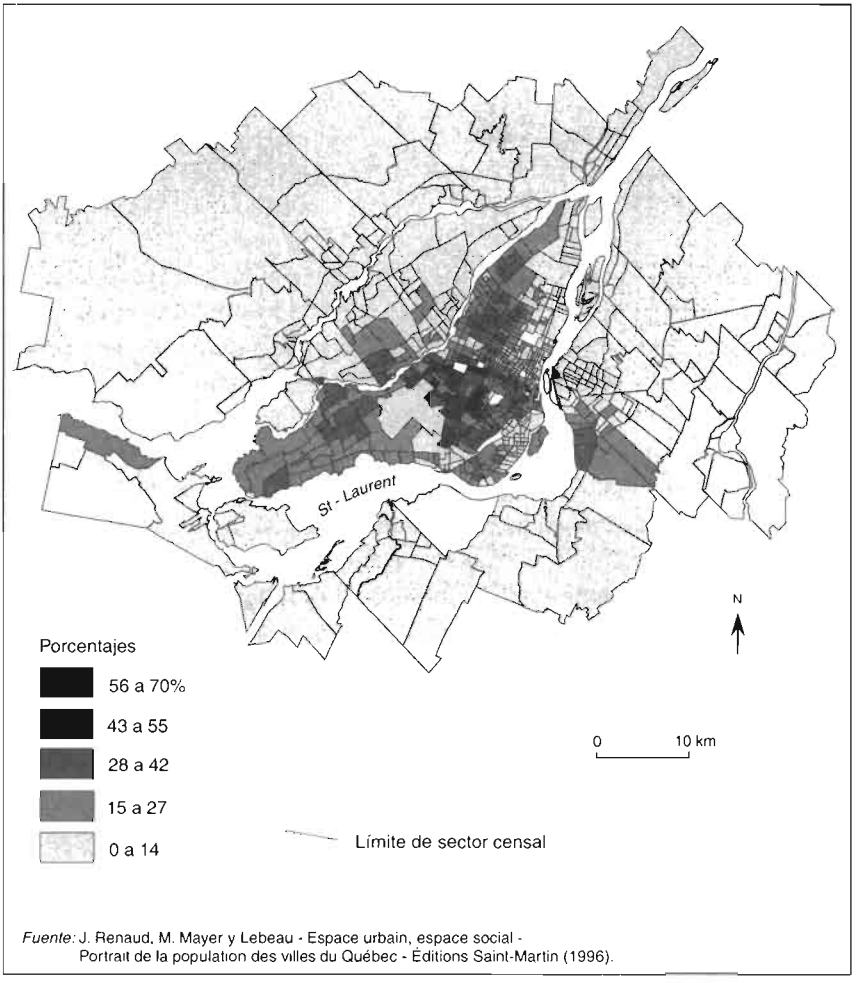
Francine Dansereau

La diferenciación social del espacio metropolitano de Montreal se realiza sobre tres bases distintas: el estatus socioeconómico, el "ciclo de vida" y la dimensión etnolingüística. Los numerosos análisis de ecología factorial realizados sobre Montreal desde 1951 destacan estos tres factores[42]. El factor socioeconómico se basa principalmente en variables relativas a los ingresos, a la categoría socioprofesional y al nivel de estudios. El "ciclo de vida" remite al tamaño y la composición del hogar, así como a la edad. Finalmente, la dimensión etnolingüística remite a la lengua materna y a la lengua hablada, al origen étnico y al país de nacimiento. Es importante subrayar que la independencia de estos factores entre sí no es completa. En efecto, el factor socioeconómico no se puede disociar completamente del factor étnico teniendo en cuenta la división histórica del espacio montrealés entre la población de origen británico, claramente favorecida, y la población de origen francés, más pobre. Así mismo, se observa una asociación entre los componentes familiares y socioeconómicos: los hogares familiares con doble ingreso tienen entradas más altas que las personas solas. El estudio de los Mapas 22 y 23 permite visualizar la transcripción en el territorio de la metrópoli de estos factores de diferenciación.

En lo que concierne al factor socioeconómico (Mapa 23), se nota primero que los barrios más ricos están en su mayoría situados en la mitad oeste de la isla de Montreal, así como en varias municipalidades de la ribera sur. Es importante señalar que varios de los sectores más acomodados se encuentran en el corazón mismo del núcleo central, por ejemplo en las municipalidades de Westmount, Outremont y Mont-Royal, cerca del centro, o en el Vieux-Montréal. Esta tendencia singulariza a Montreal en relación con muchas ciudades norteamericanas. Ésta resulta, por un lado, de factores históricos marcados por la permanencia del estatuto de municipalidad independiente de ciertas municipalidades burguesas, a diferencia de antiguas municipalidades habi-

42 Para una revisión de estos estudios y la presentación de los resultados con base en los datos del censo de 1981, *ver*: Le Bourdais C., Lefebvre C. 1987, *Spatialisation des composantes ethniques, socio-économiques et familiales à Montréal en 1981*, INRS-Urbanisation (Col. Etudes et documents N° 52).

Mapa 22
Montreal: los inmigrantes en la región metropolitana (1991)

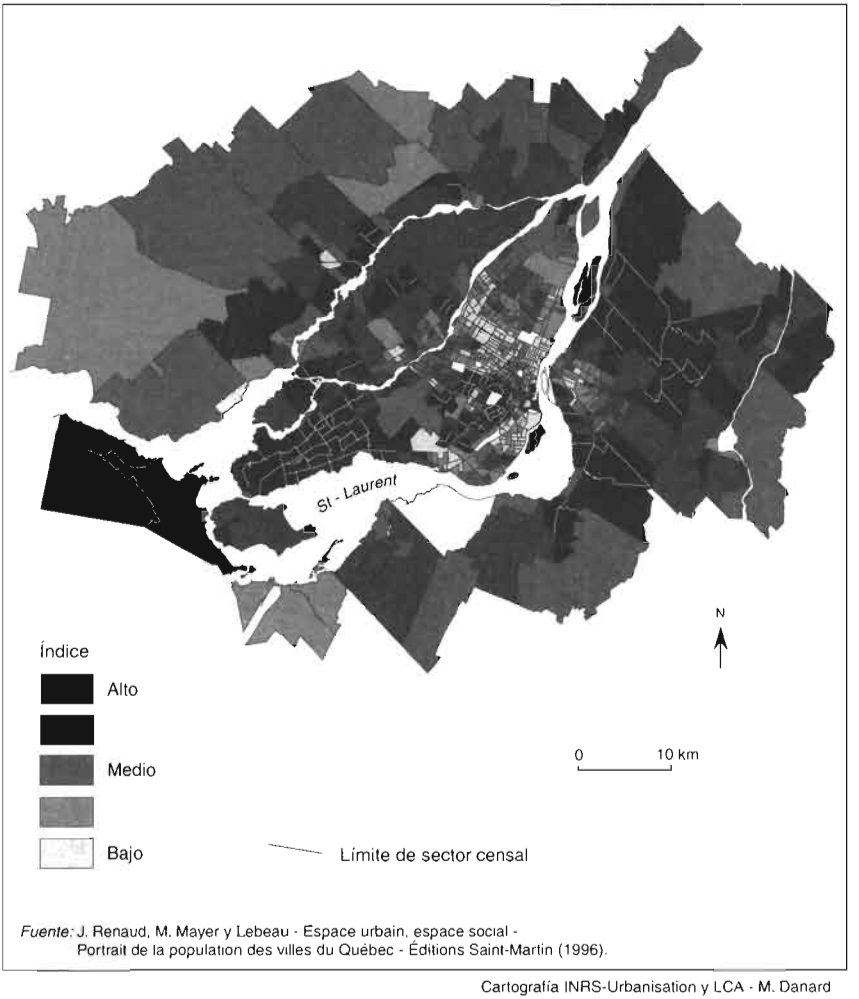


Fuente: J. Renaud, M. Mayer y Lebeau - Espace urbain, espace social - Portrait de la population des villes du Québec - Éditions Saint-Martin (1996).

Cartografía INRS-Urbanisation y LCA - M. Danard

tadas por obreros empleados de rango inferior, situadas al este de la isla, que gradualmente fueron incorporadas a la Ciudad de Montreal. También revela tendencias más recientes hacia la *gentrificación* de barrios centrales, en particular en el Vieux-Montreal y en ciertos sectores de Outremont y de Plateau Mont-Royal. En cuanto a los barrios de bajo estatus socioeconómico, se encuentran principalmente en la isla de Montreal, en tres concentraciones principales. Las dos primeras se sitúan de lado y lado del centro, dentro de una banda situada entre el río y la calle Sherbrooke: son los barrios obreros tradicionales que han sufrido una fuerte emigración de los sectores de pobla-

Mapa 23
Montreal: estatus económico en la región metropolitana (1991)



Fuente: J. Renaud, M. Mayer y Lebeau - Espace urbain, espace social - Portrait de la population des villes du Québec - Éditions Saint-Martin (1996).

Cartografía INRS-Urbanisation y LCA - M. Danard

ción y de las industrias que los hacían vivir. La tercera se encuentra más al norte, conformando un corredor norte-sur en el centro este de la isla.

Los índices relacionados con el ciclo de vida traducen una clara división del espacio metropolitano entre los hogares familiares, jóvenes, concentrados en los suburbios de las riberas norte y sur, y los hogares más viejos o de personas solas, agrupados en el centro de la isla de Montreal. Se observa igualmente que los suburbios más antiguos situados muy cerca de Montreal, en particular en Laval, presentan un síndrome de envejecimiento muy similar al que caracteriza el centro de la isla.

Finalmente, el examen del factor etnolingüístico muestra la persistencia de la división lingüística de la isla de Montreal entre el oeste anglófono y el este francófono (siendo los demás componentes de la región en gran mayoría francófonos). Varias zonas sobresalen como sitios de agrupamiento de población inmigrante: se sitúan en su mayoría en la isla de Montreal, tanto en la mitad este como en la mitad oeste (Mapa 22). El eje del bulevar Saint-Laurent, que separa el este y el oeste de la isla de Montreal, ve desaparecer en parte su vocación tradicional de "corredor de la inmigración". Remplazados por oleadas de jóvenes *gentrificadores* de origen francés o inglés, los recién llegados utilizan cada vez menos este corredor como lugar de establecimiento en Montreal. Se establecen más bien directamente en ciertas municipalidades del oeste de la isla, Saint-Laurent o Dollard-des-Ormeaux, o al este, en Saint Léonard y en barrios montrealeses del este de la ciudad, como ser Saint-Michel. Es de señalar que estas localizaciones de los recién llegados se inscriben en corrientes migratorias adoptadas por grupos más antiguos, ya sólidamente implantados, gracias en especial al acceso a la propiedad. Saint-Léonard y Saint-Michel, por ejemplo, reúnen fuertes contingentes de población de origen italiano y la mayoría de los propietarios que en esta zona arriendan viviendas en *plexs* a los recién llegados provenientes de América Latina o del Caribe son de origen italiano.

Respecto a la implantación de inmigrantes recientes en suburbios situados al exterior de la isla de Montreal, ésta involucra sobre todo a inmigrantes adinerados oriundos de Asia (de Hong Kong en particular) que acceden directamente a la propiedad en Brossard, en la ribera sur, o también de grupos oriundos del Líbano, Egipto y, en general, del Medio Oriente, que se establecen en la zona oeste de Laval, en una especie de prolongación de los sectores del oeste de la isla de Montreal donde ya están bien establecidos. Estos grupos cohabitan así, en Laval, y en ciertos sectores del oeste de la isla de Montreal, con grupos de inmigrantes más antiguos de origen griego o armenio. Estos esquemas de localización traducen unas compatibilidades culturales basadas en afinidades de lengua, religión, modo de vida familiar, o aun en costumbres alimenticias, que los mismos actores evocan en las encuestas.

Esta tendencia a la formación de zonas fuertemente multiétnicas, donde habitan a la vez grupos resultantes de oleadas de inmigración antiguas y grupos asociados con las oleadas recientes, justifica, en ciertos casos, el desplazamiento de las instituciones de las comunidades hacia estas nuevas zonas: lugares de culto, centros comunitarios, periódicos, etc. Los habitantes de estas zonas multiétnicas las perciben como una forma de "confort cultural", ya que en estos barrios "nadie es mayoría". En cambio, cuando la presencia numérica de un grupo aumenta al punto de volverse predominante en un barrio hasta entonces multiétnico (es el caso, por ejemplo, de los libaneses en el barrio Chameran en Saint-Laurent), se registra un movimiento de salida de los demás grupos o, por lo menos, ciertas reticencias expresamente formuladas.

A la inversa, ciertos barrios que anteriormente constituían verdaderas "aldeas étnicas" o territorios de determinado grupo y que registran un rápido proceso de multietnicización ven poco a poco irse los habitantes del antiguo grupo dominante, quienes expresan sentimientos de invasión y de desapropiación. Es el caso de la población griega del barrio Parc Extensión, en Montreal, que vio su porcentaje de población bajar del 66% en 1971 al 40% en 1991. Los residentes de origen griego, sobre todo los ancianos, ven con desagrado su barrio "invadido" por nuevos inmigrantes provenientes de una multitud de países del Tercer Mundo. Tienden a vivir replegados sobre su comunidad y a evitar el contacto con los nuevos habitantes del barrio. Estos comportamientos, sin embargo, no se observan en todos los grupos de edad. Es así como los jóvenes de origen griego que organizan las actividades deportivas en el barrio sirven de agentes de socialización a las actividades (hockey, béisbol, etc.) y a las costumbres locales para los jóvenes de orígenes muy distintos. Así mismo, ciertas asociaciones de mujeres griegas abren sus actividades a mujeres de otros orígenes.

De manera general, el modo de relaciones entre grupos de orígenes diversos prevaleciente en los barrios multiétnicos se caracteriza por la cohabitación pacífica, pero distante[43]. Esto se traduce, por ejemplo, en el hecho de que los espacios públicos –abiertos a todos– no son generalmente sitios de mezcla. Ciertos espacios acogen reagrupamientos étnicos, otros son espacios de copresencia distante entre los grupos. La variedad de lugares y los códigos de uso implícitos compartidos por una gran mayoría de los habitantes permiten a cada quien encontrar su lugar. Las relaciones interpersonales habitualmente se realizan bajo el signo de la homogeneidad de afinidades y de pertenencias, lo que implica una segmentación a la vez étnica, por grupo de edad y por sexo. En cuanto a la vida asociativa, obedece en ciertos casos a una lógica identitaria, basada en la pertenencia étnica, en otros a una lógica intercultural favorecida por la institucionalización de las asociaciones y los llamados a la concertación sobre una base territorial. La prestación de servicios delegados a las asociaciones por las instituciones del Estado es, en efecto, una condición para que estas últimas puedan demostrar una vocación intercultural y un anclaje territorial en los barrios. Por otra parte, los acercamientos y la concertación entre asociaciones emergen también de manera más espontánea cuando surgen problemas de seguridad o asuntos relacionados con la instalación de infraestructuras que conciernen a la totalidad de la población de los barrios.

---

43 *Ver* Germain A. *et al.* 1995, *Cohabitation interethnique et vie de quartier*, Montreal, Publications du Québec, MAICC (Col. Etudes et recherches N° 12). Esta investigación realizada sobre siete barrios multiétnicos de la aglomeración de Montreal reveló la predominancia de este modelo de relaciones sociales en el espacio público y en la vida asociativa de barrios muy diferentes entre sí, tanto en el plano del estatuto social como de la antigüedad del fenómeno de la inmigración. Retomamos de esta investigación las observaciones sobre los barrios Parc Extension y Chameran, así como los comentarios ulteriores sobre la cohabitación pacífica en la distancia.

En cuanto a la cohabitación entre capas sociales, se caracteriza también por la coexistencia pacífica en la distancia. En los barrios en transición, donde la *gentrificación* y la construcción de nuevos conjuntos residenciales suscitaron la entrada de capas sociales más instruidas y más acomodadas, los diferentes grupos sociales tienen cada uno sus lugares y sus puntos de referencia. Los *gentrificadores* son los primeros en exaltar el cosmopolitismo y la diversidad social, pero igualmente son los primeros en generar lugares a su imagen: tiendas, cafés, restaurantes, etc., de los que los sectores "tradicionales" de población del barrio quedan al margen. A nivel de las escuelas, las diferencias entre los proyectos educativos y los modos de participación en la vida escolar deseados por los padres de familia de las diversas capas sociales, en ciertos casos dieron lugar a la creación de escuelas "alternativas" que corresponden a las expectativas de las nuevas capas medias. En los casos en que esto no fue posible, los padres de familia de este último grupo optaron más bien por inscribir a sus hijos en escuelas de otros barrios que corresponden a su "proyecto educativo" o incluso en escuelas privadas.

Estas observaciones sobre los modos de cohabitación entre capas sociales y grupos etnoculturales diversos tienden a mostrar que en los barrios mixtos se están afirmando ciertas formas de apropiación y manifestación de las diferencias. Sin embargo, estos sectores favorecen una cierta socialización hacia el otro y una "integración" de las diferencias, que no siempre son posibles en los nuevos suburbios homogéneos, a nivel de ingresos, grupos de edad u orígenes etnoculturales.

El manejo de las disparidades, un asunto de **governance** *metropolitana*

Para concluir esta visión general de los diferentes aspectos de la realidad de Montreal, se impone el siguiente interrogante: ¿es posible, y de qué manera, manejar los contrastes entre los diferentes componentes del mosaico metropolitano? El espacio metropolitano se diferencia en el plano del crecimiento de la población, de las densidades, de los usos del suelo y de la composición del parque residencial[44]. La ocupación social del espacio metropolitano presenta igualmente especializaciones y diferencias importantes desde el punto de vista sociodemográfico, etnolingüístico y socioeconómico. El sistema actual de organización político-administrativa, caracterizado por desigualdades acentuadas en las capacidades administrativas y financieras de las municipalidades, no logra manejar del todo estas diversas formas de diferenciación. Es así como la evolución demográfica divergente del núcleo central de la aglomeración y de las municipalidades periféricas conlleva crecientes costos de construcción y mantenimiento de las infraestructuras de transporte y de los equipos colectivos (escuelas, hospitales, etc.) en la periferia y una subutilización de los equipos existentes en el centro.

---

44 *Ver* ficha descriptiva de Montreal en el anexo.

La concentración en el centro de la aglomeración, particularmente en la ciudad de Montreal, de personas de edad y de hogares con bajos ingresos suscita demandas particulares en los campos de la vivienda social, de los servicios sociales y de la salud. Ahora bien, la Ciudad de Montreal ve disminuir sus recursos fiscales con la salida de las familias de clase media y de la industria hacia los suburbios. Varios de los servicios muy sensibles a los cambios sociodemográficos que acabamos de mencionar están financiados, no sobre una base municipal, sino a partir de presupuestos provinciales: es el caso de la educación, la salud y los servicios sociales. En cambio, los gastos en materia de transporte y seguridad pública pesan mucho en los presupuestos municipales o en el caso de la isla de Montreal, en el presupuesto de la Comunidad Urbana de Montreal. Estos gastos los cubren esencialmente los recursos provenientes del impuesto sobre bienes raíces, lo que evidencia las desigualdades entre municipalidades en el plano de la fiscalidad local.

En el trascurso de los últimos quince años se han discutido diversas fórmulas que apuntan a reequilibrar las cargas fiscales entre municipalidades, a escala regional, pero no se ha adoptado aún ninguna solución. Esta incapacidad tiene que ver con el hecho de que las municipalidades compiten entre sí y se valen de su relativa "salud" fiscal para atraer a su territorio los desarrollos residenciales y otros. La ausencia de una instancia política a nivel regional, que se sitúe por encima de las rivalidades intermunicipales y las neutralice, constituye un verdadero freno a la emergencia de solidaridades regionales. Por otra parte, esta ausencia impide una real concertación sobre la planificación del desarrollo y las decisiones relativas a las implantaciones de infraestructuras mayores. No sólo no existe un poder de decisión a nivel regional, sino que además los gobiernos superiores utilizan una división territorial que fracciona el Gran Montreal en cinco regiones administrativas, con igual número de entidades sectoriales, relativas, por ejemplo, a la salud y los servicios sociales y al desarrollo económico en lo que atañe al gobierno provincial, y al desarrollo de la mano de obra en lo que concierne al nivel federal.

Unos defectos estructurales de esta naturaleza explican ciertamente la ausencia de objetivos de desarrollo coherentes y de verdaderas políticas urbanas sobre la metrópoli. Sin embargo, se puede pensar que aun si existieran, estas políticas urbanas no lograrían anular las disparidades entre los componentes de la aglomeración que se derivan de las lógicas de localización de los hogares y de las empresas. A lo sumo se podría lograr una repartición más equitativa de los costos colectivos resultantes del juego de estas lógicas. Ya que no es posible, ni deseable, imponer a los hogares sus escogencias de entorno de vida, por lo menos se podría pensar en una mejor sensibilización a las consecuencias asociadas con dichas escogencias, en el marco de ejercicios de prospectiva y planificación a escala regional y mediante la utilización de herramientas apropiadas de repartición de los costos colectivos generados.

Capítulo 20
PARÍS: LA DIVISIÓN SOCIAL Y ÉTNICA DEL ESPACIO PARISIENSE[45]

Patrick Simon

1. EL CONTEXTO Y LAS LÓGICAS SEGREGATIVAS EN LA AGLOMERACIÓN PARISIENSE

La repartición de los diferentes grupos sociales en el espacio parisiense siempre ha mostrado la existencia de un sistema segregativo. Los mapas levantados por Toussaint Loua en 1879 y Bertillon en 1899 indican sin ambigüedad cómo pobres y ricos se distribuyen en un espacio socialmente diferenciado. La misma observación es válida en lo sucesivo para el conjunto de la aglomeración, a medida de su extensión por urbanización progresiva. Barrios burgueses y barrios populares están cara a cara en una geografía claramente dividida oeste-este desde hace más de un siglo y las modificaciones de este fondo estructural no han transformado la lógica que subtiende la segregación. Hoy como ayer, la división social de la población corresponde a una desigualdad de acceso al espacio. El modelo segregativo que se aplica al conjunto de la aglomeración es válido también para cada una de sus partes. En los barrios, una cartografía establecida a nivel de la manzana revela la existencia de reductos de fijación de los grupos minoritarios fundados en diferentes características (edad, grupo social, estructura familiar, origen étnico), que pone de relieve la constitución de "enclaves" residenciales relacionados con las características del hábitat.

La división del espacio de la aglomeración parisiense se constituyó en torno a una distinción de las funciones (residenciales, industriales y artesanales, comerciales, administrativas), sustituidas por una fuerte diferenciación del parque de vivienda en diversos segmentos jerarquizados, y de su desigual repartición en el espacio urbano. Distancia al centro, tipos de actividades y de empleos, cualidades de los sitios, concurren para dar cuenta del mosaico social dentro de la aglomeración parisiense. Se observa a la vez una división oeste/este en el centro de la aglomeración y la emergencia de un dispositivo más sectorial en los suburbios (*banlieue*) y en la periferia, así como

45 Los datos utilizados en este texto provienen esencialmente del censo de 1990.

la desigual heterogeneidad de los suburbios cercanos y medio distantes (*proche et moyenne banlieue*). Al arco industrial de la Primera Corona de suburbios norte, fuertemente marcado por la presencia obrera, puede oponerse la mayor diversidad del este y del noroeste, donde se intercalan municipios burgueses, y sobre todo del sur, donde la renovación del tejido urbano, por mucho tiempo más disperso, se efectúa rápidamente.

La redistribución del parque de vivienda ocurrida en el trascurso de los años 1980 y 1990, con una disminución de las residencias principales en el corazón de la aglomeración y un fuerte crecimiento en la periferia (entre 1982 y 1990, ocho de diez residencias principales se construyeron en la Gran Corona), confirmó las tendencias anteriores. En el centro, la movilidad residencial se efectúa dentro de un parque relativamente constante que tiende a renovarse, valorizarse y desdensificarse; en la periferia, el avance del "frente de urbanización" permite un crecimiento rápido de población en un parque con características diversificadas (casas individuales, hábitat social, etc.). Así, los cambios sociales son más notables y rápidos en los sectores donde la oportunidad de vivienda es alta y diversificada (construcción y rotación de la ocupación), mientras que las zonas centrales sufren una transformación de su calificación social más lenta por difusión de las clases superiores. La movilidad residencial, a veces alta, no siempre modifica la composición social de las zonas de hábitat. En el caso del conglomerado parisiense, las lógicas sociales de localización imprimen su marca en las trayectorias residenciales, y los sectores que reagrupan las categorías sociales superiores atraen hogares pertenecientes a las mismas capas, mientras que los sectores más proletarizados registran una creciente "obrerización" como consecuencia de la salida de los hogares de clase media y la instalación de nuevos hogares con un estatus social bajo (población poco calificada y, generalmente, inmigrante).

Las correspondencias entre el período de construcción de las viviendas, las características del parque y las posiciones sociales de los ocupantes han sido comprobadas. El crecimiento de los efectivos de las clases medias se efectuó en un período del ciclo de urbanización que correspondía a la construcción del parque de vivienda en la periferia, lo que determina su localización en dichos espacios. Por otra parte, la burbuja especulativa que afectó al mercado de la vivienda en el conglomerado parisiense, en particular sus sectores centrales, comprometió considerablemente las posibilidades de movilidad residencial ascendente. Dentro de París, para una vivienda con características de área y localización comparables, el alquiler promedio por m^2 aumenta en casi un 50% entre lo que paga un inquilino llegado antes de 1983 y otro llegado en 1992. Este sobrecosto penaliza la movilidad, en especial la de los hogares de recursos más modestos, y refuerza la presión centrífuga al empujar hacia la Primera Corona, y luego hacia la Gran Corona, a los hogares que buscan mejorar sus condiciones de hábitat.

La cuestión de las escalas de análisis, clásica en los estudios sobre la segregación, siempre plantea muchos problemas. Según el nivel de agregación escogido –cuenca

de empleo, distrito, municipio, barrio, manzana, edificio–, la intensidad del fenómeno varía, e incluso su propia naturaleza cambia. Lejos de ser homogéneos, los municipios calificados de "obreros", en el sentido de que agrupan altos porcentajes de obreros en su población activa, reproducen a menudo entre sus barrios y sus manzanas de residencia las mismas divisiones sociales que se observan a escalas más amplias. La otra condicionante específica que limita el análisis de la segregación a niveles geográficos finos radica en la fragilidad de los datos. Por un lado, el acceso a los datos de encuesta que cubren perímetros restringidos está controlado por la CNIL (Comisión Nacional Informática y Libertades) que limita drásticamente la explotación de estos datos. Es así como la utilización de estadísticas extraídas del censo a nivel de la manzana está estrictamente reglamentada y, en la perspectiva del censo de 1999, totalmente prohibida. Por otro lado, en muchos casos las muestras de encuesta no permiten obtener una información sólida a un nivel inframunicipal, salvo en el caso de monografías que habitualmente son imposibles de generalizar o comparar con otros sectores. Estas limitantes explican la relativa escasez de estudios cuantitativos sobre el tema de la segregación y su falta de sistematicidad.

2. UNA SEGREGACIÓN MULTIFORME DEMOGRÁFICA, SOCIAL Y ÉTNICA

El período 1950-1990 conforma un ciclo urbano caracterizado por un ritmo intenso de construcción en la periferia de la ciudad-centro (Pequeña Corona primero, y luego Gran Corona y sus márgenes), con la emergencia de nuevos segmentos de hábitat (grandes conjuntos de vivienda social y parcelaciones de casas individuales o "nuevas aldeas") que acogen grupos sociales en correspondencia con sus "estatutos residenciales". A la par con esta extensión de la urbanización, o más bien gracias a ella, la ciudad-centro registra una reorganización y una renovación del parque de vivienda, lo que conlleva una profunda transformación de su poblamiento. Estas transformaciones implican un amplio movimiento de desplazamiento de población, que se extiende a lo largo de 30 años y más, y se traduce por el aburguesamiento de los sectores contiguos al polo burgués inicial (circunscripciones del oeste parisiense y corona de los departamentos de Hauts-de-Seine e Yvelines). Simétricamente, el cinturón industrial del norte hereda una extensión residencial hacia el este. La proletarización del departamento de Seine Saint-Denis y de una parte de Val-de-Marne se acentúa y se fija de manera duradera.

Entre 1954 y 1975, Catherine Rhein[46] identifica así un proceso de difusión espacial de las profesiones liberales y altos ejecutivos a partir de sus territorios de implantación y, a la inversa, una tendencia de las categorías obreras a replegarse sobre sus

46 Rhein C. 1994, La division sociale de l'espace parisien et son évolution (1954-1975), en Brun J., Rhein C. (eds), *La ségrégation dans la ville,* París, L'Harmattan, 229-258.

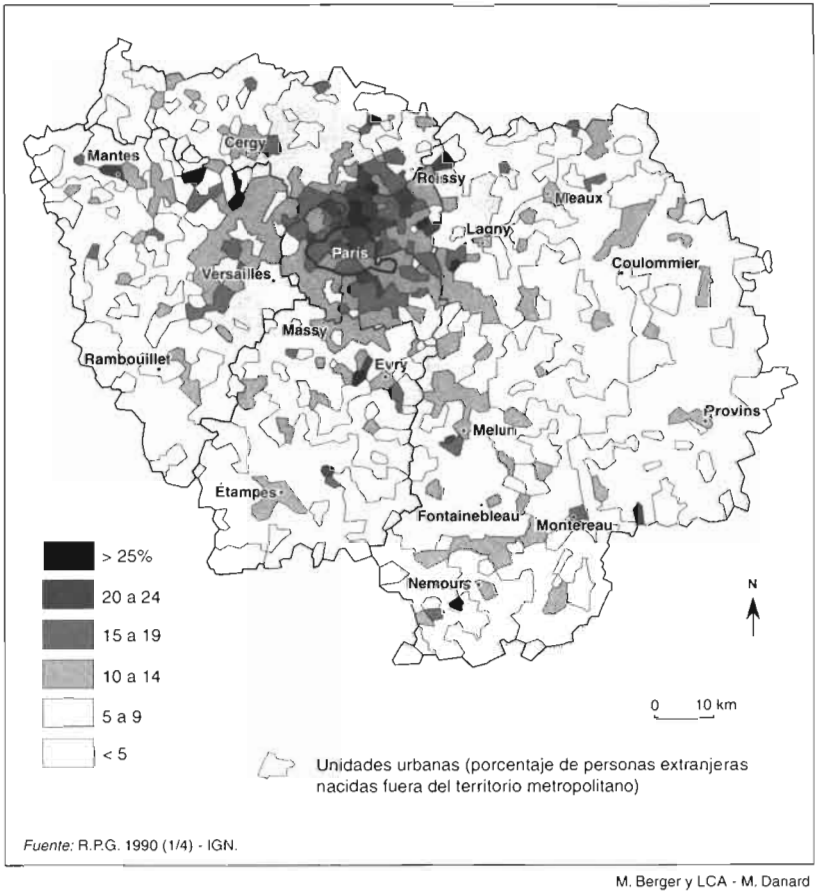
bastiones del noreste y del sureste. El proceso prosigue después de 1975, extendiéndose a las periferias que, en el caso de aquellas situadas en la prolongación de los "Beaux Quartiers" (barrios 'chic') del oeste parisiense, se suman al bloque de "Belles Banlieues" (suburbios de ricos). El aburguesamiento global de la aglomeración, y en particular de su centro, se acompaña de una multiplicación de "reductos", de dimensiones variables y más o menos residuales, donde se mantienen las categorías populares.

2.1 La segregación demográfica

Los hogares se reparten de manera específica según sus tipos y tamaños, correspondientes a ciertas condicionantes del parque de vivienda y posiciones particulares en el ciclo de vida. Así, los pequeños hogares (hogares con menos de tres personas) predominan en el centro de la aglomeración, y el tamaño de los hogares crece a medida que se avanza hacia la Gran Corona. Si en París el 75% de los hogares residentes están compuestos por una o dos personas, en la Gran Corona cerca de uno de cada tres hogares está compuesto al menos por 4 personas. Esta disposición muestra, sin embargo, variaciones municipales en función de concentraciones de jubilados o de los reductos agrícolas caracterizados por una sobre-representación de los pequeños hogares. Por su parte, las ciudades nuevas y los sectores con altos porcentajes de población inmigrante (Mapa 24), y en particular aquellos en que se agrupan personas oriundas del Maghreb y de África subsahariana, acogen a los grandes hogares. La oferta de viviendas amplias (cuatro o cinco piezas) abunda en la Gran Corona, ya sea en el parque de hábitat social o en las "nuevas aldeas" de casas individuales. A la inversa, el corazón de la aglomeración está compuesto de pequeñas viviendas que acogen principalmente a hogares de una o dos personas. En este sector se encuentran las personas solas, estudiantes o jóvenes activos y personas de edad, las parejas sin hijos o familias monoparentales. Las familias con hijos tienden a alejarse del centro para habitar, de tal suerte que la Pequeña Corona, y luego la Gran Corona, reciben la mayor parte de estos hogares. Sin embargo, este esquema en aureolas concéntricas muestra distorsiones en los dos extremos de las oportunidades de acceso: las familias numerosas con los ingresos más altos y los hogares inmigrantes logran, pese a todo, conseguir una vivienda en el corazón de la aglomeración, ya sea por movilización de un capital, o por hacinamiento en viviendas deterioradas poco atractivas. Las tasas de ocupación de las viviendas reflejan estas diferencias en relación con la norma de ajuste entre tamaño de los hogares y tamaño de las viviendas.

Las correlaciones entre tipos de hogares y composición del parque de vivienda se traducen por una circulación residencial de los individuos en función de su posición en el ciclo de vida. Los niños crecen en las urbanizaciones de casas individuales y en el parque social en la periferia, lo que se traduce por una estructura por edad muy joven, en particular en las ciudades nuevas. Posteriormente, la descohabitación lleva

Mapa 24
París: los inmigrantes en Île-de-France (1990)



M. Berger y LCA - M. Danard

a una parte de los jóvenes adultos a desplazarse hacia el centro de la aglomeración: París y los municipios limítrofes de la Pequeña Corona. La constitución de una familia y la ampliación de ésta llevan a alejarse otra vez del centro, salvo para aquellos que acceden a los reductos de grandes viviendas en el parque social parisiense o en la inmediata proximidad, donde los alquileres son más altos que en la Gran Corona. El retorno al centro interviene cuando los hijos han crecido, ya sea para buscar una mejor prestación en materia de infraestructura escolar, o para beneficiarse de la centralidad, a costa de sacrificios en términos de calidad (o de costo) del hábitat. Para las personas mayores de 60 años, las migraciones de jubilación hacia la provincia contribuyen a reducir el porcentaje de personas de edad que viven en el centro, aun cuando este porcentaje sigue siendo relativamente alto.

2.2 La segregación social

Las lógicas segregativas se apoyan en una calificación social de los espacios, que se construye a partir de las posiciones socioeconómicas relativas de los residentes, de la reputación de los lugares (connotación social) y de sus prestaciones (infraestructuras, transporte, calidad del hábitat...). Numerosos estudios realizados sobre la aglomeración parisiense han demostrado la relación entre la oferta en infraestructuras, en particular escolares, y las estrategias de localización de los grupos sociales. Los municipios mejor dotados acogen a los hogares más exigentes, que, por lo demás son los que disponen de los recursos más altos en términos de información, movilización financiera y solvencia social. La atracción de la centralidad se justifica, en primer lugar, por la excepcional concentración de infraestructuras de toda clase (servicios de salud, educativos, culturales, administrativos, etc.) que no hace más que reflejar, por contraste, la desigualdad de tratamiento de las zonas peor dotadas[47].

Las redistribuciones territoriales de las actividades y, correlativamente, de la oferta de empleo no han tenido necesariamente un impacto directo sobre la localización de los grupos sociales, en la medida en que la disociación entre trabajo y residencia, a lo cual hay que agregar actividades de tiempo libre y consumo, aporta una cierta elasticidad. El desarrollo de una red de transporte eficiente que cubre la totalidad de la aglomeración, con, sin embargo, un tejido más ralo a medida que uno se aleja del centro, relativiza las correlaciones entre cuenca de empleo y localización de los grupos sociales. La importancia de los desplazamientos cotidianos domicilio-trabajo y el alargamiento de los trayectos así lo confirman[48]. El tejido de empleo de la aglomeración está marcado por una fuerte terciarización, aun cuando la actividad industrial conserva todavía una implantación nada despreciable (el 10% de los establecimientos). Analizando la evolución de la restructuración económica de la metrópoli parisiense entre 1982 y 1990, Edmond Préteceille[49] habla así de una tendencia a la "globalización terciaria". Este movimiento, que ve la progresión de las categorías medias y superiores en detrimento de las posiciones subalternas de la estratificación socioeconómica, se inició relativamente temprano, aun cuando haya conocido una aceleración desde hace unos diez años.

Desde los años 1950, asistimos en efecto a una disminución regular de los efectivos de obreros, que ya no representan más del 22% de la población activa. Paralelamente a este desmoronamiento del mundo obrero, en sus efectivos pero también en su

47 *Ver* a este respecto la cartografía de las infraestructuras asequibles a partir de los barrios de hábitat social en: Lelévrier C., Sallet-Lavorel H., Viney S. 1994, *Quartiers d'habitat social en Île-de-France*, París, IAURIF.

48 *Ver* el texto de Martine Berger en la segunda parte de la presente obra.

49 Préteceille E. 1995, Division de l'espace et globalisation: le cas de la métropole parisienne, *Sociétés contemporaines*, 22-23, 33-68.

modo de organización y sus estructuras colectivas, los ejecutivos y las profesiones intelectuales superiores siguen ganando importancia (19% del total de población activa). Las profesiones intermedias (22%) se benefician igualmente con los cambios en curso, mientras que los efectivos de empleados (30%), tras un crecimiento continuo entre 1954 y 1982, empiezan a retroceder un poco. Finalmente, los artesanos, comerciantes y empresarios terminan su pérdida de influencia, estabilizándose en un 6%. La sobrerrepresentación (densidad relativa) de las categorías socioprofesionales con alta calificación, es una de las características de la metrópoli parisiense, lo que está en relación con su función de centralidad para numerosas actividades administrativas, políticas y económicas. La difusión de las clases dominantes en el espacio ha contribuido igualmente a acelerar la diferenciación interna que refleja su diversificación: burguesía financiera y/o industrial, burguesía intelectual, profesiones superiores de alta calificación tecnológica, etc.

Pese a lo anterior, si bien la segregación social se acentuó, o por lo menos se mantuvo, en los últimos años, es preciso insistir en la gran diversidad que caracteriza la composición social de la mayoría de los municipios. Aun en los municipios con alta concentración de profesiones liberales y altos ejecutivos, los empleados conforman un sector importante de la población. También se encuentran muchos obreros en los barrios intermedios, y aun en los barrios burgueses. De hecho, son las mezclas sociales las que predominan, con sobrerrepresentaciones de ciertas categorías marginales que sirven para marcar socialmente el territorio.

2.3 La segregación étnica

Esta última forma de segregación se articula a la anterior en la medida en que los inmigrantes están globalmente sobre-representados en las profesiones poco calificadas y en las profesiones independientes[50]. Localmente, esta sobrerrepresentación alcanza niveles particularmente altos, ya que los inmigrantes se identifican con ciertos grupos socioprofesionales. En el barrio de Belleville, situado en el sector popular de París, los inmigrantes representan el 28% de los activos, pero el 62% de los obreros no calificados y el 45% de los desempleados. En el grupo de manzanas con mayor concentración de inmigrantes, ellos representan el 40% de la población, el 81% de los obreros no calificados y el 71% de los desempleados. En el contexto de agudización de la división social del espacio, las trayectorias de las familias inmigrantes en busca de un "ascenso residencial" enfrentan discriminaciones ligadas a su origen étnico o racial, que se suman a las limitantes socioeconómicas. Mal estudiadas en Francia, estas discriminaciones

50 Guillon M. 1996, Etrangers et français par acquisition en France, une lente diversification sociale, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 12-2, 123-148.

se traducen por la negación de alquilar o por "filtrajes" en el acceso a ciertos tipos de vivienda, lo que orienta a los grupos más estigmatizados hacia los sectores poco atractivos del parque de vivienda.

Se observa una sobreconcentración de inmigrantes en la aglomeración parisiense, la cual refleja la atracción de los grandes polos urbanos sobre los flujos internacionales. La región de Île-de-France agrupa al 19% de la población total y al 36% de los inmigrantes que viven en Francia metropolitana. La "polarización parisiense", para retomar la expresión de Michèle Guillon[51], no ha dejado de acentuarse desde 1968, fecha en la cual Île-de-France reunía solamente al 29% de los inmigrantes. Sin embargo, la persistencia del proceso de "acumulamiento"[52] de los inmigrantes en la aglomeración parisiense ya no proviene de la atracción de nuevos migrantes, cuyo número decrece regularmente desde 1974 (menos de 60.000 admisiones legales registradas por la OMI[53] en 1996 y, en Île-de-France y durante el período 1982-1990, un promedio anual de 4.500 entradas), sino de una redistribución de la población inmigrante en el territorio francés. A lo anterior se suma un cierto desfase en los ritmos seguidos por el reagrupamiento familiar, que en la aglomeración parisiense se ha vuelto más difícil en razón de las limitantes de la oferta de vivienda.

Tras una progresión continua de su peso en la población de la aglomeración desde 1954, los inmigrantes ven desde 1982 estabilizarse su porcentaje alrededor del 14%. Esta proporción asciende al 18,6% en la ciudad de París, pero alcanza por supuesto niveles mucho más altos en los municipios más populares, en particular los de la Pequeña Corona norte y este. A escala del barrio, las concentraciones pueden superar el 50%, e inclusive alcanzar el 65% como es el caso en Aubervilliers, La Courneuve o Saint-Denis. La localización de los inmigrantes aparece todavía tributaria de su instalación inicial, en la medida en que sus desplazamientos residenciales han sido de una menor amplitud, y en todo caso en una zona de proximidad inmediata, que aquellos que vivieron las clases populares francesas[54]. En su estudio realizado sobre la totalidad de Francia, pero cuyos resultados son igualmente válidos para la región de Île-de-France, Guy Desplanques y Nicole Tabard ponen de relieve un factor de "sobre-concentración" de los inmigrantes cuando se controla su posición profesional. La concentración de argelinos, marroquíes, tunecinos y africanos del oeste en los barrios "obreros pobres" aparece, en igualdad de calificación, mucho más acentuada que la de los franceses. En cambio, los portugueses, españoles e italianos no están expuestos a este filtraje[55].

---

51 Guillon M. 1993, Immigration: le renforcement de la polarisation parisienne, 1975-1990, *Espace, Population, Sociétés*, 2, 371-378.

52 Retomamos la expresión de Duncan: *pilling up*.

53 Oficina de Migraciones Internacionales.

54 Guillon M. 1996, Inertie et localisation des immigrés dans l'espace parisien, *Espace, Population, Sociétés*, 1, 55-64.

55 Desplanques G., Tabard N. 1991, La localisation de la population étrangère, *Economie et Statistique*, 242, 51-62.

Los oriundos de Portugal y de España se encuentran más bien en zonas de casas individuales o en los barrios burgueses donde ocupan funciones de servicio; los inmigrantes turcos, argelinos y marroquíes tienden a implantarse en barrios de hábitat social en la Primera Corona; los nativos del sureste asiático se localizan en los sectores de construcción reciente, tanto en el centro de la ciudad como en los suburbios; finalmente, los inmigrantes de África negra tienden a agruparse en los barrios antiguos centrales, e igualmente en las zonas renovadas o de construcción reciente donde ocupan los inmuebles en proceso de reafectación.

El análisis de los índices de disimilaridad social, que registran las diferencias de distribución de categorías socioprofesionales entre inmigrantes y "autóctonos", pone en evidencia una combinación de las posiciones sociales y de los orígenes étnicos en la composición de los barrios. Los procedimientos de filtraje, ya sea a través de la política de asignación en el caso del parque social, o por selección económica o cooptación del vecindario para los barrios en zona de casas individuales, dan lugar a los índices más bajos. En los sectores de hábitat social con fuerte concentración de inmigrantes, estos últimos tienden, sin embargo, a ocupar posiciones sociales inferiores a las de los autóctonos y están expuestos en promedio una vez y media más a menudo al desempleo.

Es en los barrios del centro donde se registran los índices de disimilaridad más altos entre los inmigrantes y el resto de la población. El cosmopolitismo y la mezcla social que caracterizan los centros de las ciudades se traducen, en primer lugar, por una distancia importante entre la posición de los inmigrantes, que ocupan las actividades poco calificadas o ligadas con el comercio y los oficios artesanales, y los autóctonos con los cargos intermedios o superiores. En estas condiciones, la situación de mezcla corresponde a una ampliación de las desigualdades de estatuto, perceptible igualmente en las diferencias en las tasas de desempleo. La división social del espacio de los centros de ciudad tiende, entonces, a desplazarse hacia una fragmentación étnica.

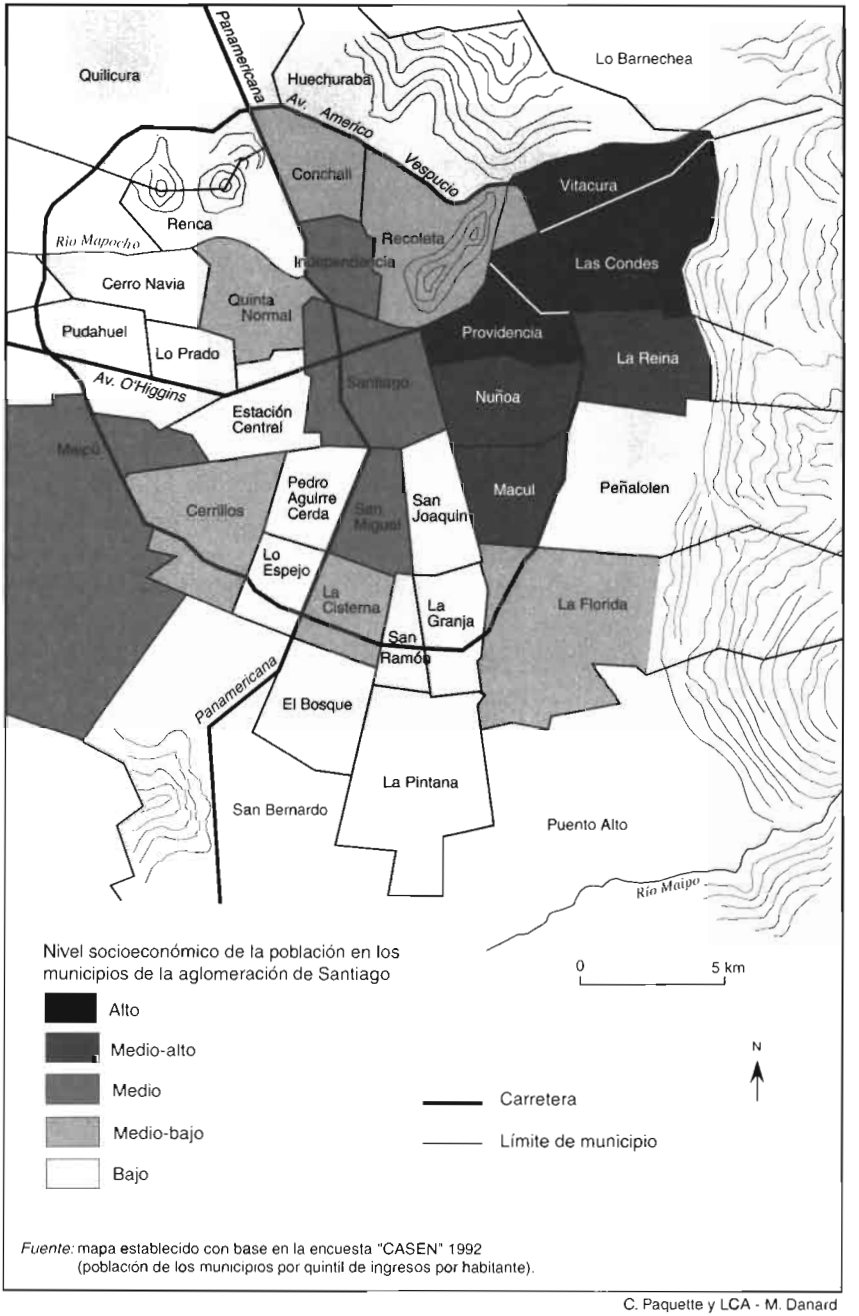
Capítulo 21
Santiago de Chile: una segregación espacial importante y "organizada"

Catherine Paquette

En la metrópoli de Santiago, existe una segregación socioespacial muy importante, que lleva a evocar frecuentemente la coexistencia, en la ignorancia mutua, de dos ciudades, incluso de dos países. Los barrios acomodados se concentran en un vasto cono localizado al noreste de la aglomeración, que se extiende desde la franja oriental del sector central hasta las estribaciones de la cordillera de los Andes, siguiendo el eje del río Mapocho, que cruza la capital (Mapa 25). Viviendas lujosas y actividades terciarias de alto *standing* (comercios, oficinas) se reparten el espacio en este sector de la ciudad, con, sin embargo, especificidades municipales y diferencias de poblamiento bastante marcadas: ciertos municipios son muy claramente residenciales, mientras que otros acogen un número cada vez mayor de actividades. Dotado de su propio centro de actividades económicas y comerciales, el *barrio alto* de Santiago (se llama así a los barrios ricos debido a su localización en altura en relación con el centro de la ciudad, situado a 600 metros) está ahora directamente conectado con el aeropuerto gracias a una vía circunvalar rápida por el norte y funciona cada vez más encerrado en sí mismo. En la práctica, sus habitantes no tienen la oportunidad de conocer las realidades de la ciudad popular.

En cambio, hacia el oeste, al norte y al sur, la dinámica urbana se manifiesta por su especialización en los barrios de hábitat para las capas más modestas de la población. Por supuesto, el nivel de vida de los habitantes no es nada homogéneo en este espacio urbano muy amplio y se pueden distinguir distintos subsectores. Los barrios más pobres se sitúan en la franja urbana sur (municipios de La Pintana y San Ramón principalmente) y al oeste de la ciudad (Cerro Navia, Pudahuel). Aquellos donde se localizan principalmente los hogares de clase media se ubican al suroeste, excepto el caso de La Florida en la periferia sur. Sin embargo, más allá de estas diferencias, reina en esta parte de la ciudad una gran homogeneidad. A lo largo de muchos kilómetros, el paisaje no varía mucho y el tejido urbano da la impresión de reproducirse de manera idéntica. No existe centro secundario digno de este nombre en este espacio, donde los conjuntos de viviendas individuales o colectivas (en la periferia sur), se multiplican indefinidamente.

Mapa 25
Santiago: estratificación socioeconómica (1992)



Fuente: mapa establecido con base en la encuesta "CASEN" 1992 (población de los municipios por quintil de ingresos por habitante).

C. Paquette y LCA - M. Danard

En realidad, sólo el sector central de la ciudad se distingue por su mezcla, a la vez de población y de actividades. En el centro histórico de la capital, alrededor de la Plaza de Armas, se concentran las administraciones, así como el comercio más bien popular. El corazón de Santiago es ante todo un lugar de compras y de paseo para la clase media y las capas modestas de la población. Aun cuando, desde principios de los años 1990, numerosas torres se han erigido allí, no constituye de ninguna manera el centro de negocios de la ciudad: desde hace mucho tiempo, la inmensa mayoría de las actividades terciarias han emigrado hacia los municipios acomodados del noreste de la ciudad, donde se instalaron en innumerables rascacielos.

Más allá de los límites del hipercentro, el sector central constituye un espacio urbano deteriorado, donde cohabitan incontables baldíos urbanos (a veces transformados en estacionamientos), actividades comerciales y artesanales poco valorizadas, una cantidad impresionante de institutos universitarios (producto de la privatización que afectó este campo) y viviendas de épocas muy variadas, ocupadas por la clase media o por una población de bajos ingresos (en los *conventillos*, este tipo de vivienda en alquiler muy popular típico de los sectores centrales de las metrópolis latinoamericanas).

Desde mediados del siglo XX, el centro de la capital chilena ha sufrido una fuerte decadencia global, siendo una de sus manifestaciones más claras la disminución de población (es así como desde los años 1950, el municipio de Santiago ha perdido el 40% de su población). Este proceso tiene varias causas, que se acumulan: la pésima calidad del entorno urbano (el tráfico de autobuses utiliza las arterias principales que atraviesan el centro, lo que provoca una contaminación atmosférica considerable y una grave congestión de las vías), el mal estado del espacio construido (debido en gran parte a los temblores de tierra que periódicamente han golpeado la ciudad, el último en 1985), una renovación que tardó mucho en arrancar, la invasión del centro por actividades comerciales y artesanales de bajo nivel, permitidas tanto por el área de los edificios y terrenos vacantes (adaptada para estas actividades) como por el plan de ocupación del suelo. Esta evolución muy negativa del espacio central de la capital llegó a tal punto que las autoridades municipales diseñaron a principios de los años 1990 un plan de repoblamiento del municipio de Santiago (basado ante todo en la construcción de pequeñas copropiedades), que parece dar sus frutos desde hace dos o tres años, gracias a la atribución, por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de un interesante subsidio al acceso a la propiedad, destinado a los hogares de clase media, en el sector llamado "de renovación urbana".

Si bien en Santiago, como en la mayoría de las metrópolis latinoamericanas, existe una tradición segregativa muy antigua, no obstante la fuerte segmentación socioespacial que hoy día caracteriza la ciudad, resulta en gran parte de una política deliberada puesta en marcha a principios de los años 1980 por el gobierno militar: entre 1979 y 1985, se realizaron desplazamientos masivos de población al interior de la

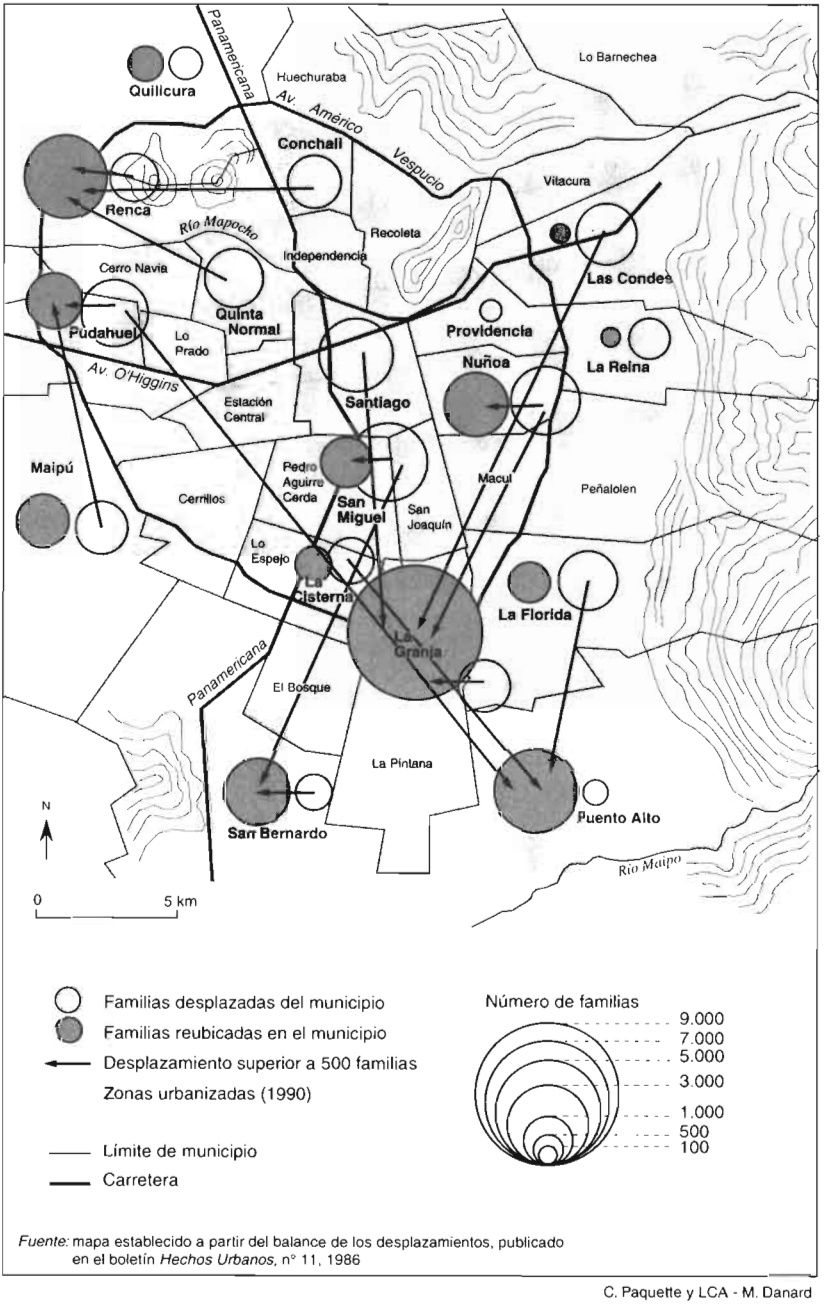
aglomeración, en el marco de un plan de reabsorción del hábitat espontáneo. Los innumerables barrios de invasión surgidos en los años anteriores al golpe de estado militar de 1973, se ubicaban en ese entonces en casi todos los sectores de la capital. En particular, existían en gran número en el sector noreste, donde se concentraba la población acomodada, la cual constituía una importante fuente de empleo para los ocupantes ilegales (especialmente empleos domésticos). Si algunos de estos barrios fueron legalizados, muchos fueron simplemente "borrados del mapa", y sus habitantes reubicados en programas de vivienda económica o de parcelas urbanizadas en acceso a la propiedad. De esta forma, en un lapso de seis años, 142.500 personas fueron desplazadas, o sea el equivalente de la población de ciertas capitales regionales chilenas como Rancagua o Talca. Su reubicación se hizo principalmente en la periferia sur de la aglomeración: el 77% de los desplazamientos de población fue orientado hacia cinco municipios del sur: La Pintana, Puente Alto, San Bernardo, Peñalolen, La Granja (este último municipio recibió la mitad del total de hogares "erradicados") (Mapa 26). Por su lado, los barrios elegantes fueron totalmente "limpiados".

Si bien se afirma a veces que los criterios determinantes en la elección entre legalización y "erradicación" eran principalmente la naturaleza de la propiedad de los terrenos ocupados (cuando se trataba de terrenos privados, se procedía habitualmente a erradicar, mientras que en el caso de terrenos públicos, se mantenía con frecuencia el *campamento*), es claro que esta política perseguía dos objetivos mayores. Por un lado, la intención era librar a los municipios acomodados de los *campamentos* y así aumentar la oferta de suelo, lo que precisamente permitía la reforma del esquema director realizada de manera concomitante (la casi supresión, en 1979, a través de la "política de desarrollo urbano", de los límites para la urbanización fijados en 1960). Por otro lado, esta política de desplazamiento de población debía permitir la constitución de territorios socialmente homogéneos, lo que era igualmente la finalidad explícita de la reforma municipal del Gran Santiago realizada paralelamente por las autoridades, a principios de los años 1980. Esta reorganización, cuyo objetivo era facilitar la gestión municipal, consistió en transformar los límites de numerosos municipios y crear diecisiete nuevas municipalidades.

Estas dos políticas (reabsorción del hábitat ilegal y reforma municipal) llevadas a cabo por el gobierno militar, son en gran parte responsables de la importante segregación socioespacial que caracteriza hoy día la ciudad de Santiago. Ahora, muchos municipios están constituidos únicamente de grandes *poblaciones* (barrios populares) y no disponen de ninguna actividad económica en su territorio (lo que obliga a sus habitantes a largos desplazamientos pendulares). Aunque existe un fondo de perecuación municipal que compensa de manera muy parcial las desigualdades en materia de recursos fiscales, la pobreza de estos municipios tiende a acentuarse: en razón del costo más bajo del suelo, reciben la inmensa mayoría de los cada vez más numerosos conjuntos de vivienda social construidos en la capital. Por otra parte, de-

Mapa 26

Santiago: los desplazamientos forzados de población en el marco de la política de erradicación de los campamentos por el gobierno militar



Fuente: mapa establecido a partir del balance de los desplazamientos, publicado en el boletín *Hechos Urbanos*, n° 11, 1986

C. Paquette y LCA - M. Danard

bido a su debilidad en recursos humanos e infraestructuras municipales, muchos municipios nuevos no logran diseñar proyectos que les permitan obtener la financiación pública requerida (el Fondo de Inversión Social y Solidaridad atribuye esta financiación con base en proyectos definidos).

Los comportamientos residenciales de los hogares acomodados o incluso de la clase media refuerzan esta segmentación, al privilegiar las localizaciones en los sectores acomodados de la capital. La importancia de la demanda conduce, en el *barrio alto*, a la expulsión de los últimos conjuntos de vivienda social construidos en estos sectores antes de los años 1970, y también a la desaparición, en los municipios burgueses de Providencia, Nuñoa y Las Condes, del hábitat antiguo de casas individuales en beneficio de nuevas torres de viviendas o de oficinas. Al interior mismo de los barrios ricos, están en proceso mecanismos segregativos: las localizaciones más apetecidas por la élite chilena están en evolución permanente (prácticamente cambian de un año al otro) y se sitúan cada vez más alto en los cerros.

Sin embargo, en este contexto de muy fuerte segregación socioespacial, en los últimos años están emergiendo situaciones totalmente nuevas e inéditas de cohabitación entre grupos sociales. Desde mediados de los años 1990, principalmente en razón del costo prohibitivo del suelo en el sector noreste de la ciudad, pero debido también al tiempo de desplazamiento generado por el alejamiento cada vez mayor de los sectores residenciales recientes, unos hogares acomodados se vienen instalando en los altos del municipio de Huechuraba (uno de los más populares, situado al norte de la capital), en cercanías del barrio muy pobre de La Pincoya. Allí surgieron una cancha de golf y algunos conjuntos residenciales de lujo (primero pequeñas urbanizaciones bien vigiladas, luego torres de quince pisos). Demasiado reciente para haber sido objeto de un análisis detallado, este tipo de evolución no es único. Al sur de la aglomeración, en el municipio de La Florida, se construyó a principios de los años 1990 un gigantesco centro comercial al estilo norteamericano, que dio lugar a un barrio de vivienda colectiva de alto *standing*, que contrasta fuertemente con el tejido urbano del lugar, donde predomina el hábitat destinado a las categorías modestas de población.

Parte IV

Las interacciones entre prácticas residenciales y políticas urbanas, y sus efectos espaciales

Introducción
La acción pública a prueba de las prácticas

Thierry Lulle y Émile Le Bris

1. Un Estado cuestionado

Las políticas públicas juegan un papel determinante en la movilidad espacial de la población y su impacto sobre las dinámicas del espacio urbano. Tradicionalmente, el análisis de la intervención del Estado en general, y en el desarrollo urbano en particular, es complejo. Hoy día lo es aún más, no sólo a raíz de los profundos cambios en las sociedades, sino también bajo el efecto de la circulación de representaciones ambiguas del Estado y de su misión. Es preciso, por tanto, formular algunas observaciones preliminares al respecto.

El Estado suele ser objeto de críticas formuladas de manera poco objetiva. Subyacente y común al conjunto de estas críticas, hay una especie de recelo, e incluso una desilusión sobre su poder real. Pero estas críticas pueden provenir de puntos de vista muy diferentes, y aun opuestos, sobre su misión. Unos consideran al Estado como insuficientemente neutro y activo para contribuir al bienestar de aquellos que no tienen los recursos suficientes para lograrlo por sí mismos. Demasiado ligado a ciertas élites ya privilegiadas y cuyos intereses van en contra de los intereses de la gran mayoría, el Estado no asumiría su misión de manera equitativa. Otros perciben al Estado como una entidad lenta y poco eficiente, que constituye un obstáculo para el correcto despliegue de los mecanismos del mercado, considerados como los únicos aptos para promover el desarrollo en el marco del proceso de globalización. En estas condiciones, muchos desearían la desaparición del Estado o, por lo menos, su reducción drástica, que daría cada vez más peso a las exigencias de las instancias internacionales y cada vez menos a las especificidades nacionales y locales. Entre estas dos tendencias opuestas, surgen discursos más ambiguos, pero aparentemente cada vez más fuertes, que mezclan las dos ópticas de manera estratégica: es importante reformar profundamente el Estado, limitando su papel y cambiando sus funciones, pero también es necesario implementar instrumentos de participación en la toma de decisiones, de manera concertada entre los diversos actores sociales, económicos y políticos.

Este tipo de discurso circula tanto en los ámbitos que definen y ponen en marcha las políticas públicas como en aquéllos que se benefician de ellas y las evalúan. En los debates en torno a las políticas y el papel del Estado, pese a la referencia a conocimientos acumulados, están entonces también presentes la duda sobre su verdadero margen de maniobra y la alerta sobre sus deficiencias.

Estas observaciones se aplican directamente a las intervenciones del Estado en el desarrollo urbano. En principio, el papel de las políticas públicas es el de orientar este proceso y las transformaciones del espacio que de allí derivan. Pero, aun considerando las políticas que respetan este esquema (en la práctica, muchas políticas se limitan a no intervenir, otras, más escasas, a imponer), es frecuente la expresión de una insatisfacción de las respuestas del Estado frente a las necesidades de la población. Habría un desfase entre la planeación del desarrollo urbano futuro y las expectativas presentes de la población, desfase por cierto inherente al ejercicio mismo de la planeación, pero cuyos efectos son negativos. Este desfase –más o menos acentuado según los casos– se presenta cuando unas presiones demográficas generan un aumento de las necesidades en vivienda y en servicios o cuando los poderes públicos, insuficientemente preparados (por motivos coyunturales o estructurales), no saben responder a dichas demandas. Este fue el caso en muchos países en desarrollo, pero ocurrió también en la Francia de la posguerra.

Pero esta situación puede tener otras causas que tienen que ver con ambigüedades conceptuales o con desfases entre discursos y prácticas. Respecto a la práctica del Estado, cuestionada aquí, existe una confusión constante: ¿se trata de política urbana o de la ciudad, de planeación y gestión urbanas, de urbanismo? ¿En qué tradición se inscribe esta práctica? Otra confusión se refiere al campo de intervención. Los responsables o inspiradores de las políticas a menudo reivindican su necesaria "integralidad", "transversalidad"; pero, de hecho, estas políticas a menudo se reducen a un solo sector: el urbanístico, el social o el económico.

El recurrir a la noción de *sistema de actores* permite poner en evidencia estas confusiones. La construcción de la ciudad puede verse como el resultado, directo o no, de interacciones entre los comportamientos de los diversos actores que intervienen en este proceso. Estos actores tienen intereses diferentes pues provienen de diversos sectores de la sociedad: del sector público, del sector privado (directamente implicado en la construcción de la ciudad, o de manera más amplia en su desarrollo económico), de las organizaciones no gubernamentales, de los habitantes, considerados en sí mismos o a través de sus representantes elegidos. Actores institucionales o no-institucionales, sin embargo todos se sitúan dentro de un mismo sistema en el cual se dan múltiples alianzas, conflictos, negociaciones, contradicciones, ambivalencias, variables en el tiempo: allí se redefinen de manera permanente los poderes y los territorios. Esta lectura sistémica de la producción de la ciudad contribuye a entender mejor las modificaciones complejas y profundas que en ella se están efectuando ac-

tualmente. En efecto, bajo el impacto de nuevas dinámicas internas y externas, los mismos actores cambian. Es en particular el caso de los habitantes: la pequeña franja dominante está hoy ligada a los intercambios mundiales y a las nuevas tecnologías, la clase obrera pierde su centralidad, las clases medias pierden la seguridad en sí mismas, y los marginados, los sin derechos, los precarios representan grupos más numerosos y más visibles. Por otra parte, nuevos contrapoderes se hacen a veces más presentes, relacionados con las religiones, las mafias, etc. Están cambiando también las relaciones entre actores, sus interacciones, en particular aquellas establecidas entre los habitantes y los que deciden: un discurso racionalizante de naturaleza ideológica se interpone para justificar las prácticas de ordenamiento y transformación. La "obra urbana" aparece *in fine* como el lugar donde chocan entre sí distintas libertades y donde se desarrollan unas luchas. La estructura urbana resulta a la vez de actos de concepción-creación (que no siempre dependen del poder público) y de una incesante negociación entre actores privados y públicos. Esta multiplicidad de intervenciones y filtros hace aún más compleja su interpretación.

Otras lógicas también deben tomarse en cuenta. Los procesos de *mundialización* en curso hacen cada vez más fuertes las presiones de las instancias internacionales, que imponen principios y herramientas de alcance universal y comprometen la aprehensión de las realidades nacionales y locales. En este contexto, las relaciones entre lo local, lo nacional y lo internacional se modifican profundamente y, en el campo urbano, el Estado ya no tiene el monopolio de la racionalidad de la intervención. El proyecto de gestión se vuelve prioritario frente al objetivo de transformación de la ciudad, y las instancias internacionales imponen a los Estados una "caja de herramientas" común para implementar las estrategias determinadas por ellas a su propio nivel, desconociendo las realidades locales. Por cierto, así aparecen nuevas nociones que pretenden facilitar la incorporación de lo local (la *governance*[1], la descentralización, el papel de los nuevos actores, etc.), pero no sin ambigüedad. Es así como la ciudad tiende a no ser más definida, diseñada y producida por un poder situado exclusivamente en los niveles nacional y local. Los contextos nacionales específicos (económicos, sociales, culturales y políticos) de las instituciones y de las capacidades de movilización ya no cumplen el mismo papel. Finalmente, el ajuste estructural en su versión "lucha contra la pobreza" hace poco transversales las llamadas políticas de la ciudad y de vivienda, y las aleja del campo de lo económico y de lo político para reducirlas al campo de lo social.

En esta nueva configuración, una dinámica es particularmente reveladora de la confusión actual: la *descentralización*, que concierne directamente al conjunto de

1 *Ver* el número especial de la revista *Les Annales de la recherche urbaine* dedicado a la *governance* (N° 80-81, 1998).

instancias territoriales (internacional, nacional, local). Siendo la descentralización impulsada a la vez desde arriba y desde abajo, persiste una ambigüedad sobre qué intereses ella favorece realmente. Además, fomenta la circulación de las representaciones sobre el Estado evocadas anteriormente. ¿Estamos, entonces, frente a una degradación irremediable de la interfase Estado/ciudad o se pueden considerar las reformas de descentralización como una empresa de refundación del Estado, como un factor de transformación profunda de los poderes y de la acción pública? Motivada por la crítica del Estado, la descentralización se presenta también como una resistencia a la mundialización. La representación dominante pasa de un modelo bipolar (Estado/habitantes) a un modelo policéntrico donde las municipalidades adquieren una autonomía creciente. Se trataría de abrir un nuevo espacio público no estatal ocupado por los actores asociativos, las empresas, pero en el cual se infiltran también las redes mafiosas. La vivienda, los servicios y el ordenamiento territorial constituyen los componentes mayores del desarrollo local, asumidos por las colectividades locales y las asociaciones de proximidad; pero ¿son estas instancias susceptibles de proyectarse en el largo plazo (en especial en materia de inversiones) y de garantizar la coherencia del territorio? También se puede analizar la descentralización y la moda del "desarrollo local" como una astucia del Estado, deseoso de ocultar la ingobernabilidad de su centro remitiendo a la escala local ciertas tareas que él ya no está en capacidad de asumir.

Frente a estas ambigüedades y a los diversos interrogantes que éstas suscitan, la lectura, propuesta aquí, de las interacciones entre políticas y prácticas en una perspectiva comparativa, ofrece una aproximación particularmente pertinente. En respuesta a las deficiencias de las políticas urbanas del Estado, los habitantes más desfavorecidos a menudo recurren a prácticas ilegales para conseguir un techo y acceder a los servicios urbanos mínimos. Estas prácticas generan eventualmente una redefinición posterior de las políticas (como, por ejemplo, las llamadas operaciones de regularización) que a su vez pronto serán evaluadas según su capacidad para orientar el mejoramiento de los espacios de vida. Estas políticas están, cualquiera que sea su naturaleza, en interdependencia con las aspiraciones y posibilidades, más o menos diferenciadas, a veces muy reducidas de los demás actores del desarrollo urbano, en particular los habitantes, organizados o no. Por tanto, el análisis de las políticas urbanas debe incorporar las prácticas residenciales y urbanas de los habitantes, ya que estas últimas dan fe de la pertinencia o la inadecuación de las primeras. Sólo tomando en cuenta este juego de interacciones entre políticas y prácticas, se puede medir el impacto real de las políticas urbanas sobre las transformaciones espaciales y sus lazos con las diferentes formas de movilidad espacial.

2. LAS CONDICIONES DE UNA LECTURA TRANSVERSAL

Si bien el análisis del papel del Estado en el desarrollo urbano ha sido objeto de estudios reconocidos[2], no son numerosas las investigaciones sobre las interacciones entre políticas urbanas y prácticas residenciales[3]. Con los estudios de caso reunidos en la presente obra, disponemos de un material que, a pesar de ciertas desigualdades, se presta para un análisis comparativo a la vez amplio y sistemático entre metrópolis situadas en contextos diferentes.

Las metrópolis estudiadas en esta obra, presentan características muy variables: el tamaño, el estatuto político-administrativo, el rango en la red urbana nacional, las actividades económicas y el grado de desarrollo, la organización sociopolítica, las realidades sociales y culturales, la historia, el contexto político, la naturaleza de la gestión urbana. Esta diversidad y su interés heurístico ya han sido afirmados –y reivindicados– en la introducción y las anteriores secciones de este libro. En cuanto a la problemática del presente capítulo, los estudios de ciudades ilustran también *a priori* unas perspectivas diferenciadas, como ser: en Bogotá, el *laisser-faire* con unas consecuencias hoy día difíciles de corregir; en Delhi, las dificultades de la implementación de una política voluntarista; en Johannesburgo, los intentos ambiguos de reunificación espacial; en Mumbai, unas iniciativas populares resultantes en parte de la concertación, pero todavía insuficientes; en Uagadugú, la transición de la revolución política al ajuste económico; en París, un Estado fuerte, pero con limitaciones en una coyuntura de economía globalizada; en São Paulo, un Estado débil y unas dificultades para manejar un crecimiento desigual; en Ciudad de Guatemala, la responsabilidad del Estado en la aparición de la vivienda "informal".

Para llevar a cabo esta lectura transversal, hemos optado por referirnos al proceso mismo de elaboración, de puesta en marcha y de evaluación de las políticas y observarlo en sus diferentes etapas. En primera instancia buscaremos identificar los referentes, los modelos presentes, explícitos o no. Estos modelos pueden tener diversos

---

2 Principalmente con los trabajos de M. Castells (1972, *La question urbaine*. París, Maspero) y de la escuela de sociología urbana francesa, y los trabajos más recientes de Y. Meny y J.-C. Thoenig (1989, *Politiques publiques*, París, puf), J.-P. Gaudin (1993, *Les nouvelles politiques urbaines*, París, PUF), G. Massiah y J.-F. Tribillon (1987, *Villes en développement. Essai sur les politiques urbaines dans les Tiers Monde*, París, La Découverte) o de J. Borja y M. Castells (1997, *Local and global. Management of cities in the information age*, Londres, Unchs Earthscan).

3 *Ver* los trabajos del equipo IFU-ORSTOM sobre ciertas ciudades del África occidental (Le Bris É., Marie A., Osmont A. et Sinou A. 1987, *Famille et résidence dans les villes africaines*, París, L'Harmattan, Col. Villes et entreprises); y más recientemente, los estudios realizados en el marco del programa comparativo entre Bogotá y Delhi que dio origen al taller "Metrópolis en movimiento" (Dupont V., Dureau F. 1997, Pratiques résidentielles et impact sur les dynamiques et la segmentation de grandes métropoles. Etudes des formes de mobilité spatiale des populations de Bogota et de Delhi. Rapport Final, Convention CNRS-ORSTOM, Bogotá y New Delhi, Orstom).

orígenes y circular por varios canales. Luego, trataremos de entender cómo se elaboran esas políticas y cuáles son los procedimientos mismos de su definición. Entonces estaremos en capacidad de precisar sus contenidos y modalidades, sus objetivos y métodos. Dados los frecuentes desfases entre proyecto y demanda, también será importante evaluar los resultados de las políticas, medir su grado de aplicación. Una vez esbozada esta evaluación, intentaremos ubicar las causas –muy variadas– de la mala aplicación o de la no-aplicación de dichas políticas, abordando en especial la cuestión del juego entre actores institucionales y no-institucionales. Al término de esta lectura y de las respuestas formuladas en cada etapa, estableceremos un balance global de estas políticas.

3. ¿HACIA UNA ELIMINACIÓN DE LAS SINGULARIDADES?

Primer punto importante para subrayar: unas convergencias surgen entre situaciones *a priori* opuestas (Bogotá, Delhi) o, a la inversa, unas divergencias entre situaciones *a priori* similares (Delhi, París). A lo largo de varias décadas, ciertas diferencias en materia de políticas urbanas fueron bastante marcadas, relacionadas principalmente con los regímenes políticos nacionales. Hoy día, bajo el efecto universalizante de las presiones de las organizaciones internacionales (Banco Mundial, FMI, Naciones Unidas, BID, US-AID, etc.), estas diferencias tienden a desaparecer. Además, los países donde dominaba un cierto *laisser-faire* parecen actualmente haber tomado conciencia del costo de las consecuencias de este laxismo y estar decididos a reasumir el control de las cosas (decisión que, aunque integrada en el sistema político-administrativo local, sigue estando también determinada por presiones externas).

3.1 Unas políticas urbanas que consisten primero en planes de urbanismo, y luego en herramientas de gestión

Todas las metrópolis han sido objeto de políticas urbanas, hayan sido éstas aplicadas o no, y de manera autoritaria o con laxismo. Las políticas presentadas aquí están directamente asociadas con los enfoques que fueron desarrollados a lo largo del siglo XX, pero sobre todo a partir de los años 1950. Consistían entonces en una planeación urbana, con planes de urbanismo, esquemas directores; definían los usos y las funciones de zonas, así como la construcción de las infraestructuras, la red vial y los servicios. Ciertos modelos toman forma: unas extensiones estructuradas con, a veces, la idea de "ciudades en la ciudad" (Bogotá) o de "ciudades nuevas" (El Cairo, Abidján, Bangkok). Estas políticas urbanas se reducían a menudo al urbanismo. De manera más sectorial pero muy frecuente, se trataba también de políticas de vivienda con, según los períodos, una producción directa o unos procedimientos para facilitar el acceso a ella, o también medidas para regular el alquiler (Delhi, Mumbai). También

se mencionan políticas del suelo: en París, Delhi, Mumbai, o incluso São Paulo (concerniente, sin embargo, sólo a la parte "formal", legal, de la ciudad). Dicho de otra manera, se expresaba una voluntad de intervenir directamente sobre la producción del espacio, o más bien una "intención", en la medida en que ciertos de estos planes difícilmente fueron aplicados o incluso no lo fueron en absoluto.

Más recientemente, los enfoques han cambiado sustancialmente: el principio es el de proceder a reformas de orden político-administrativo con la descentralización, a transferencias de competencias y de recursos de los que se beneficia globalmente la metrópoli, o, en su seno, unos territorios político-administrativos más restringidos. Esto significa actuar mucho más sobre la gestión que sobre la planeación, sobre los modos de intervención que sobre los objetos de la intervención. Para ello, se requiere sanear las finanzas públicas, actualizar los sistemas de información, definir procedimientos de concertación con los diferentes actores implicados en el desarrollo urbano. Cada vez con mayor frecuencia, se manifiesta el peso de las organizaciones internacionales y el discurso del ajuste (Johannesburgo, Uagadugú).

De manera mucho más nítida que en el pasado, el campo de intervención se amplía o se desplaza, el desarrollo se considera de manera diferente: con mayor frecuencia las dimensiones sociales y económicas se toman en cuenta. Es el caso de Mumbai. Sin embargo, este cambio es a veces difícil, e inclusive contradictorio como en París donde surge un conflicto entre una política reciente cuyos beneficiarios son más directamente los hogares, y una política tradicional orientada de manera global hacia el ordenamiento espacial. Pero en otras ciudades este tipo de enfoque sigue siendo marginal (São Paulo).

Curiosamente (tal vez porque las políticas urbanas se centran sobre todo en el aspecto espacial), se encuentran muy pocas referencias a una política de población, incluyendo la migración como uno de sus componentes, que se habría articulado con una política urbana. En Mumbai, en la planeación de los años 1960 predominó la idea de que para no estimular las migraciones de los campos hacia la metrópoli, era preferible frenar las inversiones en la ciudad. A la inversa, a finales de los años 1960 en Bogotá, un plan propuso regular los flujos migratorios estimulando financieramente el sector de la construcción: este último supuestamente debía absorber la mano de obra inmigrante y alojarla. Sin embargo, en ambos casos estas ideas no tuvieron del todo los efectos esperados.

3.2 Unos referentes más bien ideológicos y más universales

Es necesario distinguir dos grandes períodos: antes y después de los años 1980-1990. Muy globalmente, el primero sería el de la planeación urbana, cuyos modelos circulan por vías muy diferenciadas; el segundo sería el de la gestión, ampliamente difundido por las organizaciones internacionales.

En el caso de París, los modelos y los procedimientos fueron elaborados localmente, herederos de una tradición planificadora arraigada y más bien efectiva, pero también de una visión sociopolítica llamada republicana. La firmeza del Estado contribuyó al respeto de los planes que elaboraban los poderes públicos. Sin embargo, los modelos no necesariamente fueron aplicados tal cual. Según las circunstancias, fueron modificados, adaptados. La Carta de Atenas[4] y los discursos higienistas y funcionalistas de los años 1930 a 1950, dominaron el conjunto de corrientes urbanísticas y marcaron profundamente la actitud del Estado. Un control del espacio debía permitir un control social. El espacio existente y futuro se "zonificó" según usos aceptados, promovidos o evitados.

Siendo muchos de los países estudiados aquí antiguas colonias, es visible la influencia de los países colonizadores: en Delhi la influencia inglesa, en Uagadugú la francesa. Sin embargo, estos mismos países, al acceder a la independencia, buscaron romper con los modelos preestablecidos que circulaban en el mundo entero de acuerdo con las estrategias de los países desarrollados, y adoptaron de manera más o menos vigorosa ciertas medidas tendientes a tomar en cuenta las realidades locales. Ciertos sistemas políticos generaron una visión y una gestión específica de la ciudad, con una colectivización de las tierras, como en los países de régimen socialista o revolucionario (Hanoi o el Uagadugú del presidente Sankara en los años 1980).

Al otro extremo, se observan situaciones aparentemente sin modelo de ciudad ni modelo de planeación definido. Es el caso de São Paulo. En Bogotá, donde circularon distintos modelos (desde la carta de Atenas hasta modelos de planeación económica), subyacentes a los diversos intentos de planeación, éstos se traslucen en forma desigual en la aplicación de los planes. Predomina sobre todo la idea de que planificar y manejar el desarrollo urbano, es construir infraestructuras, redes viales y de servicios, y prever ciertas modalidades para la construcción de vivienda; todo ello se enmarca en una ciudad formal, poblada de clases medias. La otra actitud reduce la planeación a las prohibiciones sin acompañarlas con propuestas: así puede explicarse la situación de la vivienda en Ciudad de Guatemala (*ver* Recuadro 1). Esas últimas dos actitudes podrían definirse como derivadas de un "antimodelo" ya que se trata, más o menos abiertamente, de dejar que se autoconstruyan barrios de manera espontánea sin tratar de intervenir.

Desde entonces, los terrenos públicos vacantes siguen siendo ocupados de manera lenta y progresiva por citadinos antiguos y, cada vez más, por los inmigrantes rurales. Al mismo tiempo, se desarrolla un proceso de densificación física (nuevas piezas) y humana (superpoblamiento) de las urbanizaciones populares, que se acompaña del crecimiento del parque en alquiler.

---

4 Manifiesto firmado en 1933 por arquitectos, urbanistas y otros especialistas, entre otros Le Corbusier, en el cual se enuncian los principios de la arquitectura y del urbanismo llamados "modernos" y cuyas repercusiones fueron múltiples y profundas, no sólo en Europa sino también en muchos otros países hasta en los años 1960.

Recuadro 1. La vivienda popular en Ciudad de Guatemala (Noëlle Demyk)

En la primera mitad del siglo XX, las necesidades en materia de vivienda de las capas populares eran en gran parte satisfechas por el alquiler de viviendas antiguas, abandonadas por los sectores acomodados, en particular tras los terremotos de 1917-1918. Las migraciones hacia la ciudad siempre fueron limitadas como resultado de políticas autoritarias de acantonamiento de la población rural, fuente esencial de mano de obra para las plantaciones.

A partir de 1944, la migración hacia la capital y el crecimiento demográfico provocaron un aumento acelerado de la demanda de viviendas. Ahora bien, la oferta formal de viviendas, tanto pública como privada, nunca superó las 10.000 unidades por año para todo el país desde principios de los años 1960. En la región metropolitana de Guatemala, US-AID estimaba las necesidades en 23.000 unidades por año para el período 1995-2000. Es decir, un total de 210.000 unidades por crear, en comparación con las 393.256 viviendas censadas en 1994. A este déficit cuantitativo se suman las insuficiencias del parque existente.

Un estudio realizado por Unicef en 1991 evaluaba en un 50% la proporción de viviendas deficientes en el área metropolitana de Ciudad de Guatemala. Al cabo de un análisis multicriterios (tenencia del suelo, características físicas del terreno, condiciones de habitabilidad, infraestructuras y servicios, características de las viviendas, factores de riesgos epidemiológicos), la tipología distinguía tres categorías de barrios precarios en el área urbana aglomerada (1.100.000 habitantes):

- 91 barrios precarios, donde viven 178.000 personas. Son los "verdaderos" tugurios que reúnen todos los indicadores de precariedad e informalidad (terrenos generalmente públicos, no aptos para la construcción, sin infraestructuras, materiales de reciclaje);
- 71 barrios "deficitarios", habitados por 181.900 personas;
- 60 barrios que contaban con infraestructuras mínimas, pero incompletas, con 342.000 habitantes.

A estas 702.000 personas se suman los 270.000 habitantes de las *casas de vecindad* o *palomares*, es decir los inquilinos de un cuarto en inmuebles muchas veces muy deteriorados en los barrios antiguos.

La producción pública de la vivienda popular sigue siendo ínfima en relación con las necesidades, y muy irregular. Las diversas instituciones que se sucedieron desde los años 1950 no fueron capaces de implementar mecanismos internos estables para financiar esta demanda en constante crecimiento. En ausencia de una política específica de financiación de la vivienda, la rigidez de los mecanismos de crédito y las altas tasas de interés alejaron a las capas populares del crédito bancario. Ya en 1984, se estimaba que el 50% de los asalariados no podían acceder a una vivienda financiada por el sector público. Más recientemente, el gobierno renunció a crear un fondo patronal de vivienda alimentado por una retención equivalente al 1,5% de los salarios. Como lo señala US-AID, los gobiernos sucesivos "tendieron a percibir el crédito externo como uno de los principales mecanismos de solución al déficit de vivienda". Durante los últimos 15 años, el Banco Interamericano para el Desarrollo y el Banco Mundial han financiado operaciones de "lotes y servicios" así como programas de mejoramiento de barrios precarios (48.358 familias favorecidas entre 1986 y 1994).

La producción informal de vivienda sigue siendo hoy día la solución para la inmensa mayoría de los citadinos, ya sean asalariados en el sector formal o trabajadores del sector infor-

(*Continuación Recuadro 1*)

mal (32,5% del empleo urbano a finales de los años 1980). Se estima así que el sector informal produjo el 70% de las unidades de vivienda construidas a principios de los años 1990. Algunas instituciones legales aportan su apoyo, tales como las cooperativas de ahorro y crédito y las ONG. Las condiciones generales de crédito aplicadas por el sector cooperativo son más flexibles que las de los bancos privados, pero las tasas de interés son más altas. Las ONG pueden servir de intermediarios para hacer un seguimiento a las solicitudes de regularización de la propiedad de las parcelas en los sectores de invasión, administrar la instalación de ciertos equipos o colectar fondos. Sólo a partir de 1986 fueron autorizadas para trabajar en los tugurios del área metropolitana.

Las invasiones de terrenos siempre han sido reprimidas por las autoridades del momento y son pocas las invasiones masivas que han podido mantenerse. Pero, a lo largo de los últimos 50 años, se observa la instalación clandestina y puntual de casuchas en terrenos desocupados, públicos o privados, poco propicios para la urbanización (laderas de los barrancos que fragmentan el fondo de la cuenca de Ciudad de Guatemala, terrenos al borde de la vía férrea que atraviesa la ciudad o de la carretera hacia el litoral atlántico).

Los intentos de invasión masiva corresponden a secuencias políticas cuando la población podía esperar una actitud oficial menos rígida en materia de expulsiones o una mayor apertura a sus reivindicaciones, ya sea a raíz de una crisis política mayor, o en un contexto de retorno a una cierta legalidad democrática. Así, los primeros intentos tuvieron lugar en 1945-1946, sin éxito, luego en 1959. De las dos invasiones de 1959, sólo una perduró y originó la instalación de 600 familias en un barranco situado en aquella época en un espacio rural, pero localizado hoy día en plena ciudad. Este tugurio llamado *La Limonada* está actualmente en proceso de consolidación física (construcciones en duro) y legal (reconocimiento de los títulos de propiedad), pese al carácter no adecuado del sitio para un urbanismo de calidad.

El terremoto de 1976, muy fuerte sobre todo en las zonas rurales, también afectó a Ciudad de Guatemala. Aproximadamente 20.000 familias, en su mayoría pobres, se vieron damnificadas y reubicadas en refugios colectivos temporales, que duraron diez años. Pese a la insuficiencia de las urbanizaciones públicas realizadas en esa época, las ocupaciones de terrenos no fueron de gran envergadura. En efecto, el final de 1970 estuvo marcado por el endurecimiento del régimen en el poder, frente a la sindicalización campesina y la reactivación de la guerrilla. En 1979, una resolución gubernamental prohibió y castigó las invasiones. Sin embargo, en 1982, aprovechando la crisis política, se produjo una decena de invasiones, inmediatamente seguidas por la expulsión. Sólo a partir de 1984, las ocupaciones de terrenos adquirieron una cierta dimensión. La instauración de un régimen civil no significó una mayor tolerancia; no obstante, en algunos casos se lograron acuerdos individuales. Es así como se creó *El Mezquital*, el mayor barrio de invasión de la ciudad (50.000 personas), en terrenos privados situados en el límite sur del municipio de Guatemala.

El período contemporáneo ve la primacía de la gestión sobre la planeación, tras haberse constatado que muchos planes no fueron aplicados. Es el caso cuando las organizaciones internacionales financian los proyectos de desarrollo urbano que se inscriben en los planes: "ciudad ajustada" en Uagadugú, en referencia a los efectos

del ajuste económico; intervención de UNICEF, del Banco Mundial, de US-AID, y otros según los continentes, con *a priori* una gestión orientada al conjunto de las categorías sociales en Delhi o en las ciudades latinoamericanas. Se abandonan ciertos modelos de ciudad para privilegiar modelos de gestión (estratégica u otra) con diversas formas de intervención más sectorializadas. En las ciudades donde el *laisser-faire* originó una informalidad desbordante y "peligrosa", se "regulariza", para luego dotar de servicios. Esta actitud se ha vuelto muy común, de Bogotá a Bangkok, pasando por Bamako o El Cairo. Sin embargo, esta regularización, siempre realizada *a posteriori*, no permite controlar la aparición cada vez más periférica de nuevas zonas informales, que revelan nuevos problemas relacionados con la reorganización de los poderes territoriales (Bangkok). Otra tendencia es la privatización de los servicios y de los parques de vivienda pública, proceso realizado en forma "dura" como en Kampala o "suave" como en Moscú.

Un nuevo enfoque basado en valores filosóficos y pedagógicos se manifiesta en dos contextos muy distintos: la educación popular en Uagadugú, la cultura ciudadana en Bogotá, sin las cuales cualquier proyecto de planeación y de gestión no podría ser aplicado de manera pertinente, ya que sus beneficiarios no se lo apropiarían.

Finalmente, un caso totalmente específico es el de Johannesburgo, donde se reivindica un modelo pos-*apartheid* de ciudad igualitaria entre razas. Se trata de romper con la segregación ejercida durante varias décadas, reunificar la ciudad y redistribuir socialmente los espacios. Este proyecto prometedor es comparable al proyecto basado en los valores republicanos, y que estuvo en vigor en otros países desde finales del siglo XIX.

Todos estos referentes son de orden ideológico, pese a una tensión entre lo político y lo técnico. En Bangkok como en Bamako, lo político sigue superando lo técnico. Pero en el caso de Bamako, como lo político se manifiesta a través de las prácticas consuetudinarias de gestión del suelo o el clientelismo relativo al suelo, también tienen por efecto fomentar una cierta resistencia a los discursos contemporáneos universalizantes. Los aportes científicos en la elaboración de las políticas y de los planes poco se mencionan. Sin embargo, la relación entre la producción de conocimientos, la planeación y la gestión tiende a desarrollarse: con la movilidad de las personas entre la esfera académica y la esfera de la intervención, circulan igualmente los saberes y el *savoir faire* (Bogotá y Mumbai).

3.3 Unos modos de elaboración de políticas poco explícitos y una amplia gama de modalidades de intervención

Los diferentes estudios mencionan pocos elementos sobre los modos de elaboración de las políticas, sobre todo en lo que concierne al proceso más "técnico" de la elaboración propiamente dicha (diagnósticos, alternativas, decisiones), que aparece entonces como implícito. Se alude más a menudo al proceso más sociopolítico de toma de

decisiones, sobre todo en el período contemporáneo, con la idea ambigua de *governance*, y las modalidades de participación de los diversos actores (como en Mumbai o en Bogotá).

Las modalidades de intervención mucho más detalladas, son variadas y de naturaleza diversa. La intervención puede ejercerse al nivel de la (re-)organización misma de los poderes con a veces una (re-)división de los territorios que les corresponden: a una escala infraurbana, los barrios o circunscripciones acceden a cierto poder de decisión, o al menos de control (Bogotá); se implementa una reforma municipal (Uagadugú en los años 1990); se redistribuyen los poderes entre barrios antaño segregados (Johannesburgo); o se establecen estructuras a escala metropolitana con el fin de manejar mejor la región urbana en proceso de constitución (Delhi). En algunos casos, estas reorganizaciones se acompañan de una restructuración, adecuada o no, de las finanzas públicas locales. Este tipo de intervenciones *a priori* fundamentales para planificar y administrar mejor, rara vez son fáciles de poner en práctica. Delhi es un buen ejemplo de reorganización a escala metropolitana, pero en otras metrópolis (por ejemplo en París y Bogotá) aparecieron profundas resistencias por parte de los municipios "absorbidos".

Las modalidades de intervención más clásicas, más específicas, se refieren al suelo y a la vivienda, trátese en este último caso de su producción o de su accesibilidad en términos económicos (por compra o alquiler). En Uagadugú en 1984, se tomaron medidas en este sentido: tierra colectivizada, control de los alquileres. Ocurrió lo mismo en la India, en Mumbai y Delhi, con la congelación de los alquileres. En Johannesburgo, se densificaron los conjuntos de vivienda social. En Bogotá, en los años 1970, se implementó un sistema de crédito para la compra de vivienda; este proceso, hoy día en crisis y en proceso de redefinición, favoreció ampliamente a las clases medias, pero solo a éstas.

Todas estas modalidades habitualmente van acompañadas de normas jurídicas, indispensables. Si bien la ausencia de estas normas permite explicar la relativa debilidad de la aplicación de los planes como en el caso de São Paulo, su presencia, sin embargo, no es suficiente para garantizar una gestión eficaz: las normas también están sujetas a interpretaciones y utilizaciones diversas (Bogotá).

La intervención en términos de ordenamiento es más o menos fructífera según los casos: en Uagadugú, el ordenamiento "progresivo" dio sus frutos durante cierto tiempo, mientras que en París el ordenamiento espacial entró en conflicto con unas políticas urbanas orientadas ya no hacia el espacio sino hacia los hogares, con medidas sociales y económicas.

Finalmente, es importante recalcar que si algunas de estas medidas tuvieron en un principio efectos positivos, en particular para las clases populares, también tuvieron efectos perversos, sobre todo cuando se volvieron demasiado rígidas (congelación de los alquileres en Delhi y Mumbai, sistema de crédito en Bogotá).

3.4 La aparición de fragmentos de ciudad informal como consecuencia de la no aplicación de las políticas urbanas

La mala o insuficiente aplicación de los planes y medidas constituye un escollo recurrente: las fallas de implementación de las políticas urbanas frenan los efectos esperados de las referencias eventuales a ciertos modelos elaborados. Esta observación es particularmente válida en América Latina, en São Paulo, en Bogotá; pero de hecho se puede generalizar, incluso en el caso de ciudades donde predominaron políticas públicas organizadas (Delhi), firmes (París, Estrasburgo, que tradicionalmente goza de una autonomía frente al poder central) u autoritarias (Hanoi, Santiago bajo la dictadura). Las consecuencias son múltiples y a veces muy costosas. A propósito de Kampala, Bernard Calas evoca el problema del desvío de ciertas intervenciones: los programas de privatización de los servicios urbanos promovidos por las organizaciones internacionales terminan por favorecer la permanencia de lógicas de acceso no igualitario en la capital ugandesa.

Pocas veces los cambios espaciales preconizados en los planes corresponden a los que, en la realidad, se desarrollan. La no adecuación de los planes a las realidades y sus defectos (o ausencia) de aplicación inducen ciertas prácticas residenciales que afectan la morfología urbana. Estas prácticas tienen efectos tanto más determinantes cuanto que conciernen a grupos de población numéricamente importantes.

Un primer efecto, es la emergencia de una ciudad con su doble: por un lado, la ciudad "formal" ocupada por una población con un estatus socioeconómico estable; por el otro, la ciudad "informal" cuya creación generalmente se hizo de manera ilegal por una población de escasos recursos. Sin embargo, en algunos casos, por haber sido masiva (Abidján), o al contrario por haber sido fragmentada y dispersa en la ciudad (Bangkok), la presencia demasiado evidente de campamentos o de *slums* favoreció su erradicación con soluciones de reubicación aceptables.

Un segundo efecto, directamente relacionado con el primero, consiste en la agravación de la segregación socioespacial. En el continente latinoamericano, la segregación es un fenómeno antiguo (São Paulo, Bogotá), que perdura. Pero la segregación no es algo fijo, adopta nuevas formas y matices distintos según los modos de articulación de las lógicas económicas y socioresidenciales: a menudo, con una intensidad igual o mayor, la segregación está en proceso de recomposición, tendiendo hacia una mayor fragmentación socioespacial (Bogotá). En el caso de Johannesburgo, donde constituía la base misma de la organización espacial, la segregación resiste a una política de reunificación pos-*apartheid*. Finalmente, tiende a aparecer allí donde no existían realmente, como en Uagadugú. Otra consecuencia, más discreta pero igualmente negativa a nivel social, es el hacinamiento, la promiscuidad, en viviendas inicialmente previstas para un número de hogares mucho menor.

3.5 Una falta de conocimientos y herramientas para hacer aplicables las políticas

Según una primera hipótesis, un desfase entre los proyectos y su concreción sería inherente al ejercicio mismo de la planeación. Este punto parece comprobado por el hecho de que las ciudades con un alto nivel de desarrollo (Montreal), o con una planificación muy presente (Hanoi), hayan difícilmente logrado reducir este desfase. Por otra parte, una larga tradición planificadora no garantiza necesariamente la correcta aplicación de los planes: en El Cairo, los primeros planes se remontan a finales del siglo XIX, pero todavía su aplicación encuentra obstáculo. A la inversa, en Montreal el primer plan data solamente de 1992, pero fue adoptado tras un largo período de concertación que parece haber facilitado su aplicación. A estas observaciones se suman otras causas, cada vez más comunes, independientemente de condiciones locales diferentes.

Una primera causa de desfase entre plan y realización es la incorrecta identificación de las necesidades de la población en términos cuantitativos y cualitativos (Delhi). Las posibilidades y expectativas reales de la población, sobre todo de las clases populares, aún se conocen mal. Además, la heterogeneidad y la evolución de la pobreza no pueden ser tomadas en cuenta por medidas demasiado rígidas (caso de la congelación de alquileres en Delhi).

La ausencia de un marco jurídico lo suficientemente elaborado igualmente dificulta la aplicación de las políticas. Es el caso de São Paulo y de Brasil en general, donde los principios de democratización del acceso a la vivienda y a los servicios urbanos, enunciados en la Constitución de 1988, no fueron acompañados del arsenal de normas necesarias para su puesta en práctica efectiva. Así mismo, se menciona una falta de *savoir faire* de parte de los servicios responsables de la gestión en El Cairo. Con frecuencia, la administración de la ciudad sigue bajo el control excesivo de ciertas élites socioeconómicas y políticas (Bogotá, Johannesburgo, Mumbai, São Paulo) cuyos intereses están mejor protegidos cuando los procedimientos siguen siendo poco racionales.

Otra causa de desfase, menos directamente ligada a la elaboración de la política en sí, es la aparición de dinámicas económicas y financieras externas (efectos de la mundialización en París) y/o difícilmente controlables (efectos de la desvalorización del suelo y del espacio construido debido a la "de-segregación" en Johannesburgo). Si durante mucho tiempo la industrialización ha generado la urbanización, hoy día esta relación se atenúa[5]. Al mismo tiempo, el juego entre economías formales e infor-

5 *Ver*, por ejemplo: Haeringer Ph. 1998, La mégapolisation. Un autre monde, un nouvel apprentissage, en Burdése *et al.* (eds), *De la ville à la mégapole: essor ou déclin des villes au XXIe siècle?*, París-La-Défense, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement (Techniques, Territoires et Sociétés N° 35), 27-42.

males[6], así como el papel de las nuevas tecnologías en la reorganización de la producción, tienen una predominancia cada vez mayor en el ordenamiento de los territorios urbanos y regionales.

Desde los años 1980, se manifiestan también las consecuencias negativas de la ambivalencia de los discursos y medidas vehiculados por las organizaciones internacionales, que mezclan neoliberalismo económico y descentralización político-administrativa, y promueven la *governance*: los ejemplos de Uagadugú y Johannesburgo así lo demuestran. Para remediar la falta de conocimientos sobre la demanda así como la falta de apropiación de los procesos de planeación y gestión, recurrir a la participación de la totalidad de los actores es ciertamente fundamental; todo depende, sin embargo, de la manera como se realiza esta concertación. Una actitud ambigua y poco transparente por parte de los poderes públicos y de los representantes elegidos sobre el futuro de un barrio ilegal genera inevitablemente entre la población concernida unas estrategias igualmente ambiguas, y no puede favorecer una organización colectiva coherente (Delhi).

Producto frecuente de la descentralización y *a priori* deseable para una mejor participación, la reorganización de los poderes por nivel territorial, a veces da lugar a una gran confusión y termina por convertirse en un obstáculo al buen desarrollo de los procesos de planeación y gestión. Es el caso en Johannesburgo y en El Cairo a nivel del poder local. Es igualmente el caso cuando la cuestión del área metropolitana todavía no está claramente asumida como tal (Bogotá, São Paulo). A la inversa, en ocasiones, una falta persistente de descentralización puede impedir una gestión local adecuada: es a nivel de la nación, y no de la ciudad misma, donde se decide, por ejemplo, la planeación de Ciudad de Guatemala.

3.6 ¿La redefinición del sistema de actores como solución al desfase entre políticas y prácticas?

De esta lectura transversal emergen varias conclusiones. Pese a la implementación de modalidades de planeación y gestión supuestamente cada vez más técnicas, el mejoramiento de las condiciones de vida urbana de la gran mayoría sigue siendo difícilmente manejado por parte de los poderes públicos. La agudización de la segregación socioespacial, a veces bajo nuevas formas, es tanto o más preocupante. Sin duda, los problemas urbanos por resolver son considerables y complejos; sin embargo, la naturaleza y la utilización de nuevos discursos y métodos *a priori* atractivos (el programa *Cities Alliance* recientemente lanzado por el Banco Mundial prevé unas estrategias nacionales de restructuración de los barrios deteriorados e intenta promover una "*governance* local participativa") todavía son demasiado equívocas como para pre-

6 *Ver* el texto de Alain Dubresson en la parte introductoria de la presente obra.

tender superar el desfase entre proyecto y realidad. Además, el peso de dinámicas externas globales sobre el devenir del nivel local parece ser cada día más determinante. Nos encontramos así ante una contradicción insuperable: rebajada a la simple función de rubro social del ajuste, la ciudad ya no está en el campo de lo político. Se propone "luchar contra la pobreza" al tiempo que se reafirman posiciones liberales, sin preocuparse por la necesaria regulación a la escala mundial.

Quedan pendientes varios interrogantes mayores: la profunda inercia de la problemática del suelo donde el mercado sigue siendo la referencia dominante y provoca irremediables efectos de segregación; el retiro del poder público de la vivienda social y la cuestión de la financiación de la vivienda y de la ciudad; las múltiples formas de movilización del ahorro popular (en particular en Asia) no impiden plantear la problemática de la fiscalidad, única vía para incrementar los recursos propios de las municipalidades; la cuestión de los derechos (entre los cuales el derecho a la vivienda) que remite a la negación por parte de las élites de compartir verdaderamente la ciudad; la falta de evaluación democrática de los proyectos y las políticas. El balance es, pues, bastante pesimista.

No obstante, y aunque de manera puntual, también se sugieren algunas pistas, tanto más interesantes cuanto que surgen de una redefinición de las relaciones entre políticas y prácticas. Estas pistas giran principalmente alrededor de los sistemas de actores con nuevas formas de participación, de intervención de los habitantes (Mumbai, São Paulo, Quito y, en menor medida, Bogotá), ligadas a una reorganización implementada a partir de la base, aún vacilante, pero en marcha, de los poderes frente a las transformaciones espaciales.

4. ¿LA MOVILIDAD RESIDENCIAL EN ÁNGULO MUERTO DE LAS POLÍTICAS URBANAS PÚBLICAS?

La movilidad espacial puede ser vista como objeto específico de las políticas urbanas, y no sólo como la consecuencia de orientaciones adoptadas en el marco de estas políticas en materia de población, vivienda y servicios públicos, transporte, actividades productivas, etc.

Las alusiones explícitas a la movilidad en las políticas urbanas estudiadas aquí aparecen bajo diversos aspectos. Los poderes públicos buscan controlar la migración del campo hacia la ciudad (Mumbai). La movilidad intraurbana en algunos casos es impuesta, con expulsiones y reubicaciones (Delhi, El Cairo), o deseada, con la creación de barrios para clases medias o de vivienda social en El Cairo, o con la reunificación en Johannesburgo, aun cuando en este último caso esta decisión pudo generar prácticas contrarias con una resistencia al desplazamiento. Se aborda el tema de la movilidad cotidiana a través de los proyectos de infraestructura y las políticas de transporte

(Bangkok, París). Sin embargo, la regulación de las interacciones entre movilidad intraurbana y movilidad cotidiana poco se menciona como objeto de política.

Cuando es inesperada, la movilidad también puede generar decisiones extrañas por parte de los poderes públicos. En efecto, frente a la llegada masiva de inmigrantes a raíz de situaciones críticas en su región de origen (problemas de orden público, trastornos climáticos, desastres naturales, etc.), ciertos poderes públicos adoptan intencionalmente una actitud de no intervención, creyendo evitar así un fuerte aumento de los flujos de víctimas que afectaría el desarrollo de la metrópoli (Mumbai, Bogotá). Esta actitud de "bajo perfil", discutible por supuesto, es muy frecuente.

La movilidad no puede reducirse al resultado de interacciones entre los poderes públicos y los habitantes. Es evidente que también entran directamente en juego las estrategias de los diversos actores económicos, en particular los empresarios y los constructores. La decisión de crear, conservar, suprimir o reconvertir polos de actividades productivas, determinante en la movilidad de la mano de obra alrededor del empleo y de la vivienda, involucra estrechamente a actores institucionales, empresarios y habitantes. Así mismo, los constructores, sensibles a las aspiraciones residenciales de los distintos grupos sociales, pudieron ejercer presiones más o menos discretas sobre los poderes públicos, con el fin de que la reglamentación urbanística les permitiera adaptarse mejor a estos mercados potenciales. La movilidad es, pues, asunto de todos los actores.

De manera sorprendente, en momentos en que se vuelven cada vez más complejas, en que están en el corazón de las transformaciones espaciales y constituyen indicadores útiles de los efectos de las intervenciones públicas sobre el desarrollo urbano, las movilidades aún se encuentran poco conceptualizadas en las políticas urbanas de muchas metrópolis. Es probable que la divulgación de nuevos conceptos y herramientas para aprehender el espacio de manera "dinámica" y ya no "estática" favorezca este necesario ajuste.

Capítulo 22
BOGOTÁ: LOS COSTOS DEL *LAISSER-FAIRE*

Thierry Lulle

Con el fin de comprender mejor el papel del urbanismo[7] en el proceso de urbanización y en las prácticas residenciales desarrolladas por los habitantes de Bogotá, se necesita destacar en primer lugar varios aspectos del contexto político y económico local e internacional determinantes en algunas de sus orientaciones, y luego proceder directamente a la confrontación entre principios y decisiones urbanísticas y hechos de la urbanización de forma diacrónica desde mediados del siglo XX.

1. ALGUNOS FACTORES DETERMINANTES DE LA NATURALEZA DEL URBANISMO

La debilidad del Estado colombiano[8] frente a la urbanización debe ser relacionada con una debilidad más general y tradicional frente a otras situaciones, que favorece el poder económico y, por consiguiente, conductas clientelistas y corruptoras. Es probablemente una fuerte reacción contra esta misma tradición que explica, entre otras razones, la aparición, desde la nueva Constitución política de 1991 y las leyes que derivaron de ella[9], de nuevos discursos y prácticas en torno a la participación del ciudadano en el proceso de planificación, toma de decisión y control en materia de inversiones públicas.

Mientras que lo económico pudo controlar durante un largo tiempo lo político, se observa desde hace poco nuevas manifestaciones de esta infiltración con el impacto en la gestión urbana de procesos económicos mundiales (globalización y propagación del neoliberalismo). Se destacan más precisamente la privatización de las empresas de servicios públicos y, aunque menos tangible y de otra índole, la tendencia

---

7 El urbanismo está entendido aquí como el marco conceptual en el cual se desarrollan la planificación y la gestión del desarrollo urbano.

8 Se considera cada una de las instancias territoriales: nación, región, departamento, municipio, localidad, barrio.

9 Es importante señalar aquí una contradicción aparente con lo anterior: Colombia es también un país donde el marco jurídico es altamente desarrollado.

hacia la incorporación de prácticas propias de la gestión empresarial del sector privado en la administración pública.

Por otra parte, el papel de las recomendaciones –incluso presiones– de las organizaciones internacionales (Banco Mundial, Naciones Unidas) es cada vez más notorio. Si bien es cierto que la situación específica colombiana justificaba la puesta en marcha de la descentralización administrativa y de la planificación y gestión urbanas a todos los niveles territoriales, este proceso fue también determinado por estas instancias externas.

Finalmente, el hecho de que el enfoque teórico del fenómeno urbano esté localmente bastante desarrollado[10] y que los conocimientos así producidos circulen a veces a través de personas que pasan de la investigación científica, a la consultoría, a la administración pública, hasta la política, explica la presencia frecuente, e incluso sofisticada, de diagnósticos elaborados en los intentos de planificación urbana, pero también la dificultad, aún recientemente, para concretar los objetivos enunciados en estos planes.

2. Urbanismo y urbanización: lectura diacrónica de un desfase variable

Con el fin de confrontar mejor urbanismo y urbanización, discursos y prácticas, planes y hechos, y de evidenciar los desfases, diferenciamos a lo largo de los últimos cincuenta años cuatro períodos principales y dentro de algunos de ellos subperíodos.

2.1 1947-1966: el período de la planificación espacial

Tras una urbanización intensa en el trascurso de los años 1940, empieza en 1947 un período marcado por los principios del urbanismo llamado "moderno", que le atribuye al espacio un papel privilegiado. Será particularmente el caso hasta 1952 con la entrega por Le Corbusier de un plan piloto que se diseñó a partir de las herramientas de la zonificación (funciones, alturas, densidades) que caracterizaron el conjunto de sus otros planes. Este plan propone un sistema de vías de circulación jerarquizado y pretende contener la expansión indiferenciada de la ciudad hacia el norte. En este plan dos aspectos principales van a ser determinantes hasta los años 1960: la red vial que será retomada en otro plan más específico en 1951, y los intentos de zonificación que definirá la localización de futuras operaciones urbanas.

10 Existe una producción de conocimientos a la vez autónoma y alimentada por varias corrientes de países centrales (por ejemplo, la escuela de sociología urbana francesa de los años 1960).

Entre 1953 y 1958 se pasa a un urbanismo pragmático: ya no se planifica, ahora se administra y se construye. En efecto, durante este período[11] se realizan por una parte profundas reformas en la administración de la ciudad: en 1954 se crea el Distrito Especial de Bogotá, con un nuevo perímetro que permite la incorporación de seis comunas del norte y del occidente, las cuales eran sectores entonces poco construidos fuera del núcleo de los pueblos; y por otra parte, obras grandes: edificios para varias instituciones públicas, todos ubicados en el eje centro-occidente, e infraestructuras viales. La aparición de nuevos ejes grandes de tipo transversal y la diversificación de la red vial en el norte estructuran la multiplicación de zonas residenciales. Se produce, pues, un proceso de densificación, de "compactamiento", al interior de una red en curso de elaboración, pero sobre todo dentro del perímetro urbano inicial.

Entre 1959 y 1966, el plan de Le Corbusier se flexibiliza. Este período sigue siendo más marcado por la intervención que por la planificación. Se insiste en la necesidad de densificar el centro considerado en el sentido amplio de la ciudad, pero el modelo norteamericano de *suburb* es también una referencia. Se crean nuevas zonas industriales que descentralizan las tradicionales hacia el suroeste, el oeste y el noroeste. El plan vial de 1951 se rexamina y se completa en 1961 y se planea con un nuevo plazo de cerca de 15 años; este plan es ampliamente aplicado, de tal suerte que la construcción se acelera, más intensamente que antes, entre otras en las zonas que fueron anexadas, excepto en el extremo borde occidental. En esta producción de viviendas ¿cuál es la parte de las intervenciones estatales? Es notoria en el sur y suroeste (con el ICT, Instituto de Crédito Territorial), dirigida a las clases populares, y en el noroeste (con el BCH, Banco Central Hipotecario), dirigida a las clases medias y altas. Pero esta producción es insuficiente, pues, durante este mismo período, la urbanización pirata se propaga en la periferia (no es nueva, sino que comienza a tomar proporciones importantes). Es también en ese momento que, en estos mismos barrios, surgen organizaciones comunitarias, las cuales se formalizan poco a poco a través de las JAC (Juntas de Acción Comunal) que ejercen, sobre todo durante la década siguiente, un cierto contrapoder. Esta movilización contribuirá en algunos casos a un reconocimiento de los barrios y, en consecuencia, a su equipamiento en infraestructura, servicios públicos y sociales.

2.2 1967-1978: el período de la planificación socioeconómica

Entre 1967 y 1972, se introduce el concepto de planificación económica del desarrollo urbano, y se recurre menos al enfoque más estrictamente espacial. Pero se intenta

11 Coincide con el corto período de la dictadura militar del general Rojas Pinilla (la única en la historia de Colombia).

corregir la baja densidad de ocupación de las tierras, la repartición inadecuada de los usos y un sistema de transporte deficiente. Con el fin de favorecer la densificación, se dejan de lado los modelos residenciales basados en el hábitat individual y se promueve la introducción del hábitat colectivo (conjuntos residenciales con algunas edificaciones altas). Para mejorar el funcionamiento de la ciudad y el abastecimiento de los servicios públicos, surge la idea de combinar especialización funcional y creación de nuevos centros: se habla de "ciudades en la ciudad". De hecho, se multiplican cortas vías de conexión entre ejes principales, mientras se consolidan los sectores existentes.

La intervención pública del ICT se concentra en Ciudad Kennedy, un inmenso conjunto habitacional para clases medias y populares ubicado en la periferia occidental. Sin embargo, nuevas áreas de tipo clandestino aparecen en Bosa, Suba y Usme, sectores de la periferia suroeste, noroeste y sur.

Entre 1972 y 1978, se empieza a renunciar a una visión global de la planificación urbana (la cual tuvo de hecho pocos efectos), para orientarse hacia intervenciones en zonas delimitadas o en torno a problemas específicos. Es así que se proponen dos programas grandes: el primero con el objetivo de descongestionar el centro de la ciudad con una obra vial de gran envergadura a lo largo de la cordillera Oriental sobre el eje centro-norte, y el segundo para la renovación del centro, en particular en los alrededores del palacio presidencial. En la práctica, se ve la permanencia de una doble lógica de ajuste entre la administración y el territorio frente a las necesidades: se crea el IDU (Instituto de Desarrollo Urbano) cuya misión es la ejecución de grandes obras financiadas gracias a impuestos cobrados exclusivamente con este fin; el perímetro se amplía nuevamente; la red vial se extiende y se diversifica. En materia de vivienda, el Estado establece en 1972 un sistema de crédito para el acceso a la propiedad (llamado UPAC - Unidad de Poder Adquisitivo Constante), lo que favorece directamente las clases medias y, por tanto, la construcción de la ciudad "formal". En cambio, frente a la amplitud de la urbanización pirata que sigue consolidándose en algunos sectores, o comienza a propagarse en municipios vecinos, el Estado se ve obligado a reconocer, regularizar, lo "informal". Entonces hay intervención estatal, pero demasiado tarde y, además, muy lentamente. Los efectos de la no aplicación de la planificación vuelven la situación crítica, mientras que el manejo de esta ciudad definitivamente "desdoblada" es difícil.

2.3 1979-1989: el período de la "normativización"

La intervención pública en el desarrollo urbano tiende a limitarse a la creación de normas urbanas (especialmente el Acuerdo 7 de 1979), que en realidad benefician al sector inmobiliario. Pero sigue manifestándose también en la formulación de planes zonales: un programa importante para la zona de Ciudad Bolívar, en el sur de la ciudad, con el fin de consolidarla como sector de acogida de la población más pobre

de la ciudad; y todavía la renovación del centro con el *Plan centro*. Podría decirse que es en el trascurso de esta década cuando el perímetro urbano queda "superado", sin que por ello se tomen medidas para organizar y estructurar lo que constituye hoy día, de hecho pero no oficialmente, el área metropolitana. Por otra parte, la arquitectura residencial (la "formal" y más aún la "clandestina") era hasta los años 1980 más bien poco densa: se trata de pequeños edificios colectivos de más o menos 4 pisos y de casas individuales, tanto en conjuntos cerrados como en agrupaciones menos homogéneas, suma de iniciativas individuales. No obstante, es necesario señalar algunas excepciones de conjuntos masivos como, por ejemplo, en Ciudad Kennedy o Bachué. La situación es diferente en los "centros" tradicionales y más recientes, con una densificación hacia lo alto muy acentuada. A partir de los años 1980, en algunos sectores del pericentro y de la periferia se observa un cambio en la morfología espacial con la construcción de edificios altos, que sobrepasa a veces unas normas fáciles de eludir.

Es precisamente en este mismo período que las empresas de servicios públicos domiciliarios empiezan a tener serias dificultades financieras, debidas no sólo a una coyuntura internacional desfavorable, sino también a problemas internos propios de la mala administración de estas entidades, entre otros el problema de las pérdidas técnicas y de las conexiones "piratas". En efecto, los servicios públicos acompañaron no sólo la urbanización formal sino también la ilegal, teniendo, sin lugar a dudas, una cierta responsabilidad en el desarrollo de este fenómeno.

Lo que probablemente "salvó" y "perdió" a Bogotá fue su red vial y la cobertura de servicios públicos, que orientaron y permitieron el desarrollo de la construcción de barrios nuevos de toda clase. El crecimiento de esta ciudad que, por lo demás, no encontraba prácticamente ningún límite topográfico (excepto en inmediaciones de ríos, facilmente inundables y la cordillera Oriental) fue, pues, constante, aun cuando en ciertos momentos fue más intenso que en otros. Los diversos intentos de planificación habrán sido más bien ajenos a esta misma dinámica.

2.4 Los años 1990: del caos al despertar

A principios de los años 1990, la situación se hace muy crítica en varios frentes:

- acentuación del deterioro del centro;
- degradación o, a la inversa, renovación, con una fuerte densificación, en el pericentro;
- consolidación de la periferia;
- extensión más allá del perímetro urbano en los municipios vecinos, con el enrarecimiento de terrenos disponibles y la ocupación de zonas con riesgo de desastres naturales;

- deterioro general de la red vial y la infraestructura en general y de los servicios en particular;
- saturación del sistema de transporte.

Los segundo y tercer aspectos se vieron propiciados por normas (los acuerdos 7 de 1979, 6 de 1990 y sus sucesivas derogaciones). Por otro lado, es importante subrayar el empobrecimiento de los recursos de la ciudad y las dificultades crecientes en la gestión urbana (burocratización, recursos humanos y técnicos insuficientes, ausencia o desactualización de informaciones sobre las construcciones y las redes, etc.). El conjunto de estas dificultades llevan a tomar conciencia de la necesidad de la planificación y de la gestión, lo que caracteriza fuertemente la presente década.

En efecto, las administraciones del Distrito que se suceden durante los años 1990 van a intentar retomar el manejo de la situación con diversas estrategias: racionalizar el proceso de legalización de las zonas clandestinas; conferir a los servicios públicos una vocación social más técnica y coherente (se considera que con un mejor control del consumo, se debería sanear económicamente la empresa y, a más largo plazo, lograr un sistema de tarifas más justa) y menos política; sanear las finanzas públicas, en particular a través de un nuevo sistema de impuesto predial; recurrir a formas de concertación novedosas, con canales de participación (en momentos en que las organizaciones populares tienden a ser menos reinvidicativas); utilizar saberes constituidos en diversas disciplinas en torno a temas urbanos; desarrollar un trabajo pedagógico innovador respecto a las llamadas culturas urbana y ciudadana; o finalmente la intervención, nuevamente, a través de grandes obras cuyo objetivo apunta ahora a la recuperación de los espacios públicos, de la infraestructura de transporte, o en los modos de producción de la vivienda de interés social (con la intención de tener un mejor control de las tierras), la cual había sido dejada de lado entre tanto con un retiro progresivo del Estado en este campo. Todo lo anterior constituye un conjunto de medidas de simple respuesta a las circunstancias; a pesar de diversas tentativas, el contexto urbanístico aún está poco afirmado, tal vez porque sigue pesando sobre él su historia frágil e inconstante.

¿El muy reciente proceso de elaboración del POT (Plan de Ordenamiento Territorial), luego del desarrollado para el plan *Bogotá 2000*, logrará asignar por fin un estatuto distinto a la planificación en esta metrópoli? El papel de los diferentes actores urbanos, especialmente el de los poderes públicos confrontados con lógicas sociopolíticas tradicionales de otro orden, será seguramente determinante. Bogotá entra en un nuevo período en que se afrontan duramente estas diversas dinámicas. La naturaleza de este afrontamiento se leerá directamente en la morfología futura de la metrópoli.

Capítulo 23
Las políticas públicas en Delhi: de una concepción estructurada a una difícil ejecución

Isabelle Milbert

Las políticas urbanas extremadamente voluntaristas, financieramente bien dotadas y diseñadas según esquemas clásicos inspirados de la escuela inglesa de planeación, presentaron graves problemas de aplicación que llevaron a la deformación del esquema inicial, con el agravante de que constantemente se subestimaron las dimensiones y la persistencia del flujo migratorio. En el caso de Delhi, la formación de los actores públicos, en particular los urbanistas, ha sido fuertemente influenciada por los ejemplos de planeación urbana británica de la posguerra. Las orientaciones de los organismos internacionales, todos con una sede en Delhi, fueron debatidas pero no aplicadas en la capital, o sólo de manera simbólica. Así sucedió con los proyectos de *Urban Basic Services* promovidos por Unicef, con las reformas preconizadas por US-AID, y con la amortización de los costos recomendada por el Banco Mundial.

En teoría, la estructura de las políticas públicas parecía muy lógica:

- estricto control de los alquileres para mantener el acceso a viviendas de bajo costo para la población de bajos ingresos;
- construcción de viviendas para los funcionarios y el personal de servicios de la capital;
- construcción de viviendas para varias categorías de clases medias, ya sea directamente o bien mediante la concesión de terrenos a sociedades o cooperativas;
- asignación mesurada y muy controlada de terrenos, de conformidad con el plan y con las prioridades definidas;
- destrucción de los tugurios y casuchas y reubicación de los habitantes en parcelaciones acondicionadas por los poderes públicos en la periferia.

En la práctica, estas políticas urbanas no respondieron a la demanda, debido ciertamente a la inmigración y la afluencia de población desfavorecida, pero también a las distorsiones entre la realidad de la demanda y la imagen que los poderes públicos tenían de ésta. Por ejemplo, la puesta en el mercado de terrenos nuevos por la Delhi Development Authority fue demasiado lenta, y creó una escasez artificial de terrenos que generó una especulación muy alta. La oferta de viviendas de bajo costo fue muy irregular de un año

a otro, con fuertes altibajos. Por cierto, la congelación de los alquileres benefició a los hogares de bajos ingresos, en un primer momento, pero no en el largo plazo, ya que paraliza mecánicamente el aumento de los ingresos del impuesto sobre la propiedad y desanima la inversión de capital en el sector inmobiliario con fines de alquiler.

UNAS PRÁCTICAS RESIDENCIALES QUE NO SE SOMETEN A LOS PLANIFICADORES: EL CASO DE RAJIV GANDHI CAMP, EL TUGURIO DEL ESTADIO NEHRU

El desarrollo del tugurio del estadio Nehru (conocido como "Rajiv Gandhi Camp") es un caso típico de creación de una concentración ilegal de viviendas precarias... como resultado de un programa de construcción de prestigio, destinado a reforzar la imagen internacional de Delhi. La decisión de construir obras de infraestructura (puentes), inmensos estadios deportivos, hoteles de lujo y torres de gran altura, fue tomada en completa contradicción con el plan de urbanismo de 1961.

El tugurio surgió en los años 1978-1981, con la construcción del estadio Nehru para los Juegos Asiáticos de 1982. Los obreros contratados para la obra se instalaron en el mismo sitio de trabajo; una vez terminada la obra, desplazaron sus precarias viviendas un poco más lejos, a unos terrenos desocupados. Posteriormente, en la misma zona se erigió un complejo de servicios administrativos para ciertos departamentos de ministerios y empresas públicas, ofreciendo así nuevas oportunidades de empleos durante el período de construcción. Algunas de estas obras todavía están en curso. Pese a ser parcialmente desplazado por la progresiva ocupación de los terrenos por nuevos inmuebles administrativos, el tugurio creció y se densificó, aprisionado entre el estadio, el complejo administrativo, el bulevar periférico y un caño de desagüe a cielo abierto. El terreno invadido ilegalmente es de propiedad pública, pertenece a la Delhi Development Authority, y esta administración no oculta su intención de erradicar el tugurio para recuperar sus terrenos.

La consolidación y la extensión del tugurio a lo largo de veinte años se reflejan en el tipo de estructura de vivienda. Ésta traduce también las disparidades económicas y financieras de sus ocupantes. Estos dos factores –antigüedad de la instalación y nivel de ingresos– producen una amplia gama de situaciones: desde los cobertizos en yute para las instalaciones más recientes, hasta construcciones con paredes de ladrillo en el caso de las más antiguas y de las familias más prósperas, pasando por toda clase de combinaciones de materiales, muchas veces ensamblajes de tablas y barro. Sin embargo, los techos siguen siendo rudimentarios, y las viviendas muy pequeñas (una sola pieza, generalmente de dos metros de lado, rara vez con ventana). El hacinamiento de las familias en este tipo de construcciones, sumado a la estrechez de las callejuelas, generan fuertes densidades residenciales. No obstante, las 2.500 unidades de vivienda contabilizadas a principios de 1997 y su organización espacial laberíntica,

no figuran como zona habitada en uno de los más recientes mapas detallados de la ciudad[12], están "disimuladas", asimiladas a las zonas verdes que rodean el estadio...

Las autoridades siempre han considerado este tugurio como "provisional": por tanto, nunca han querido reconocerlo, estabilizarlo y rehabilitarlo. Simplemente no aparece en los mapas. Consta de unas 2.500 casuchas y 12.500 habitantes y la situación es muy contrastada de una callejuela a otra, de una casucha a otra: trátese del pavimento y la limpieza de las calles, del acceso a las letrinas públicas, del alumbrado público, del acceso al agua en los surtidores públicos. El conjunto de servicios es deficiente y beneficia a unos sectores del tugurio más que a otros. Muchos habitantes del tugurio demuestran su ingenio para paliar estas carencias: conexiones ilegales a la red eléctrica, bombeo manual para sacar agua de la capa freática, puestos de salud o centros de "formación" privados instalados en chozas, escuelas coránicas privadas. Más que la organización y la lucha solidaria, el ingenio individual constituye la principal estrategia de supervivencia para obtener los servicios básicos. La proximidad del caño a cielo abierto, convertido en alcantarilla debido a la gran cantidad de desechos que allí se vierten, constituye un peligro inmediato, especialmente para los niños.

La obtención de los servicios resulta de duras negociaciones entre, por un lado, los habitantes del tugurio y sus representantes informales (los *pradhans*), y, por el otro, los políticos locales y la administración. En principio, ningún servicio puede ser suministrado al barrio ya que éste es completamente ilegal. Todo servicio es, pues, objeto de intensas negociaciones, casi siempre en épocas de elecciones. Fue justamente en este período cuando vimos aparecer bombas individuales de agua (seis en una semana), obras de nivelación previas al pavimento de la entrada del tugurio. En esos mismos días, las maestras de escuela iban de casa en casa para promover la formación de adultos, y, por fin, unos barrenderos limpiaban las basuras y destapaban los caños en las callejuelas. El período electoral es también el único momento en que funciona el tanque de agua situado a la entrada del tugurio. Estos servicios son, entonces, el resultado de promesas electorales, ya que el tugurio funciona durante este período como una importante reserva de votos. Los habitantes del tugurio, intensamente cortejados por los políticos, saben muy bien que éstos los olvidarán hasta las siguientes elecciones. Invariablemente, nuestras encuestas (marzo de 1996, abril de 1997, marzo de 1998) muestran que los políticos, incluidos los concejales más asiduos y más "cercanos a la población", una vez elegidos, no regresan al tugurio... hasta la siguiente campaña electoral.

Integrarse al tugurio no es tarea fácil. Según las entrevistas realizadas, las diferentes etapas que permiten integrarse y conseguir una vivienda en el tugurio (y luego, eventualmente, beneficiarse de una operación de reubicación) son las siguientes: encontrar un trabajo, construir su propia choza, obtener la *ration card* (tarjeta que da acceso a las tiendas que venden productos básicos a precios subsidiados). Paradójicamente, esta

12 *Eicher City Map. Delhi*, 1996, Eicher Goodearth Ltd, New Delhi.

tarjeta sirve de certificado de residencia. Es de extrema importancia puesto que a menudo constituye un requisito para obtener la tarjeta de elector, y por tanto de ciudadano de Delhi. Este último trámite, que implica pagar altas sumas a los intermediarios, es el más complejo, y requiere de muchas influencias informales, de parte de los líderes de los tugurios (*pradhans*) y de los políticos, para tener acceso a la administración.

En el fondo, los habitantes recurren permanentemente a una doble estrategia frente a las autoridades. En ausencia de cohesión y espíritu de grupo, se trata de un comportamiento totalmente individualista. La primera estrategia, prioritaria, consiste en retrasar lo más posible la amenaza de expulsión. Cualquier nueva dotación, lograda tras una dura negociación, es una victoria en este sentido. La segunda estrategia consiste en aceptar el principio de la expulsión y efectuar los trámites propuestos. A este respecto, los habitantes actúan a ciegas ya que la administración sólo les ofrece una información mínima. Una minoría solamente puede aplicar esta segunda estrategia: está reservada a aquellos habitantes que ya poseían una *ration card* en 1990 y aquellos que están en capacidad de pagar sumas importantes (5.200 rupias, suma equivalente a varias semanas de salario) como promesa de compra ante la administración.

La información que reciben los habitantes del tugurio es que pueden ser expulsados en cualquier momento de Rajiv Gandhi Camp. Ellos saben muy bien que la operación de expulsión será rápida y brutal, ya que las autoridades quieren evitar cualquier recurso ante la justicia. También saben que deben pagar alrededor de 12.700 rupias (320 dólares) para tener derecho a ser reubicados. Pero nadie conoce la localización exacta de la nueva vivienda, ni su área (los datos varían completamente de una oficina a otra, de un mes a otro). La fecha de reubicación es desconocida, y nadie está al tanto de las posibilidades de empleo en el lugar.

La política de reubicación se caracteriza por la falta de transparencia. En total contraste con la manera en que se describen y se promueven las grandes operaciones de adecuación de Papankala o DLF Qutab Enclave, la política de reubicación de los habitantes de los tugurios, que implica la utilización de terrenos muy cercanos a estas grandes operaciones, sigue siendo oscura y poco documentada. La formulación de grandes principios (ninguna destrucción sin reubicación previa, utilización de los terrenos públicos en el respeto del plan de urbanismo), no se ve concretada por la ejecución de una política que habría obtenido el consenso de la población civil, o al menos la aprobación de los "beneficiarios".

Frente a las estructuras de decisión, la diversidad de situaciones de los habitantes en materia de recursos económicos, fecha de llegada, relaciones con los líderes y los políticos, diferencias de religión, no les permite organizarse. Nunca una reunión, nunca una delegación que represente al tugurio en su totalidad. Reinan la división y la desconfianza, lo que sin duda explica porqué los políticos abandonan tan fácilmente a sus electores sin cumplir sus promesas y porqué la administración mantiene esta falta de claridad sobre los trámites iniciados.

Capítulo 24
JOHANNESBURGO: DECEPCIONES DE UNA POLÍTICA URBANA POS-*APARTHEID*

Claire Bénit

Tras la caída del régimen de *apartheid*, anunciada por una década de movimientos sociales urbanos, se abre una era de reformas urbanas dotadas de poderosos instrumentos de lucha contra la segregación y de inversión en los *townships*. Esta redistribución programada de los recursos descansa en la idea política de una ciudad unificada[13], materializada por la implementación de un gobierno metropolitano, y de la cual se recalcan los lazos de interdependencia funcional entre barrios hasta entonces segregados en el espacio y bajo gobiernos separados. No obstante, el estado de gracia es breve, y las ambiciones iniciales de la "reconstrucción" de la ciudad tropiezan pronto con dificultades, propias de la transición sudafricana pero también más generales, ligadas al modo contemporáneo de una acción pública que se sitúa entre liberalismo y participación.

1. UNAS POLÍTICAS URBANAS AMBICIOSAS: "RECONSTRUIR LA CIUDAD"

1.1 Una nueva división de los poderes locales al servicio de la redistribución

Tres modalidades principales de la división municipal apuntan a garantizar una repartición equitativa de los recursos urbanos entre los espacios urbanos:

- *La partición del centro*: el Central Business District de Johannesburgo, que sigue siendo el principal lugar de creación de riqueza, fue dividido entre tres de las cuatro subestructuras. La subestructura sur (que comprende a Soweto) recibió la mayor parte. Esta división política y fiscal fue criticada por su no funcionalidad. Una gestión urbana coherente del centro se hace más que nunca necesaria, en momentos en que éste entra en declive, debido a la competencia de núcleos de negocios desconcentrados en los suburbios residenciales de Sandton y Randburg.

13 Bajo el eslogan político *"one city, one tax-base"*: "una ciudad, una base fiscal" (Chipkin I. 1996, *City and community: local government and the legacy of the 'one city' sloggan*, Johannesburg, Center for Policy Studies).

Incluso la función bursátil y la financiera que significaron la riqueza del centro de la ciudad lo abandonan. Ahora bien, la división administrativa entre tres subestructuras, al diluir las responsabilidades[14], hace difícil una gestión unificada del centro. Sobre todo, esta división implica gastos públicos que la subestructura sur, su principal gestora, no está en capacidad de asumir. Conservar un centro de la ciudad atractivo, para los hombres y para las actividades, de una importancia crucial tanto para "desarrollar Soweto" como para toda la metrópoli, aparece cada vez más claramente como una responsabilidad metropolitana: es el Consejo Metropolitano el que de hecho dirige el Plan de Desarrollo del centro, pero sin tener los medios de acción necesarios para esta tarea. ¿Al dividir el centro no se estará matando la gallina de los huevos de oro?

- *La creación de un gobierno metropolitano*: dotado de recursos fiscales importantes (impuesto metropolitano a las empresas, aportes presupuestales por parte de las subestructuras, etc.), un gobierno de este tipo parecía estar bien armado para garantizar perecuaciones y reequilibrios (en términos de infraestructuras) entre áreas diferenciadas por unas desigualdades abismales. Pero este gobierno metropolitano fue declarado en bancarrota a finales de 1997, y la nueva dirección asumida por un "Comité de los Quince", encargado por la Provincia de restablecer un equilibrio presupuestal muy estricto, resolvió congelar el presupuesto de inversión metropolitana. La función redistribuidora metropolitana está, pues, comprometida hasta nueva orden.
- *La división de subestructuras "integradas"*: la idea es asociar en cada subestructura una antigua zona blanca y una antigua zona negra, por razones tanto fiscales como electorales. Una redistribución a escala local (y no únicamente a escala metropolitana) refleja la preocupación de crear varias *one-cities* en lugar de una sola de escala metropolitana que, demasiado poderosa, amenazaría de competir con la misma Provincia[15]. Esta "integración" muy artificial conduce, sin embargo, a unas comunidades de intereses inesperadas. Sandton tiene así "su" *township*, que quiere desarrollar prioritariamente (sobre todo ahora que el Consejo Metropolitano ha decidido gravar los presupuestos de las subestructuras para "desarrollar Soweto"). No obstante, este interés no es totalmente nuevo: ya en los años 1990, Randburg había luchado porque los *squatters* de Zevenfontein (fuera de los límites municipales de la época) fueran reubicados en su territorio, creando así "su" propio *township*, argumento necesario para poder declararse municipalidad autónoma, y en particular libre de Soweto.

---

14 En los presupuestos de las subestructuras, no se dedica ninguna línea específica al centro de la ciudad. Dado que las necesidades en la periferia parecen ilimitadas, las sumas atribuidas al centro de la ciudad por cada municipalidad, de hecho se ven reducidas al mínimo.

15 Mabin A. 1998, From hard top to soft serve: demarcation of metropolitan governement in Johannesburg for the 1995 elections, en Cameron R. (ed.), *Demarcation of metropolitan governments*, próximo a aparecer.

Esta "integración" por la frontera conduce a verdaderos efectos de desarrollo en el caso de la subestructura este (que incluye la antigua municipalidad de Sandton), la más rica, y de la subestructura oeste (donde se opera una construcción masiva de viviendas), que la nueva división desorganizó poco y que goza de un poder municipal relativamente fuerte. En cambio, la subestructura norte se caracteriza por su inmovilismo (no se ha construido una sola vivienda entre 1994 y 1998), y la subestructura sur, incapaz por sí sola de desarrollar la totalidad de Soweto, está en quiebra.

1.2 Densificar la ciudad: cinco proyectos para una "ciudad compacta"

La "reconstrucción" de la ciudad adquiere un contenido más concreto con los proyectos de dotación urbana y de construcción de vivienda con miras a "integrar" la ciudad. El propósito es romper con el urbanismo de *apartheid* de las décadas anteriores, donde sistemáticamente se ubicaba a la población no blanca lejos de las infraestructuras, de los espacios de empleo y de consumo, en barrios periféricos con infraestructuras precarias.

La idea central de esta reconstrucción es la noción de "ciudad compacta" (*compact city*). Rechazando el extendimiento urbano (*urban sprawl*) del que los suburbios blancos del norte de la ciudad son el ejemplo[16], el programa de "reconstrucción" urbana pretende densificar la ciudad. Esta idea adquiere toda su significación si se tiene en cuenta que la verdadera especificidad formal de la ciudad de *apartheid* radica sobre todo en los inmensos espacios libres intencionalmente creados bajo el *apartheid* para separar los diferentes grupos "raciales": la ciudad de *apartheid* es, pues, una ciudad "con vacíos". En Johannesburgo especialmente, un cinturón minero, hoy día abandonado, divide la ciudad en dos; sin embargo, éste sigue siendo difícilmente urbanizable, por estar conformado por una multitud de terrenos pertenecientes a las compañías mineras, y porque las antiguas minas, asociadas con una geología dolomítica, la hacen no construible en su estado actual. No obstante, varias de estas zonas-tapón, libres, son propiedad pública, y, dada la ubicación central de algunas de ellas, parecen ofrecer una posibilidad viable para desarrollar, para una población desfavorecida, unos espacios residenciales *en la ciudad*, y no en su periferia.

Fue en esta óptica que el Consejo Metropolitano, inicialmente muy poderoso, lanzó en 1995 los Rapid Land Development Programmes (RLDP). Se trataba de construir

16 La ciudad americana, en particular Los Ángeles, se evoca aquí como contra-modelo. A este respecto hay que señalar la evolución del Programa de Reconstrucción y Desarrollo (RDP) que preconiza una redistribución keynesiana e igualitaria, y la nueva Estrategia de Crecimiento, Empleo y Reconstrucción (GEAR), claramente más liberal (donde la libertad de empresa y la libertad de movimiento son las condiciones del crecimiento). La "ciudad americana" juega, pues, alternativamente un papel de contramodelo o de modelo, según la óptica y la política adoptadas (inspirándose más ampliamente la segunda en el Banco Mundial).

vivienda pública destinada a sectores pobres de población, en cercanías de barrios residenciales existentes, con el fin de aprovechar las infraestructuras y los servicios de éstos, y al tiempo estimular una densificación de la ciudad y una des-racialización del espacio (la mayoría de los barrios bien equipados, con buenos servicios y que disponen de terrenos libres en sus alrededores, son antiguas zonas blancas) (Mapa 27).

El Consejo Metropolitano eligió así la población beneficiaria, los sitios para construir, y elaboró un modelo financiero: su ambición era crear una asociación de vivienda que administrara un parque de vivienda social –en alquiler y en acceso– a escala metropolitana, y cuyo capital provendría de aportes del Consejo Metropolitano y de las cuatro subestructuras[17].

Sin embargo, cuatro de los cinco proyectos fracasaron, debido principalmente a la oposición local de las "comunidades de recepción": el Consejo Metropolitano delegó el duro combate político para vencer el "nimbysmo" a las subestructuras en el momento de ser elegidas, en noviembre de 1995, pero éstas carecían a menudo de experiencia y de poder político.

La oposición de los residentes[18] reside principalmente en el temor de una caída de los valores inmobiliarios que, según ellos, la construcción de una urbanización social en el vecindario provocaría[19]. Muy claramente es una oposición de clase, y no de raza. Los residentes blancos (clase media y alta) de Bloubosrand y de Maroeladal (subestructura norte) y los residentes mestizos de Liefde en Vrede (subestructura sur) rechazan el proyecto de vivienda social para una población negra, pero sucede lo mismo con los habitantes negros ricos de Naturena (subestructura sur). El único proyecto exitoso es el de Riverpark, entre el antiguo *township* de Alexandra y la antigua zona blanca de Lombardy East.

2. PODERES PÚBLICOS Y CRECIMIENTO URBANO: EL FRACASO DE LA "CIUDAD COMPACTA"

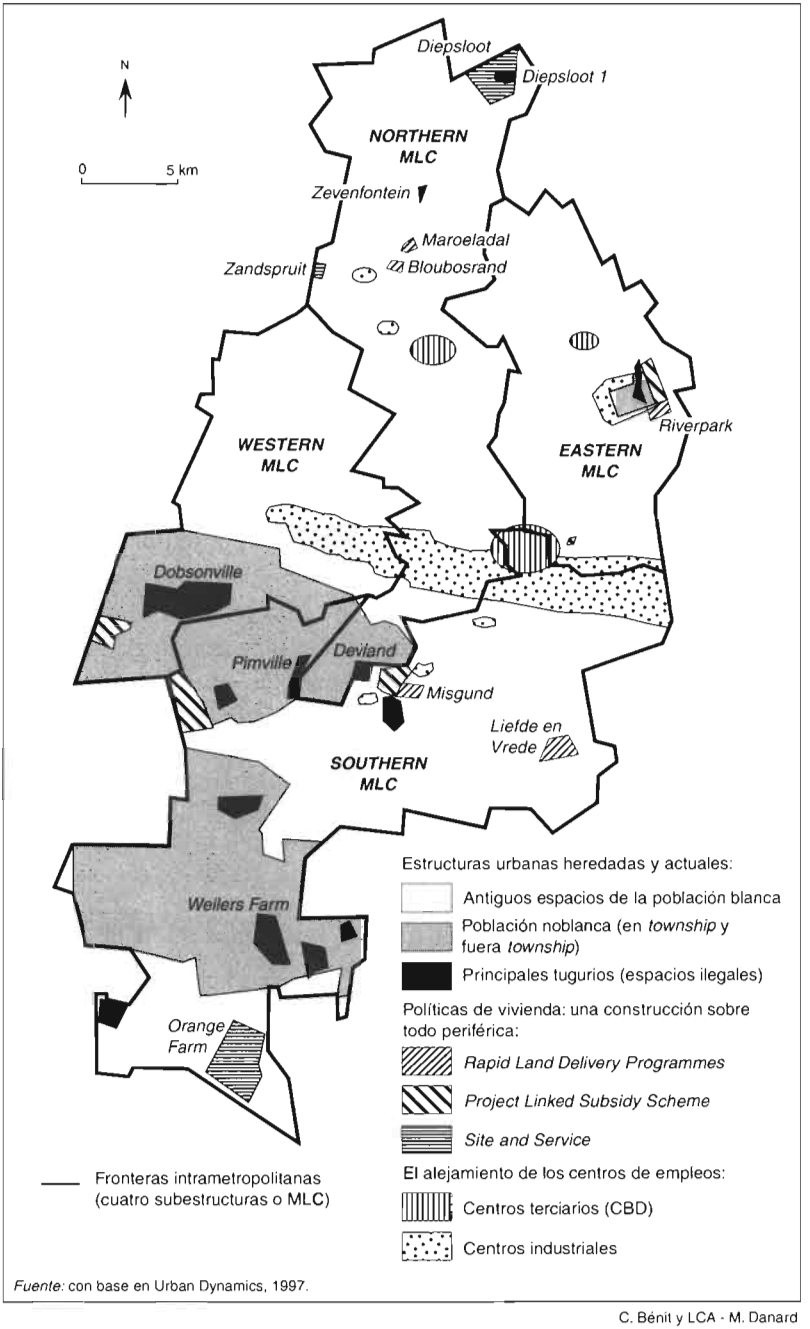
Pese a los proyectos públicos de densificación y desegregación de la ciudad, que intentaban cambiar el curso de las tristemente famosas políticas urbanas de *apartheid,*

17 GJTMC 1996, *Rapid Land Development Programme: Assessment Report*, Johannesburg, Greater Johannesburg Transitional Metropolitan Council.

18 Síntesis incluida en el informe del *Greater Johannesburg Transitional Metropolitan Council* (Gjtmc, 1996, *op. cit.*) y estudio de las cartas de rechazo enviadas por grupos de residentes a la subestructura Norte, entre abril de 1996 y agosto de 1998, respecto al sitio de Bloubosrand.

19 La agravación de la segregación es uno de los efectos perversos de la generalización del acceso a la propiedad. Un inquilino puede soportar ver evolucionar la ciudad; al contrario, un propietario considera la valorización de su propiedad como algo que le es debido: la remuneración de una inversión, o de un esfuerzo de ahorro. En ello parece haber más que un simple cálculo económico (el propietario-arrendador también busca rentabilizar su inversión, pero se preocupa sobre todo por la regularidad del pago de los alquileres, y por su capacidad para expulsar a los inquilinos morosos): el control del entorno inmediato se convierte en un derecho.

Mapa 27
Johannesburgo: tugurios y políticas de vivienda (1997)



Fuente: con base en Urban Dynamics, 1997.

C. Bénit y LCA - M. Danard

las políticas urbanas contemporáneas conducen a unas formas de segregación urbana similares. Más que una continuación de las políticas de *apartheid,* este fenómeno refleja las dificultades normales que encuentran los poderes públicos contemporáneos frente a la expansión de las ciudades y al crecimiento de sus desigualdades internas. ¿Qué elementos explican este fracaso?

2.1 Entre urbanismo autoritario y *laisser-faire*

Las políticas urbanas continuamente han oscilado entre autoritarismo y *laisser-faire* (régimen de *apartheid* y régimen democrático que dan respectivamente la preeminencia a uno de estos polos), sin jamás encontrar el equilibrio de una política urbana a la vez firme y democrática: de manera general, es ésta la dificultad paradójica de la acción urbana contemporánea, bien representada por las ambigüedades de la noción de "participación".

Bajo el *apartheid* se conformó un equipo de trabajo, que incluía a todos los actores implicados, para encontrar una solución negociada al problema de los *squatters* de Zevenfontein, que ocupaban desde 1990 un terreno privado frente a un barrio residencial muy 'chic' de Johannesburgo (Dainfern), y sobre los que pesaba una decisión judicial de expulsión. Los residentes de Zevenfontein se integraron más tarde a este equipo de trabajo, ya que su reconocimiento como interlocutor legítimo sólo se logró en la primavera de 1992[20] (simultáneamente con la toma en cuenta, a escala metropolitana y nacional, de los interlocutores negros e "informales" en las negociaciones). Aunque más democrática, esta participación perdió su significación por una serie de decisiones tomadas unilateralmente por los poderes públicos en momentos en que paralelamente se adelantaban unas difíciles negociaciones. La decisión provincial, en enero de 1992, de desplazar en dos semanas a los residentes de Zevenfontein hacia Bloubosrand, mientras las negociaciones se desarrollaban, fue percibida por los residentes de Bloubosrand y Chartwell como una provocación, que los llevó a "tomar las armas". En 1993, la decisión provincial de ubicarlos en Diepsloot mientras las negociaciones municipales consideraban aún la posibilidad de hacerlo en Bloubosrand, puso en evidencia la incoherencia de las políticas públicas y la poca importancia concedida a las comunidades. Estas decisiones abusivas les restaron toda credibilidad a las negociaciones, dejando entrever a los *squatters* el desprecio que se les tenía, a los residentes ricos el fantasma de una "invasión" impuesta, y a los poderes públicos el espectro de una rebelión (fiscal y armada) de los residentes.

---

20 Durante una reunión de una comisión organizada por el gobierno provincial con las municipalidades y los grupos de residentes involucrados, uno de los participantes, el profesor A. Mabin, afirmó que la situación no podría avanzar mientras la comunidad de Zevenfontein no estuviera representada (*Task Team Meeting*, 11 de marzo de 1992).

Es, sin duda, la falta de credibilidad de esta participación postiza la que comprometió por mucho tiempo cualquier solución negociada entre los grupos de habitantes, y condujo a los actuales bloqueos donde la segregación se expresa con tanta violencia[21].

Sin embargo, la "participación" en el marco de una Sudáfrica pos-*apartheid* y democrática, afirmada por las políticas urbanas contemporáneas, no ha transformado fundamentalmente la acción pública en este proyecto: de hecho, Diepsloot se ha convertido en el lugar de relegación de los sectores de población desfavorecidos de la ciudad, en el cruce entre política autoritaria (reubicación de los *squatters* expulsados de los centros urbanos por los poderes públicos) y segregación espontánea. Sin una posición decidida de los poderes públicos (de la que se ve *a contrario* la importancia en el éxito del proyecto de Riverpark), el punto de vista de los residentes de Zevenfontein, que se expresa en el rechazo a un "exilio" hacia Diepsloot y en el voto masivo a favor de una reubicación en Bloubosrand prometida desde hace seis años, influye mucho menos en la naturaleza y el avance del proyecto que la acción de grupos de presión muy poderosos.

2.2 La confusión de los poderes públicos, ¿el precio de la transición?

Esta incoherencia de la acción pública se vio reforzada por la confusión de los poderes. Confusión espacial: las delimitaciones municipales cambiaron varias veces, transfiriendo la responsabilidad de la reubicación de los *squatters* a municipalidades sucesivas. Confusión política: la transición democrática y el cambio de personal afectaron la continuidad del proyecto. Y confusión funcional: la repartición de los poderes locales, entre municipalidad y gobierno provincial, sigue siendo imprecisa.

En efecto, este espacio periurbano septentrional ha sufrido, desde principios de los años 1990, un cambio de fronteras municipales (1993), un cambio de régimen político (1994), dos cambios de forma de gobierno local (1994 y 1995), el último acompañado de un segundo cambio de fronteras municipales... Así, los poderes públicos responsables de la reubicación de los habitantes de Zevenfontein fueron sucesivamente: el gobierno provincial (Transvaal Provincial Authority bajo el *apartheid)*, la municipalidad de Sandton (que se negaba a tomar a Zevenfontein bajo su jurisdicción, argumentando sus dificultades con el *township* de Alexandra), la municipalidad de Randburg (deseosa de tener, como Sandton, "su" *township*), el gobierno metropolitano (que impulsaba en un principio los programas RLDP), la subestructura norte (que incluye a Randburg), y finalmente (más de hecho que de derecho) otra vez el gobierno provincial (Gauteng Provincial Government*).*

21 Zack T. 1992, *Planning by crisis management*, Institute for Housing of Southern Africa.

La falta de seguimiento del proyecto, la continua transferencia de las responsabilidades entre las diferentes autoridades públicas –en el tiempo y entre las distintas escalas de gobierno local (municipal, metropolitano y provincial)–, explican ampliamente el fracaso del proyecto. No obstante, la reubicación de los *squatters* de Zevenfontein adquiere un valor simbólico, y se puede esperar que el peso de este símbolo termine por fortalecer las decisiones políticas de los actores públicos[22].

2.3 Unos recursos financieros no obstante nada despreciables

Frente al inmovilismo de los poderes públicos y a la oposición insuperable de los grupos de residentes, Johnnic, promotor inmobiliario de Dainfern[23] que buscaba comprar el espacio ocupado por los *squatters*, propuso su mediación. Retomando las negociaciones con los distintos grupos concernidos, Johnnic ofreció financiar, por un préstamo sin intereses de 12 millones de rands a la municipalidad, un proyecto de construcción de 5.000 casas en Diepsloot (marzo de 1998). Ante la oposición de los residentes de Zevenfontein, con quienes los representantes de Johnnic en Dainfern organizaban reuniones mensuales, Johnnic revisó su propuesta y en agosto de 1998 propuso una donación de 30 millones de rands para construir las viviendas en Bloubosrand.

Esta sustitución de los poderes públicos, cuyo papel de árbitro entre las partes es la prerrogativa, se inscribe en la lógica de la *gated community* (que administra sus propios servicios urbanos, la construcción de las vías internas, las relaciones del individuo con la municipalidad, etc.).

Sin embargo, esta sustitución sigue siendo limitada, pues el "caso Zevenfontein", antes que un asunto financiero, refleja sobre todo un cuestionamiento de la legitimidad de la acción pública. Aun con la cantidad de dinero ofrecida por Johnnic, no es seguro que la subestructura norte desarrolle los terrenos de Bloubosrand para los *squatters* de Zevenfontein. La oposición local es demasiado fuerte, las negociaciones mal conducidas, las decisiones unilaterales y los cambios de gobierno socavan la confianza y refuerzan las oposiciones. En el estado actual de las cosas[24], se puede

22 El último informe de la subestructura norte califica a Bloubosrand de "proyecto bandera" (*the flagship*) de la política urbana local (Northern MLC 1998, Junio de 1998), *Strategy to fast-track housing delivery in the NMLC*, Johannesburgo).

23 Vale la pena subrayar que Johnnic es una de las vitrinas del programa de *Black Empowerment* (que fomenta la participación de los negros en los beneficios del capital, en particular mediante la venta preferencial de acciones bursátiles), monopolizado por el muy conocido Cyril Ramaphosa, que fue secretario general del Sindicato Nacional de Mineros, luego secretario general de la ANC, figura clave en las negociaciones de la ANC (en especial en la firma del Acuerdo de Soweto del 24 de septiembre de 1990, que condujo a la creación de la Cámara Metropolitana de Johannesburgo). Una vez más se confirma que la clase prima sobre la raza...

24 Entrevistas con Tiaan Ehlers, *Head of Strategic Planning*, agosto de 1998; Gapp Architects and Urban Designers, *Spatial Framework for the northern sector (zone 5) of the Northern MLC*, junio de 1998; Northern MLC, *Strategy to fast-track housing delivery in the NMLC*, junio de 1998.

pensar que Bloubosrand será desarrollado para los residentes de Zevenfontein que disponen de unos ingresos mínimos y regulares, mientras que los más pobres serán reubicados en Diepsloot, y privados como siempre de una oportunidad de encontrar un empleo.

El caso de Zevenfontein muestra, pues, a unos poderes públicos menos desbordados por un crecimiento urbano incontrolable o por la insuficiencia de sus recursos financieros (al menos en el norte de la aglomeración), que cuestionados en la legitimidad de sus decisiones, vencidos en el juego de una democracia local acaparada, como ocurre con frecuencia, por los intereses privados cortoplacistas. El "desbordamiento de los poderes públicos" sudafricanos refleja tanto las dificultades de crecimiento de los países en desarrollo[25] como la crisis de legitimidad de las redistribuciones públicas de los países occidentales. La caída del régimen de *apartheid* dio a los poderes públicos el impulso y la fuerza política necesarios para iniciar ciertos proyectos de redistribución (la construcción de un gobierno metropolitano, el proyecto Riverpark): es más el peso del pasado que una forma urbana específica el que da a la "ciudad del *apartheid*" los instrumentos de una política urbana original. No obstante, se puede temer que su banalización ponga fin a estos proyectos redistribuidores criticados de ser "de otra época" en el liberalismo mundial reinante.

25 Le Bris É. 1991, Crise urbaine et effets urbains de la crise: le cas de l'Afrique Noire, *Espaces et Sociétés*, N° 65.

Capítulo 25
MUMBAI: HACIA UNA GESTIÓN PARTICIPATIVA[26]

P.S.A. Sundaram

1. EVOLUCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE LA CIUDAD

De la mayoría de los documentos de planeación sobre Mumbai (antigua Bombay) se desprende un credo: el de un tamaño óptimo de la ciudad (recomendación común a otras grandes ciudades metrópolis de los países en desarrollo), en el contexto de presiones demográficas debidas a los flujos de migrantes en busca de empleo. El Plan Regional de Desarrollo de Mumbai adoptó una política para limitar el crecimiento futuro de los empleos controlando el establecimiento de las nuevas industrias y la expansión de las industrias existentes. El argumento era que las inversiones destinadas a mejorar las condiciones de vida de las categorías de bajos ingresos, podían llegar a estimular nuevas migraciones, y de hecho desembocar en un deterioro de las condiciones de vida en la metrópoli.

Los planificadores formularon recomendaciones irreales sobre la prohibición de nuevas actividades, la zonificación de terrenos no construibles, y la descongestión de la parte insular de la ciudad. Como este enfoque coincidía con la imposición de un tope legal sobre los bienes raíces no construidos y con la adquisición a gran escala de terrenos por parte de las entidades públicas, no podía más que reforzar la presión de la población en búsqueda de terrenos en las zonas no construibles o estatutariamente congeladas. Los planificadores no habían tomado en consideración los efectos de las normas de planeación y las normas relativas a la exclusión de terrenos del mercado sobre el costo de las viviendas legales para la mayoría de la población de la ciudad y sobre las prospectivas a largo plazo para el parque de vivienda. El congelamiento excesivo de terrenos, so pretexto de constituir reservas de suelo para proyectos urbanos diversos, sumado a la incapacidad de la Municipalidad para adquirir terrenos y urbanizarlos, llevaron al desarrollo de urbanizaciones clandestinas y a invasiones de terrenos con fines residenciales. Sólo con el Plan de Desarrollo de Mumbai de 1989

---

26 Texto traducido en primera instancia del inglés al francés por Stéphane Quoniam.

se introdujo un enfoque más pragmático respecto a la repartición de los terrenos: se instauraba un sistema de lista de espera en materia de vivienda, unos derechos transferibles para la promoción inmobiliaria, unas formas alternativas de indemnización compensatoria para la finca raíz, etc.

Ya en los años 1960-1970, la elaboración de una estrategia para el desarrollo futuro de la ciudad se hacía necesaria, pero no se concretó. Una estrategia de esta naturaleza hubiera debido ser integrada a los planes a escala de la Nación y del Estado de Maharashtra tendientes a maximizar los ingresos, el empleo y las condiciones de vida de la población. También era indispensable pasar de los objetivos de descongestión a una política razonable que previera en los terrenos disponibles la construcción de viviendas para una población creciente y el fomento de actividades económicas, sobre el modelo del Nuevo Mumbai.

Habida cuenta de la atracción ejercida por los empleos y los niveles de remuneración, era ingenuo creer que la migración hacia Mumbai podía detenerse, y era peligroso no iniciar acciones para garantizar unas condiciones de vida aceptables para la población. Al mismo tiempo, las políticas nacionales y del Estado desarrollaban programas sociales paliativos, tales como, desde 1972, la rehabilitación de los tugurios en las grandes aglomeraciones, pero sin buscar entender las causas fundamentales del surgimiento de los tugurios y de las urbanizaciones clandestinas, ni las contradicciones del enfoque convencional de los Esquemas Directores.

El Plan de 1978 para la región metropolitana encontró una solución a la aparente sobreexpansión urbana y a la presión ejercida sobre los servicios, con la creación de una ciudad autónoma más allá del puerto, el Nuevo Mumbai. Sin embargo, sólo fue a finales de los años 1980, con el inicio de la conexión ferroviaria con Mumbai y tras la implantación de una masa crítica de actividades económicas en el Nuevo Mumbai, cuando la nueva ciudad tomó un ritmo de crecimiento duradero, ayudada en esto por la explosión de los precios del sector inmobiliario residencial y comercial en el propio Mumbai a principios de los años 1990. No obstante, la nueva ciudad no resolvió los problemas de Mumbai en materia de vivienda, servicios, transporte y pobreza. A lo sumo, pudo descongestionar Mumbai acogiendo actividades industriales, de comercio al por mayor y de almacenamiento, e inversiones de infraestructuras, a cierta distancia de la ciudad principal, y, en cierta medida, ofreciendo vivienda. El Plan de 1978 también fracasó en cuanto a sus orientaciones estratégicas relativas al cierre de las empresas textiles y manufactureras ineficientes y redundantes. No supo promover actividades que correspondieran al papel global de la ciudad en una economía en proceso de liberalización, ni adecuar los terrenos vacantes. Estas fallas sólo fueron corregidas en los años 1990 con un cambio radical en la ideología económica, en la política del suelo y en la política de asociación con los ciudadanos y los empresarios para desarrollar la ciudad.

2. LAS POLÍTICAS URBANAS Y DE VIVIENDA: SU IMPACTO SOBRE LOS POBRES

Desde los años 1960 (y en concordancia con la política nacional), los objetivos de la política del suelo del Estado de Maharashtra eran los siguientes:

- garantizar la disponibilidad de terrenos a un precio razonable para todos;
- asegurar su distribución equitativa; evitar la especulación y la "tesaurización" de las tierras; promover la ocupación de los suelos como un recurso;
- fomentar las actividades cooperativas.

Los instrumentos para alcanzar estos objetivos eran los siguientes:

- la intervención del Estado en el mercado del suelo mediante un programa de adquisición de terrenos, destinado de manera preferencial a las clases de bajos ingresos;
- una legislación que fijaba un tope en los bienes raíces no construidos en todas las grandes ciudades, con una política de adquisición de los excedentes a cambio de una indemnización módica;
- el control de la ocupación de los suelos y la aplicación de las reglas de ordenamiento urbano, con el fin de optimizar la utilización de los terrenos y mejorar la calidad del entorno;
- impuestos sobre el suelo, sobre los usuarios, sobre la mutación y sobre las plusvalías, con miras a frenar la especulación y asignar estos recursos tributarios;
- la ley sobre el control de los alquileres para limitar estos últimos a un nivel estandarizado, y hacer prácticamente imposible su aumento o la recuperación de los bienes por parte de sus propietarios.

La Política Nacional de Vivienda de 1992 reconocía el fracaso de las políticas del suelo en la realización de los objetivos fijados, tanto en lo relativo a las agencias públicas que debían facilitar el acceso al suelo a un precio razonable, como a la prevención de la especulación y el estímulo al acceso a la vivienda para los más pobres. El total de terrenos realmente comprados en Mumbai en el marco del decreto relativo al tope sobre el suelo urbano resultó ser ínfimo, mientras que los apartamentos construidos por los terratenientes que se beneficiaban con cláusulas de exención superaban ampliamente la capacidad de financiación de los pobres. La ley relativa al tope del precio del suelo sólo tuvo como efecto el congelamiento de vastas zonas de terreno en litigio. Favoreció el avance de nuevas construcciones en las zonas rurales periféricas no sujetas al decreto, y sin ninguna planeación. Las categorías desfavorecidas no se beneficiaron con esta urbanización periférica. Las medidas paralelas de notificación de los terrenos libres en la ciudad por parte de la Maharashtra Housing and Development Authority (MHADA) fueron contraproducentes y redujeron el acceso a los terrenos construibles, pues esta entidad pública no emprendió una acción rápida para desarrollar los terrenos y ponerlos en el mercado.

Además, los tipos de vivienda construidos por la MHADA, y por el antiguo Departamento de Vivienda, no respondían a las necesidades de las categorías pobres. La vivienda menos cara de los programas públicos no estaba al alcance del 60% de las familias en los años 1980 (según las estimaciones de la Mumbai Metropolitan Region Development Authority). Sólo cuando la institución financiera de la Housing and Development Authority estableció normas de rentabilidad, y cuando se inició el proyecto del Banco Mundial en 1983, se hizo un esfuerzo consciente para poner los precios de las viviendas en relación con el poder adquisitivo de los hogares solicitantes, y para armonizar los controles en materia de planeación con los programas inmobiliarios.

Las normas vigentes beneficiaban únicamente al mercado inmobiliario formal para las clases acomodadas y excluían los tipos de vivienda a los cuales los pobres hubieran podido acceder. Estas normas no tomaban en cuenta el concepto de desarrollo progresivo. El tope de densidad para las construcciones en una parcela, combinado con un coeficiente de ocupación del suelo de 1, implicaban un tamaño promedio de 32 a 50 m^2 por vivienda, cuyo costo de construcción en los años 1980 era de 62.000 rupias en el sector público y de 100.000 rupias en el sector privado. Las excesivas normas para la construcción y la dotación de las parcelas impuestas por la Municipalidad tuvieron por efecto elevar los costos de construcción. En resumen, un enfoque más pragmático en la asignación de los terrenos, menos pretencioso y menos elitista, habría asegurado a los sectores desfavorecidos un mejor acceso a la vivienda. El problema, tanto para el sector privado como para el sector público, se veía agravado por lo engorroso de los trámites establecidos por la Municipalidad para aprobar las licencias de construcción, y por el aumento de los costos debidos a los retrasos. Unas experiencias ulteriores mostraron cómo se podía diseñar la ocupación y la construcción de las parcelas, de manera que se redujeran los costos en función de las posibilidades financieras de los distintos grupos de hogares, cómo los mecanismos de aprobación podían descentralizarse y simplificarse, y cómo el precio de venta se podía reducir mediante un sistema de precios diferenciales dentro de una misma operación inmobiliaria.

Las categorías pobres no podían acceder a una tenencia legal del suelo para su vivienda, con una localización adecuada. Tampoco podían acceder a las viviendas en alquiler en el centro de la ciudad, puesto que los inquilinos actuales se encontraban en una situación de bloqueo. Las condiciones habituales de elegibilidad y el procedimiento a seguir para acceder a las viviendas del sector público, excluían a las clases pobres y las privaban de las ventajas de los programas financiados por el gobierno, o del acceso a la financiación bancaria. El único recurso de las familias pobres era construir chozas precarias en los tugurios existentes o alquilar allí una vivienda. Estas familias tuvieron que asumir todas las etapas que los constructores deben enfrentar: encontrar un terreno de pequeña dimensión, a menudo de manera ilegal, en términos aceptables, luego encontrar una financiación recurriendo al ahorro familiar o a los

amigos, y finalmente reunir sus capacidades para edificar casuchas semiconsolidadas con materiales de reciclaje. Estas familias dependían, sin embargo, de las entidades públicas para el agua y el alcantarillado. Para muchas familias, una vivienda distinta de una estructura semiconsolidada estaba fuera de su alcance: era precisamente lo que no reconocía el Código de la Construcción, hasta la promulgación del Código Nacional de Vivienda para población de bajos ingresos, y la integración de éste en los reglamentos de la Municipalidad.

Otro aspecto de las políticas públicas que no se adaptaba a la percepción de los pobres, es la falta de diferenciación de las políticas urbanas y del apoyo estatal en función de las condiciones de vivienda y de las necesidades reales. Ahora bien, de acuerdo con las circunstancias, la percepción difiere según uno viva en un edificio insalubre que requiere reparaciones, en un tugurio en un terreno invadido, en una urbanización legal pero que necesita renovaciones y servicios básicos, y según uno sea un inmigrante en búsqueda de un alquiler en condiciones aceptables, o de una nueva vivienda pero sin poder recurrir a las instituciones financieras. La legislación de la MHADA de 1976 tenía más o menos una visión diferencial sobre estos temas, pero con el tiempo esta visión se diluyó en las fuerzas paralelas que dirigían las operaciones de renovación urbana y de rehabilitación de los tugurios, y los nuevos programas de vivienda, así como en las recomendaciones independientes que manejaban la asignación de los préstamos por parte del Estado y las instituciones financieras. Este enfoque diferencial tampoco fue bien recibido por las instituciones financieras nacionales, que no consideraban admisibles las solicitudes de préstamo para la reparación y la renovación de inmuebles, y favorecían los préstamos para el acceso a la propiedad. Tanto el sector público como el sector privado no deseaban tampoco invertir en la vivienda para alquilar, salvo para sus propios empleados.

A nivel político, los objetivos de autofinanciación de la vivienda o de los proyectos de infraestructuras para las categorías de bajos ingresos, constantemente se veían socavados por la atribución de ayudas directas considerables a otros niveles, por los incentivos para el mantenimiento de las reconstrucciones de inmuebles destinados al alquiler o de ocupación transitoria, por la imposibilidad de recuperar la totalidad de los costos de mantenimiento de las zonas construidas, y por la dificultad de recuperar los préstamos contraídos por las entidades públicas ante instituciones financieras por cuenta de beneficiarios de bajos ingresos. Lo anterior influyó negativamente en el déficit presupuestal del gobierno del Estado de Maharashtra y en la atribución de subsidios a las entidades de vivienda o a la Municipalidad, subsidios que hubieran podido recuperarse mediante impuestos o cobros por los servicios prestados.

Al mismo tiempo, el Estado y sus entidades especializadas no podían controlar eficazmente a los ocupantes de los inmuebles reconstruidos, a los beneficiarios de vivienda social en las urbanizaciones de la MHADA, y a los beneficiarios de programas de reubicación consecutiva a las expulsiones de los tugurios, e impedirles que

revendieran clandestinamente su vivienda o su parcela y capitalizaran así la diferencia obtenida en relación con el precio del mercado. Tampoco se podía culpar a los inquilinos por querer retroceder sus derechos de alquiler en caso de cesión de inmueble, cuando ellos veían las categorías rurales pobres beneficiarse de viviendas y de servicios gratuitos y de una cancelación del reembolso de sus préstamos bancarios. Los beneficiarios de vivienda subsidiada por el sector público, consideraban este derecho como adquirido y no se sentían incentivados para contribuir a la recuperación de los gastos realizados por los poderes públicos. El mismo gobierno, al no lograr cobrar los impuestos sobre los servicios en los barrios más ricos de la ciudad y al conceder derogaciones únicamente a los contribuyentes regulares, se encontraba fragilizado cuando proyectaba suprimir las ayudas a los pobres.

3. LA PERCEPCIÓN DE LOS DISTINTOS ACTORES

En una dicotomía de actitud sorprendente, hay que subrayar en cambio la excelente tasa de recuperación de los préstamos concedidos para vivienda a los grupos de bajos ingresos por las instituciones financieras, y el carácter regular del pago a las instancias de recobro, de los gastos comunitarios y reparaciones locativas. Las iniciativas en el campo del voluntariado, por ejemplo organizaciones como la *Sparc* (Society for the Promotion of Area Resource Centres) en Mumbai, demuestran el potencial de organización de la población pobre para garantizar sus propias viviendas y unos mejores servicios.

Unas cooperativas de los habitantes de los tugurios se crearon en el marco del proyecto del Banco Mundial en 1985-1988, que ofrecían un título colectivo de ocupación; éstas aceptaron pagar una cuota mensual como contribución a los gastos de rehabilitación de la totalidad del tugurio y de las chozas individuales, además del pago de los servicios y su mantenimiento. No obstante, tan pronto como se enteraron de que otros tugurios no pagaban una contribución de este tipo, así como las declaraciones del gobierno en favor de una política de vivienda gratuita, las tasas de recuperación cayeron. Lo anterior demuestra la importancia de políticas urbanas diseñadas para la totalidad de la ciudad en los campos de subsidio a la vivienda, de atribución de títulos de ocupación y de cobro de gastos; dichas políticas deben ser aplicadas de manera continua y coherente, bajo la dirección política de una organización comprometida con los proyectos y que establezca una cooperación con los demás actores.

Conscientes de su influencia en las clases dirigentes, los actores no institucionales, tales como los ambientalistas y los hombres de negocios, desempeñaron un papel significativo en las políticas urbanas y en la actitud respecto a los pobres. Recientemente, unos hombres de negocios, industriales, intelectuales, y unas instituciones financieras se reagruparon y organizaron un foro denominado *Mumbai First* (Mumbai primero). Su objetivo es transmitir a las instancias nacionales y del Estado las reivin-

dicaciones esenciales de la ciudad, así como los cambios por realizar en materia de políticas y leyes con el fin de mantener la contribución de la metrópoli al empleo y a la economía nacional y del Estado. Recomiendan la derogación del decreto relativo al tope sobre el suelo urbano y de la ley de congelamiento de alquileres, la eliminación de los controles burocráticos que pesan sobre la inversión y la construcción. Igualmente, recalcan los peligros y la no durabilidad de las políticas de vivienda y servicios subsidiados y son partidarios de una recuperación integral de los costos, al tiempo que se mantienen subsidios puntuales para los más pobres. Este foro presenta también distintas alternativas de cooperación entre sector público y sector privado, con miras a movilizar capitales privados y recursos humanos para la implementación de infraestructuras y su explotación eficiente.

La mayor parte de estas sugerencias son ahora tomadas en cuenta por el gobierno central; las instituciones de ayuda multilateral como el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Mundial abrieron líneas de crédito a ciertos Estados como el de Maharashtra para poner en marcha una estrategia urbana de este tipo.

Unas asociaciones profesionales de constructores, promotores, arquitectos, ingenieros, juristas y contadores, cámaras de comercio, instituciones financieras, etc., defendieron de manera individual o colectiva, ciertos cambios de política y de prácticas en concordancia con el foro "Mumbai primero", más allá de sus intereses particulares. Los constructores y los arquitectos recomendaron la derogación del decreto relativo al tope sobre el suelo urbano, una simplificación de las reglas de control en materia de ordenamiento urbano, y que se le concediera un papel más importante al sector privado en el campo de la oferta de vivienda. En los últimos años, los constructores conformaron asociaciones autorreguladas con el fin de hacer respetar un código de conducta y someter sus proyectos a un control estatutario para proteger los intereses de los consumidores. Con el nuevo énfasis en la vivienda a escala nacional y del Estado y con las iniciativas tendientes a estimular la promoción inmobiliaria en los presupuestos recientes, los constructores pueden jugar un papel mayor. Pero al mismo tiempo, su imagen entre el público sigue siendo la de explotadores de los consumidores y de especuladores del suelo, que favorecen la vivienda de las clases acomodadas.

En Mumbai, los profesionales, en particular arquitectos e ingenieros, con algunas excepciones, no se sienten aludidos por las necesidades de los pobres en materia de vivienda, ni por la difusión de la información en el sector informal, ni por la promoción de la utilización de materiales de construcción más baratos o reciclados.

Por su lado, las agencias de voluntariado de la ciudad cubren una amplia gama de actividades que van desde la conservación de monumentos y sitios históricos hasta la preservación del medio ambiente, pasando por el manejo de los desechos, el sistema de distribución pública de artículos indispensables, la regulación del tráfico vehicular y la prevención de la violencia contra las mujeres. Las organizaciones que trabajan para los sectores de población sin vivienda hacen parte de la red nacional de asisten-

cia para los habitantes de los andenes y de los tugurios y para los grupos de mujeres pobres. Dichas organizaciones consideran la cuestión de la vivienda como parte integral de sus actividades y sus luchas para informar a los pobres y darles más poderes en su esfuerzo por su promoción económica y social. Algunas presentaron una demanda ante la Corte Suprema en un caso famoso en 1981, en Mumbai, relativo a la reubicación forzada de habitantes de los andenes. Lograron persuadir al gobierno para que aplicara políticas participativas de reubicación en el caso de los tugurios establecidos a lo largo de las vías férreas. Las agencias de voluntariado piensan que las organizaciones del sector público no tienen ni la capacidad ni la voluntad para ocuparse de la vivienda de los pobres, y reclaman para estos últimos el derecho a garantizar por sí mismos su vivienda, en sitios adecuados.

La diferencia esencial entre las agencias de voluntariado y los proyectos del Banco Mundial en Mumbai y Madrás, en cuanto a los enfoques relativos a los proyectos de vivienda para los pobres, radica en la naturaleza del compromiso de los grupos beneficiarios en la concepción y la realización de los proyectos. El proyecto tipo de rehabilitación de tugurio será diseñado por los servicios públicos con base en encuestas de campo e indicaciones de costo de infraestructuras, y su realización estará a cargo de un empresario, como si el resultado esperado pudiera contabilizarse en metros de tubería, número de inodoros, o kilómetros de carretera construida, cuando lo esencial reside en la durabilidad del mejoramiento de los servicios instalados. En estas condiciones, los esfuerzos para suscitar una participación de los pobres en los costos de mejoramiento y mantenimiento de la dotación en los tugurios fracasaron. Por otra parte, las acciones de mejoramiento de los tugurios no fueron realizadas en concordancia con las infraestructuras globales de la ciudad, y la percepción de los tugurios siguió siendo la de unos reductos aislados en un universo formal y planificado. El Banco Mundial se opuso tajantemente a cualquier reubicación, pero no ofreció ninguna solución alternativa al inevitable desplazamiento de las casuchas para permitir la construcción de carreteras, la instalación de los servicios públicos y la garantía de un transporte seguro. Hace poco, en el caso de un proyecto de transporte en Mumbai, la dimensión participativa de los programas de reubicación representó la victoria de una política progresista del Estado y de los intereses de los habitantes por encima del dogma del Banco Mundial.

4. UN RESUMEN DE LAS INICIATIVAS

Se le puede abonar a la Municipalidad de Mumbai y al gobierno del Estado de Maharashtra un cierto número de iniciativas, que fueron luego retomadas por otros Estados, e incluso por el Gobierno Central, tales como:

- Un programa único de reparación y reconstrucción de los inmuebles deteriorados.
- Un marco institucional integrado para la vivienda del sector público, incluyendo nuevas construcciones, vivienda en alquiler, renovación urbana, rehabilitación de los tugurios, con operaciones de reubicación, desarrollo de nuevas zonas urbanas y financiación para la vivienda.
- Un marco institucional novedoso para el ordenamiento de las ciudades nuevas, que incluye la transferencia de actividades económicas y la construcción de ejes de transporte.
- Unos cambios en el Plan de Desarrollo para fomentar el desarrollo de dotaciones comunitarias y de nuevas zonas con la cooperación de los terratenientes; lo anterior permitió la promoción de vivienda para grupos de bajos ingresos, así como la reparación y reconstrucción de inmuebles deteriorados y de estructuras tuguriales, y favoreció el acondicionamiento de terrenos hasta entonces inutilizados.
- La ampliación del concepto de asignación de contratos de arrendamiento del suelo a las cooperativas de ocupantes de los tugurios, con incentivos para la vivienda y préstamos para la construcción, y un mantenimiento comunitario de los servicios.
- Control legislativo de la actividad de los constructores y promotores y, mediante leyes y reglamentaciones selectivas, el fomento de la implantación de empresas privadas.
- Un importante programa de reordenamiento de Dharavi, la mayor zona de tugurios en Asia, basado en la participación en la reformulación del plan de desarrollo, de los servicios, de los acondicionamientos *in situ*, de la reubicación de las actividades contaminantes, etc.
- Diálogo con las asociaciones de residentes en los diferentes barrios y la implicación de las agencias de voluntariado en las distintas etapas de la aplicación de las políticas de ordenamiento.

Pese a todo lo anterior, la crisis de la vivienda no se ha resuelto y millones de citadinos se ven enfrentados a unas condiciones de hábitat inciertas y a unos servicios inadecuados. Las soluciones se encuentran parcialmente en estas iniciativas, pero requieren todavía muchos acuerdos entre los actores involucrados y las instancias políticas.

Capítulo 26
PARÍS: LOS LÍMITES DE UN ORDENAMIENTO ESPACIAL CONTROLADO

Francis Beaucire

1. EL ORDENAMIENTO DE LA REGIÓN PARISIENSE: UN ASUNTO DE ESTADO

El ordenamiento de la región capital es –en sentido propio– un asunto de Estado, por múltiples motivos ligados en buena medida a la coincidencia geográfica entre una gran metrópoli y la capital política de un Estado muy centralizado. En efecto, el interés político de la región urbana de París, que reúne el 18% de la población nacional y el 27% de la riqueza nacional producida, es crucial a nivel nacional, y no sólo a nivel urbano o regional. En un contexto histórico de fuerte intervencionismo del Estado, que sólo se atenuó con la ley de descentralización de 1982, las nuevas herramientas puestas a disposición del urbanismo y la planeación urbana desde los años 1950, están bajo el control de los servicios del Estado en todo el territorio francés: planes directores de urbanismo y "planes de detalle" en 1958, esquemas directores de ordenamiento y urbanismo (SDAU) y planes de ocupación de los suelos en 1967, ley de orientación del suelo en 1967 igualmente. En 1958 se instituyen las ZUP (zonas de urbanización prioritaria) y en 1962 las ZAD (zonas de ordenamiento diferido, cuyo papel es impedir la especulación en bienes raíces privados).

En la región parisiense más que en cualquier otro lugar en Francia, estas herramientas están a disposición del Estado, que toma la iniciativa de operaciones mayores destinadas a modernizar la cara de la capital y mejorar su funcionalidad. Así sucedió con el desplazamiento de las famosas *Halles (*mercado de mayoristas) centrales, el "vientre de París", que fueron relocalizadas y ampliadas en Rungis, en la periferia sur más accesible. La decisión de abrir un segundo aeropuerto, en Roissy, para adaptarse al crecimiento del tráfico aéreo y asegurar la permanencia de la plaza parisiense en las relaciones internacionales, también se inscribe en estas grandes decisiones de ordenamiento que impone el Estado con toda legitimidad. Cuando se instituyeron las ZAD se creó la AFTRP (Agencia Territorial y Técnica de la Región Parisiense), con miras a constituir progresivamente una serie de reservas de tierras alrededor de la Primera Corona de suburbios en un contexto no especulativo.

En el campo del transporte, considerado estratégico tanto por las colectividades locales como por el Estado, es este último el que sigue manejando la organización de la oferta de transporte y las decisiones de inversión. En efecto, en virtud de una situación de excepción en el territorio nacional, el Estado sigue siendo mayoritario en el Sindicato de Transportes Parisienses, autoridad organizadora del transporte en Île-de-France, que asocia a los departamentos pero no a la región. Este sindicato fija las tarifas y maneja la "tarjeta naranja", tarjeta de abono mensual asequible para todos y financiada parcialmente por un impuesto a las empresas llamado "cuota transporte". Este impuesto, instituido inicialmente para remediar rápidamente las insuficiencias de inversión en el transporte colectivo de la región parisiense, finalmente sirvió de modelo y fue adoptado en todas las grandes aglomeraciones francesas.

Un ejemplo permite imaginar lo que fue, en los años 1960 y 1970, la fuerza de intervención del Estado francés en el ordenamiento de la región urbana. En 1961, una ley crea el Distrito de la Región de París e instituye un delegado general del gobierno ante el Distrito. El decreto por el cual se fijan las atribuciones del delegado general (se trata de Paul Delouvrier) pone a disposición de éste los medios del Instituto de Ordenamiento y Urbanismo de la Región Parisiense (el actual IAURIF), recién creado por el ministro de Obras Públicas. El proyecto de SDAU diseñado por el delegado general es presentado a los miembros del Distrito sólo para su información. En mayo de 1965, se publica el nuevo esquema director. Su estudio por parte del Consejo del Distrito de la Región de París se realiza en presencia del jefe del Estado.

El SDAU de 1965 anuncia fuertes intervenciones que estructurarían la actual aglomeración parisiense. Además de la confirmación de un gran centro de negocios con una arquitectura novedosa, en el sitio de La Défense, el SDAU proyecta la construcción de varias ciudades nuevas en los confines del área urbanizada, la conexión subterránea de varias líneas de trenes destinadas a conformar la Red Express Regional (RER), con un cruce en el corazón de la capital, en un barrio central renovado según el principio de *tabla rasa* para remplazar las antiguas *Halles*. Poco tiempo antes de la publicación del esquema director, se habían creado unas extensas ZAD, que abarcaban varias decenas de municipios, para impedir cualquier especulación consecutiva al anuncio de los proyectos de las ciudades nuevas.

Paralelamente a su intervención política, el Estado dispone de terrenos y edificios, una materia prima escasa y costosa en el medio urbano y que le brinda muchas oportunidades. La fuerte centralización política del país se tradujo en la concentración geográfica de bienes raíces e inmobiliarios cuyo uso puede cambiar y que constituyen igual número de oportunidades. Como la Ciudad de París*, pero en el territorio de ésta, el Estado es propietario, en particular a través de la SNCF (Sociedad Nacional de

* Aquí se entiende como entidad institucional, como la Alcaldía.

Ferrocarriles) y el Ejército, ambos grandes ocupantes de espacio en la capital y sus suburbios. Pero con mucha frecuencia su intervención supera también los límites de las parcelas en las que está instalado. Sus orientaciones, a nombre del interés general, se manifiestan cuando se presentan oportunidades mayores relativas al suelo, como la liberación de vastas áreas industriales dejadas por las empresas o abandonadas, tales como los terrenos de Citroën en la circunscripción XV (barrio Beaugrenelle), la Plaine Saint-Denis en el norte (en proceso de restructuración) o los terrenos de Renault en Boulogne-Billancourt y en Meudon al oeste (en curso).

Los imperativos de la imagen cultural internacional de la capital ejercen igualmente un papel incitativo en las intervenciones del Estado en el urbanismo monumental de París: el Centro Nacional de Arte y Cultura Georges Pompidou en Beaubourg, el Gran Arco de La Defensa, la Ópera de La Bastilla, la Muy Grande Biblioteca, instalada en antiguos baldíos industriales cerca a la estación de trenes de Austerlitz. Todas estas operaciones prestigiosas involucraron las decisiones de varios presidentes de la República.

2. UNA IDEA DIRECTRIZ CONSTANTE: CONTENER, DIRIGIR Y POLARIZAR LA EXTENSIÓN ESPACIAL DE LA AGLOMERACIÓN

Los cuatro esquemas directores de ordenamiento y urbanismo establecidos desde mediados de los años 1950 –en 1960, el Plan de Ordenamiento y Organización de la Región Parisiense (PADOG), ancestro del SDAU, y luego en 1965 (con dos revisiones del esquema en 1969 y 1976) y en 1994– persiguen, según modalidades distintas, un mismo objetivo: impedir la expansión espacial de la aglomeración en mancha de aceite, en todas las direcciones, sin preocuparse por la distancia, las redes de comunicación o la accesibilidad a los empleos. Este escenario, constantemente rechazado a lo largo de las últimas cuatro décadas, llevó a los planificadores a proponer en 1965, no la prohibición del crecimiento de la aglomeración parisiense, sino la organización de este crecimiento, definiendo unos ejes preferenciales y los marcos de la expansión urbana: crear varias ciudades nuevas en las franjas externas de la aglomeración y unos polos de restructuración dentro de los suburbios, para acercar masivamente empleo y domicilio, desarrollar grandes ejes de transporte colectivo para acceder al centro, conectar las líneas radiales, construir anillos viales para garantizar el desvío del tráfico de paso y las relaciones tangenciales entre los distintos polos de crecimiento periférico (sobre todo las ciudades nuevas): una "autopista circunvalar de los suburbios" (A86) a 5-10 kilómetros del bulevar periférico de París, y una circunvalar más distante, a 30-50 kilómetros del centro (la actual *Francilienne*). La fuerza de este esquema establecido en 1965, y que retomaba elementos del Padog e incluso del Plan Prost diseñado antes de la Segunda Guerra (pero nunca aprobado) es tal que aún unas grandes obras actuales, a veces muy controvertidas, se siguen inscribiendo en esta

lógica, por ejemplo la interconexión entre las estaciones de trenes San Lázaro y del Este (proyecto EOLE) está destinada a completar las dos conexiones este-oeste (RER A y C) y las dos conexiones norte-sur (RER B y D), y la prolongación de las autopistas circunvalares (A86 y *Francilienne*). El cinturón verde de espacios recreativos protegidos de toda urbanización viene a completar este dispositivo, impidiendo cualquier posibilidad de construcción en las "zonas naturales de equilibrio".

Tanto al interior de la ciudad como en los suburbios y en las franjas de la aglomeración, la región urbana de París lleva, en sus paisajes y en la forma de los flujos de desplazamiento, la profunda huella dejada por esta tenaz intervención programada. Ciertamente, el dirigismo de las primeras décadas ha dado paso a una mayor flexibilidad y la ley de descentralización política de 1982, que transfiere una parte del poder del Estado a las colectividades locales, ha favorecido la expresión de las ambiciones municipales y departamentales, a veces contradictorias con el diseño regional de la dinámica urbana parisiense: por ejemplo, el efímero proyecto de autopistas subterráneas (MUSE) no proyectadas en el esquema director y limitadas a un solo departamento, Hauts-de-Seine, rico como un pequeño Estado, políticamente ambicioso como un Estado dentro del Estado (se construyó una universidad departamental "privada" en La Défense, en proximidad de la sede administrativa departamental).

3. Estado nación *versus* "Estado región": contradicciones de escala

Una parte de las políticas nacionales con vocación social tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida urbana, especialmente en las muy grandes ciudades. Las orientaciones de dichas políticas, que apuntan a la sociedad y no al espacio geográfico, tienen repercusiones en la dinámica espacial de la aglomeración parisiense, como sucede en todas las aglomeraciones. Hasta hoy, la prioridad dada a los hogares sobre el ordenamiento no ha sido objeto de una evaluación metódica de las consecuencias colectivas, en la medida en que las decisiones, si bien dependen del Estado, no han sido tomadas en los mismos momentos, ni en una óptica global. Diseñadas en esferas políticas diferentes y poco comunicantes entre sí, con finalidades individuales y familiares en un caso, espaciales y colectivas en el otro, estas políticas paralelas finalmente arruinaron algunas de las intenciones de los planificadores y urbanistas.

Las políticas de vivienda, en su dimensión financiera y fiscal, son las que más pesan en la concreción de los objetivos de la planeación urbana. En particular, una de las constantes de orden político ha consistido, desde hace varias décadas, en favorecer el acceso a la propiedad privada y en privilegiar la casa individual, objeto de una demanda mayor por parte de los hogares. Paralelamente, en lugar de ayudar a la vivienda en sí, los sucesivos gobiernos han evolucionado, a partir de finales de los años 1960, hacia una ayuda "a la persona", sin restricción territorial. La ayuda

personalizada a la vivienda (APL), el plan de ahorro-vivienda con tasas preferenciales, los préstamos convencionados y, más recientemente, el "préstamo cero interés", tienen por objetivo permitir el acceso a la propiedad a las clases medias, y aun a las categorías menos acomodadas. Este mecanismo sin limitante territorial favoreció la urbanización de terrenos de poco valor, ubicados en los confines del mercado urbano de la finca raíz, pero bien conectados por líneas de transporte colectivo (trenes y RER), y toda una red de vías rápidas y autopistas que abrieron a la accesibilidad urbana generalizada amplias franjas fuera de las ciudades nuevas. Finalmente, la presión de la demanda, municipio por municipio (sobre todo desde la descentralización política que refuerza el poder de los alcaldes), pudo más que la política de contención y concentración en unos ejes principales, constantemente reafirmada en los esquemas directores.

Para garantizar el éxito de la política de acceso a la propiedad sin poner en peligro la eficacia del funcionamiento urbano, fueron necesarios unos planes tarifarios ventajosos tales como la "tarjeta naranja". Pero al minimizar el costo real del transporte para los hogares, estos planes no pusieron ningún freno a la dispersión geográfica de la población, y por el contrario acentuaron el proceso de periurbanización hasta los límites de la región de Île-de-France, ofreciendo las mismas ventajas a unas coronas cada vez más distantes.

A la inversa, la inestabilidad del empleo debida a la crisis económica, sumada a un movimiento de deslocalización de las empresas, ha acrecentado la demanda de movilidad domicilio-trabajo, si no en volumen, por lo menos en distancia. En este contexto, el acceso a la propiedad, con un sistema fiscal muy oneroso en caso de transmisión, ha frenado las migraciones residenciales y ha puesto lo esencial de la solución en los medios de transporte. Como se puede ver, los objetivos de los esquemas directores, y en particular la búsqueda de formas de urbanización y repartición de los empleos y de las viviendas para garantizar un mejor equilibrio hábitat-empleo, se han visto fuertemente entorpecidos por el acceso a la propiedad en la periferia y la inmovilización prolongada de los hogares.

4. EL IMPACTO DE FUERTES DETERMINANTES EXTERNOS: CRECIMIENTO ECONÓMICO, TASAS DE INTERÉS, ESPECULACIÓN INTERNACIONAL

Las tendencias de la economía, sin relación directa con la esfera de decisión del Estado y de las colectividades locales, también han ejercido una influencia fundamental en la dinámica urbana, en unos casos acelerando y en otros frenando la magnitud de los procesos de urbanización, de deslocalización de las grandes empresas, de acceso a la propiedad, en virtud de mecanismos generales que actúan a escalas que no corresponden a las del ordenamiento urbano regional. Ignorarlas equivaldría a no tomar en consideración a un actor decisivo del ordenamiento: el dinero. La riqueza de los mu-

nicipios, es decir sus recursos fiscales, derivados de la presencia y la actividad de las empresas (mediante el impuesto a las empresas), y la inversión en bienes raíces e inmobiliarios de los hogares, ligada al crecimiento económico pero también a un sentimiento de seguridad frente al futuro, han tenido una gran incidencia en las variaciones temporales de la urbanización, del acceso a la propiedad, de la recalificación urbana local. Así mismo, las tasas de interés bancario para los particulares y para las empresas, fuertemente condicionadas a los movimientos de las finanzas internacionales, explican los ritmos de la dinámica urbana.

La tasa de inflación, en un proceso donde las tasas de interés de los créditos inmobiliarios se garantizan sin relación con la tasa de inflación, como en los años 1970, ha jugado un papel importante al aliviar la carga de reembolso durante una década. La especulación inmobiliaria internacional, al poner en competencia entre sí a las grandes metrópolis mundiales con la expectativa de ganancias ligadas únicamente al cobro de plusvalías inmobiliarias, también ha influido en el traslado de numerosas empresas hacia la periferia, en búsqueda de localizaciones menos costosas. Inversamente, la fuerte alza en los precios en otras metrópolis como Tokio o Nueva York, puede reorientar a ciertas empresas e inversionistas hacia ciudades "más baratas".

Pero la construcción de oficinas con fines especulativos y la búsqueda de operaciones inmobiliarias con fuerte plusvalía, también provocan traslados cuya única finalidad es la de "recibir los dividendos": en este caso, el suelo urbano se comporta exclusivamente como un valor mobiliario, si así se puede decir. La crisis de bienes raíces de los años 1990, consecutiva a este juego especulativo, ha generado una caída de los precios del suelo, y correlativamente otros traslados de empresas, esta vez hacia el centro. En este caso nuevamente, las anticipaciones especulativas han desempeñado un papel por lo menos tan importante como los incentivos financieros para instalarse en una ciudad nueva, por ejemplo.

CAPÍTULO 27
SÃO PAULO: LA DIFÍCIL GESTIÓN DE UNA CRECIENTE DESIGUALDAD

Helena Menna-Barretto Silva

1. MARCO ECONÓMICO Y PROBLEMAS URBANOS

El proceso de industrialización ha reforzado la concentración de las actividades y de las riquezas en las regiones sureste y sur del país, en detrimento de las demás regiones brasileñas. En estas últimas se han agravado los problemas de éxodo rural hacia las capitales regionales pese a las pocas oportunidades de trabajo. Sobre todo en la aglomeración de São Paulo, convertida en principal polo industrial del país, que ha atraído el mayor contingente de población, a la vez urbana y rural, procedente de las regiones más pobres de Brasil.

Aunque haya ofrecido empleos a casi todos los inmigrantes hasta los años 1970, la ciudad de São Paulo ilustra claramente los efectos perversos de la enorme concentración de los beneficios económicos. Es una ciudad marcada por profundas desigualdades, donde la mayoría de los habitantes viven en condiciones muy precarias, sobre todo si se compara con todas las ventajas urbanas de las que gozan los más ricos. Fenómeno agravante: el crecimiento económico y la urbanización explosiva de São Paulo, pero también de otras ciudades brasileñas, se efectúan con inversiones públicas casi ausentes en el campo de la vivienda y muy insuficientes en el campo de los transportes y de otras dotaciones colectivas. A diferencia de los países europeos, el aporte de fondos públicos o contribuciones patronales a programas inmobiliarios, característico del *welfare state,* no fue necesario en Brasil para garantizar la acumulación capitalista. Esta desigualdad urbana y la tolerancia frente a un fenómeno de esta naturaleza resultan de una cultura local muy marcada por la explotación y la subordinación que caracterizaban el régimen esclavista.

La desigualdad urbana se acentuó durante el período autoritario posterior al golpe de Estado de 1964 debido a la caída de los salarios y al aumento de los precios del suelo. Pero el retorno a la democracia a principios de los años 1980 no se acompañó de las formas de gestión pública que hubieran podido contribuir a la solución de ciertos problemas urbanos. El mejoramiento de los derechos políticos no garantizó la transformación de los derechos sociales y no llevó automáticamente a la sociedad a

crear mecanismos de gestión pública justos y eficientes. Así mismo, la apertura política se dio al tiempo de una serie de crisis económicas.

Si bien la Constitución de 1988 introdujo nuevos derechos sociales y amplió las competencias de las municipalidades en materia de urbanismo, se carece actualmente de una legislación federal (ley marco) relativa a la noción de desarrollo urbano que defina claramente las obligaciones públicas y privadas para garantizar la calidad de vida en las ciudades brasileñas. La reglamentación debería precisar, por ejemplo, los límites a los derechos de la propiedad urbana con miras a garantizar su función social: se trata de un aspecto esencial de la factibilidad de una política de vivienda social y de regularización del suelo en los barrios ilegales.

El contexto económico actual plantea nuevos problemas a la gestión urbana. Desde la restructuración del sector de la producción, disminuyen los empleos formales y aumenta el porcentaje de empleos informales. La estabilidad financiera brasileña inaugurada en 1994 con el "plan *real*" se inscribe en lo sucesivo en políticas monetarias que impiden el crecimiento económico y reducen aún más los empleos, y por tanto el consumo. Por lo anterior, las condiciones laborales se deterioran y los recursos que permitirían llevar a cabo políticas de redistribución disminuyen. El gobierno federal, por ejemplo, no desarrolla las políticas sociales necesarias para enfrentar la crisis económica. Por el contrario, para garantizar los ajustes presupuestarios nacionales (exigidos por el FMI), los presupuestos de salud, de educación y de infraestructuras urbanas se han visto reducidos, en momentos en que la creciente pobreza provoca un aumento de las diversas demandas sociales a los poderes públicos locales. Pero para estos últimos, la disminución de las actividades formales mengua automáticamente sus recaudos directos (impuestos y gravámenes locales) y provenientes del Estado y del gobierno federal. Y cuando hay recursos, éstos no siempre se redistribuyen de manera apropiada.

2. SÃO PAULO: CRECIMIENTO *VERSUS* PLANEACIÓN

El crecimiento explosivo de São Paulo se hizo completamente al margen de las normas de urbanismo, sin seguir ningún plan, principalmente bajo la forma de urbanizaciones piratas en terrenos rurales. Las administraciones sucesivas de la ciudad sólo se preocuparon por una pequeña parte del territorio municipal: la zona urbana legal. En esta última siempre ha habido, por un lado, una serie de reglamentos relativos a la ocupación del suelo, a las parcelaciones y a los aspectos técnicos de la construcción, y por el otro, todo tipo de inversiones públicas y privadas.

Las intervenciones urbanas públicas en São Paulo nunca se inscriben en una lógica de planeación, más bien responden a intereses particulares de ciertos sectores de la Administración. En muchos casos, consisten en grandes obras en la red vial existente (túneles, viaductos, grandes avenidas, etc.) con miras a favorecer cada vez más el tránsito de los vehículos particulares, lo que, *de facto*, implicó la transformación de

barrios ya consolidados. Durante las últimas décadas, estas intervenciones tuvieron como efecto la destrucción de muchos barrios y edificios, y también la valorización de inmuebles y terrenos, lo que provocó la expulsión directa o indirecta de sus habitantes, sobre todo los más pobres.

El discurso sobre la planeación (*comprehensive planning*) surgió en los años 1950 y alcanzó su apogeo en los años 1970. Desde entonces, se han aprobado varios esquemas directores municipales y metropolitanos, con directrices, programas, presupuestos, etc. Éstos no han tenido ninguna influencia en el crecimiento de la ciudad ilegal ni en las decisiones relativas a las grandes inversiones en infraestructuras. La Constitución de 1988 obliga a las ciudades a aprobar esquemas directores que introduzcan nuevos principios y herramientas. En la ciudad de São Paulo han sido presentadas varias propuestas desde 1991, pero los actores nunca han logrado ponerse de acuerdo sobre una versión aceptada por todos. "La planeación sólo es importante para el gremio de los planificadores" ironizan ciertos especialistas. En cuanto a las reglas de urbanismo, éstas no se traducen en la búsqueda de un equilibrio en la ocupación del espacio. Por lo demás, con frecuencia estas reglas se modifican para responder a intereses privados.

Ciertamente, entre las sucesivas administraciones se pueden observar algunas diferencias en cuanto a sus preocupaciones sociales. Las condiciones actuales de gestión urbana en la aglomeración de São Paulo plantean múltiples problemas, aun cuando haya habido, o haya actualmente una voluntad de acción progresista. Así, la ausencia o el fracaso de los esquemas directores y otros documentos de orientación de la política urbana condujo a cada administración a definir, según su propia óptica, sus prioridades de inversión y sus programas de acción. Cuando a raíz de un cambio político y por tanto de administración, estos programas y estas acciones tienen que suspenderse, resulta un desperdicio de los recursos públicos, y sobre todo una frustración permanente de la población. Los programas de regularización y mejoramiento de los barrios ilegales, por ejemplo, siempre se emprenden en forma puntual y sin continuidad. Las empresas públicas de saneamiento, transporte, electricidad, etc., ligadas al gobierno del Estado o a los municipios, definen y aplican sus programas independientemente de los intereses urbanos o sociales más generales. Con la privatización en curso, esta situación seguramente irá agravándose.

¿Qué tipo de planeación es necesaria y adecuada para mejorar la vida de la aglomeración en la coyuntura actual? ¿Cómo fomentar la participación de la sociedad en la definición y el control de las políticas urbanas? ¿Cómo obligar a los gobernantes a aplicar estas políticas? Algunas ciudades brasileñas han implementado un proceso participativo para decidir cuáles serán los aspectos prioritarios del presupuesto anual o pluri-anual: la localización de las obras, por ejemplo. Un proceso de esta naturaleza (*orçamento participativo)* integra a los diversos sectores de la sociedad que, en asambleas, discuten y aprueban las propuestas. Los primeros resultados son alentadores.

3. UN DESAFÍO: LA GESTIÓN METROPOLITANA

La aglomeración de São Paulo no cuenta con una instancia gubernamental metropolitana. Ahora bien, muchos problemas de la aglomeración no pueden ser resueltos por los municipios por sí solos: el transporte colectivo, la vivienda social, la protección del medio ambiente, el tratamiento de basuras, etc. Sólo ciertos grandes sectores urbanos (saneamiento, transporte ferroviario, metro) están a cargo de empresas públicas o privatizadas controladas por el Estado de São Paulo. Pero en general no hay instancias eficientes de discusión y decisión para todo lo que concierne a dos municipios o más.

Cabe señalar, sin embargo, la creación, por iniciativa de algunos municipios del Gran São Paulo que enfrentan problemas comunes, de organizaciones intermunicipales, los *consórcios intermunicipais*. Algunos de estos *consórcios* han logrado poner en marcha programas, muy importantes por sus beneficios para los municipios asociados, pero también como medio de presión frente al Estado. El *consórcio* de ABCD (Santo Andrè, São Bernardo, São Caetano, Diadema), en la región sureste del Gran São Paulo, es un buen ejemplo de una eficiente cooperación intermunicipal con base en la adhesión, en alcaldías de tendencia política diferente, de varios actores de la sociedad local: representantes elegidos, sindicalistas, empresarios, asociaciones de barrio, prensa, etc. El objetivo principal de este *consórcio* es la creación de empleos en la región, pero también se tratan otros problemas.

Capítulo 28
UAGADUGÚ: DEL INMOVILISMO A LA ENTROPÍA

Émile Le Bris

En menos de 20 años, la capital de Burkina Faso (Alto Volta hasta 1983), sufrió una verdadera transfiguración. Tres "proyectos de ciudad" chocaron literalmente de frente bajo el efecto conjugado de una revolución nacional radical e ideológicamente confusa (1983-1987) y de una marcha forzada hacia la integración al mercado mundial (1988-1998). Un sistema urbano construido en torno a una estructura política ancestral se vio sometido a una brutal aceleración de la Historia. Hasta hace poco, este sistema, hoy día anacrónico, demostró una sorprendente capacidad de resistencia frente a intervenciones erráticas, incapaces en todo caso de paliar una inquietante pérdida de sentido de la ciudad.

1. UAGADUGÚ: TIERRA DEL NAABA

A finales de los años 1970, menos de uno de cada diez habitantes del Alto Volta vivía en las ciudades. En 1995, la tasa de urbanización alcanzaba el 27%. En un país donde el campesinado, ampliamente mayoritario, vive al margen del juego político nacional, la capital conservó por mucho tiempo la fisonomía de una capital provincial de país pobre, casi totalmente construida en el adobe africano llamado *banco* (de ahí el nombre de *Bancoville* atribuido en los años 1920 a la capital del nuevo territorio del Alto Volta). Un marco poco monumental conformaba el escenario de una confrontación disimulada entre el Estado, por un lado, y por el otro los contrapoderes de la jerarquía política tradicional (los jefes mosi) y de los sindicatos. Históricamente, el espacio urbano se estructuró en círculos más o menos concéntricos alrededor de las residencias del *mogho naaba* y sus dependientes. Si bien el primer plan de urbanismo data de 1926, el único suceso notable de los años 1930-1940 es el desarrollo del barrio administrativo, y luego de los barrios "santos" alrededor de la misión católica. En los años 1950 llegan algunas grandes infraestructuras y una tímida reactivación de la política de parcelación.

Como otros países africanos, Burkina Faso presenta una red urbana bicéfala. Por mucho tiempo, Bobo Diulaso compitió con Uagadugú, que finalmente conquistó la

preeminencia a mediados de los años 1970. Durante la primera década de la independencia, la tasa anual de crecimiento de la ciudad mosi no supera el 6%. Aumenta durante los años 1980, hasta alcanzar el 10%-11% entre 1990 y 1995. Los resultados provisionales del censo de 1997 registran una población de 750.000 habitantes para los cinco municipios que constituyen la ciudad capital. La creciente monetarización de las transacciones relativas al suelo urbano que se registra a partir de los años 1970 se convierte en una especulación inmobiliaria que los jóvenes oficiales sankaristas combaten con determinación, pero sin mucho éxito. Los dignatarios mosi no son los últimos en involucrarse en esta especulación.

Uagadugú se sitúa en el corazón de una reserva casi inagotable de migrantes. Ahora bien, a principios de los años 1970, aparecen las primeras señales de disfuncionamiento de la válvula migratoria hacia los países costeros, especialmente hacia Costa de Marfil. Este fenómeno es contemporáneo de sequías recurrentes que, a partir de 1973, afectan a todos los países del Sahel.

Estas evoluciones no se vieron acompañadas de iniciativas públicas en el campo urbano, por lo que se pudo hablar de una "política radical de no intervención" hasta principios de los años 1980. Los resultados globales de las políticas urbanas durante las dos primeras décadas de la independencia son efectivamente irrisorios: se parcelaron apenas unas 1.000 hectáreas en 20 años (o sea 50 ha por año), mientras que en cinco años de actividades (1973-1978), la Sociedad Inmobiliaria Pública (SOPROGIM) construyó... 56 "viviendas económicas". Fue en medio de este desierto de iniciativas que intervino la puesta en marcha del "programa Cissin", considerado en su época como un modelo en materia de restructuración de barrios.

2. UAGADUGÚ: LABORATORIO PRIVILEGIADO DE UN "REVOLUCIONARIO IMPACIENTE"

Sin duda, el golpe de Estado militar del 4 de agosto de 1983 fue ante todo una revolución nacional preocupada por restaurar la dignidad de un país por mucho tiempo pisoteada. El viajero que desembarcaba en el aeropuerto de Uagadugú no podía ignorar la enorme valla que proclamaba: "¡Este país no está en venta!". Los objetivos formulados en el discurso de orientación política de Thomas Sankara expresan la urgencia de un "revolucionario impaciente", pero al tiempo presentan todas las características de la coherencia: hay que crear a un "nuevo hombre burkinabé" y dar la prioridad al medio rural y a la autosuficiencia alimenticia. Sin embargo, el nuevo poder es consciente de que el éxito a corto plazo de su proyecto revolucionario se juega en las ciudades y en particular en la capital. La política urbana va, pues, paradójicamente, a constituirse en la pieza maestra de una política nacional dedicada a la producción agrícola y a un mayor bienestar del campesino.

La Reforma Agro-Territorial, simbólicamente promulgada en el día del primer aniversario de la revolución (4 de agosto de 1984), prevé la nacionalización de las tierras agrupadas en el "Dominio de la Tierra Nacional". En las ciudades, los títulos de propiedad son abolidos y remplazados por los "Permisos Urbanos de Habitar" (PUH). En lo sucesivo, las parcelas son atribuidas por comisiones, en las que dominan los representantes de los "Comités de Defensa de la Revolución" (CDR), verdadera guardia pretoriana del nuevo régimen. Los "Tribunales Populares Revolucionarios", instituidos en octubre de 1983, juzgan las malversaciones y delitos cometidos contra los bienes públicos, y en particular la especulación sobre el suelo. La Inspección General del Control Inmobiliario acompaña las acciones de estos tribunales con el objetivo de cerrar la principal fuente de enriquecimiento de una burguesía en la que el régimen agrupa sin distinción a funcionarios, comerciantes y "feudales", detentores del poder tradicional. Cuatro instrumentos se crean al servicio de este objetivo: la parcelación sistemática de los barrios ilegales, una nueva división territorial de las ciudades, la política de conjuntos urbanos y la renovación de los barrios centrales. Por otro lado, la política de alquileres sólo tiene una existencia efímera, ya que el tope fijado en 1984 y luego la declaración de gratuidad de los alquileres para el año 1985, no surten efectos sino... un estrechamiento de la solidaridad de hecho entre propietarios e inquilinos.

2.1 El "método de ordenamiento progresivo": "un hogar = una parcela"

A la llegada del nuevo régimen, los barrios periféricos ilegales representaban el 60% del espacio urbano y el 70% de la población. El Esquema Director de Ordenamiento Urbano, elaborado a principios de los años 1980, fue ratificado tardíamente por el nuevo poder, pero lo que realmente hizo las veces de esquema director fue el plan de parcelación de 60.000 lotes de 300 a 400 m^2 realizado en menos de cinco años (1985-1988) sin recurrir a la financiación externa.

El "proyecto de ciudad" subyacente a la operación no es nada novedoso: se trata de una división geométrica de los barrios periféricos, realizada sin estudios técnicos previos. En cambio, el "método de ordenamiento progresivo", aplicado en este caso, es más original. Previa numeración de las concesiones existentes y previo establecimiento de un listado de hogares, se lleva a la población, bajo el conducto teórico de los equipos topográficos de la dirección de urbanismo, a confeccionar e instalar los hitos de conformidad con el nuevo plan de parcelación.

La ciudad así modelada se concibe como lugar pedagógico de transmisión de las nuevas disciplinas cívicas y morales que se manifiestan en el marco de las obras de interés colectivo. Pero, bajo la intención revolucionaria, surge el carácter higienista del proyecto llevado hasta la caricatura en el marco de la destrucción del barrio Bilibambili. Los criterios de asignación escogidos se inspiran en aquellos de la operación Cissin

(ser mayor de 18 años, prioridad a los residentes efectivos, a los expulsados, a las familias, no poseer parcelas de habitación en la localidad). Un aspecto nuevo es la composición de las comisiones "comando" (donde los CDR juegan un papel primordial) encargadas de adelantar las "mesas de la verdad" donde el candidato certifica públicamente que su solicitud responde a los criterios de asignación.

La obtención de una parcela de 400 m^2 está sujeta al pago de la suma de 120.000 francos CFA (Comunidad Financiera Africana). Esta suma alimenta una "cuenta especial parcelación" destinada a financiar la viabilización de los sectores ya parcelados y otras operaciones de parcelación. El 25% de la suma debe ser consignado en los tres meses siguientes a la asignación, y luego por cuotas anuales durante un período de 3 años para los no expulsados y 5 años para los expulsados. Muchos atributarios dejaron de pagar una vez consignaron la primera cuota que condicionaba el acceso a la parcela asignada. También se multiplicaron las estrategias de anticipación y ciertas prácticas correspondientes a lo que la gente de Uagadugú llamó "democratización de la especulación"...

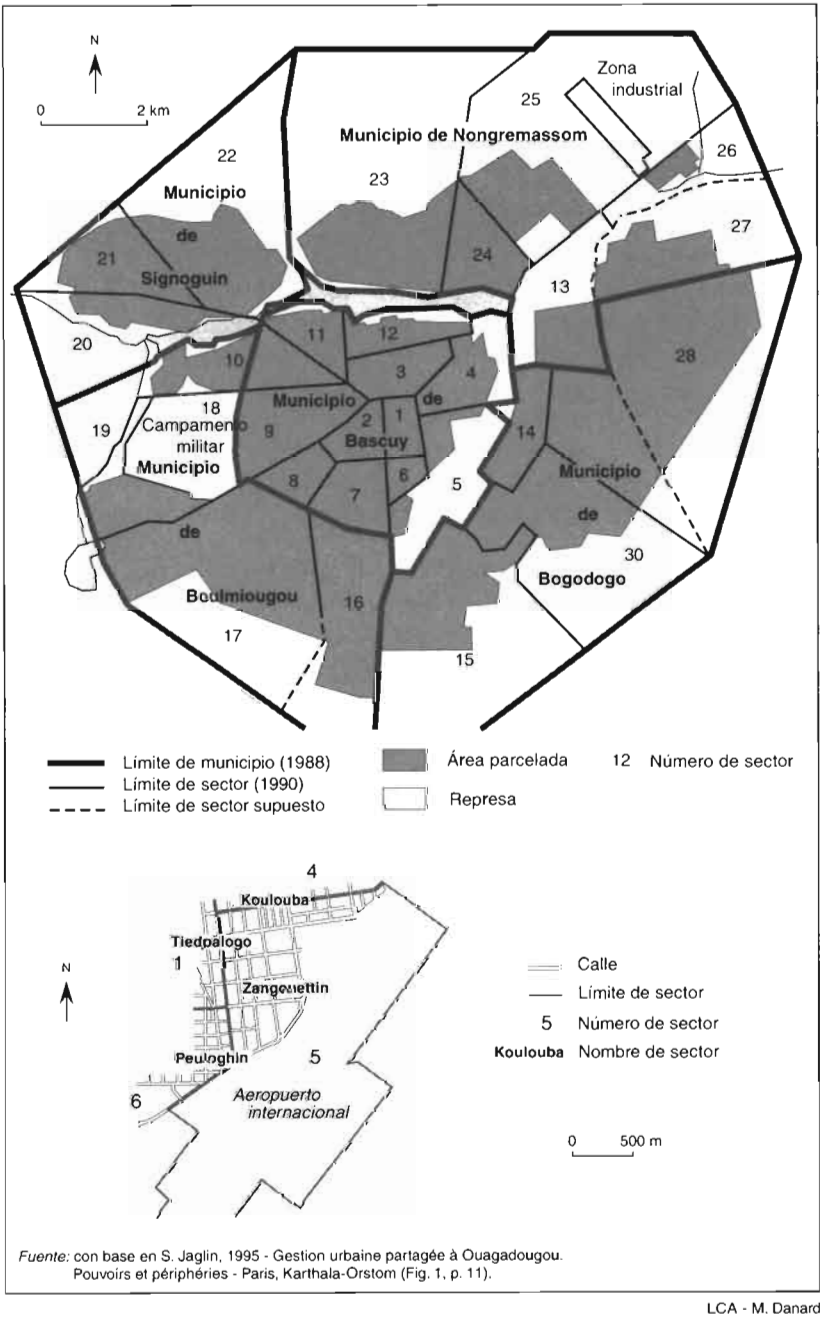
2.2 La división administrativa en sectores

En 1984, treinta sectores remplazaron a los 66 barrios y sub-barrios existentes (Mapa 28). El objetivo declarado era "romper con las feudalidades tradicionales" que funcionaban sobre esta base territorial. Dentro del perímetro urbano, se trataba también de reducir la fractura entre ciudad real y ciudad legal tomando el control de los barrios ilegales, ampliamente ignorados en la antigua división administrativa. Esta misma intención se manifestó igualmente en la elaboración de un esquema de ordenamiento del Gran Uagadugú que integraba las aldeas de la Provincia de Kadiogo. Pero la máquina de división territorial se aceleró hasta terminar en una partición incoherente de la aglomeración en cinco municipios.

2.3 La política de conjuntos urbanos

Lanzado en 1983, el programa de los "conjuntos 4 de Agosto" pretendía reactivar la producción de vivienda social. El licitador era ... el gabinete militar de la Presidencia y el adjudicatario, el Ministerio de Infraestructuras. Este programa de ciudadelas es el claro reflejo de una revolución centralizadora y apresurada por conseguir sus objetivos; pese a todo, el balance es bastante positivo.

Mapa 28
Uagadugú: división político-administrativa (1988 y 1990)



Fuente: con base en S. Jaglin, 1995 - Gestion urbaine partagée à Ouagadougou. Pouvoirs et périphéries - Paris, Karthala-Orstom (Fig. 1, p. 11).

LCA - M. Danard

2.4 La renovación de los barrios centrales

La voluntad de ruptura del poder revolucionario es igualmente evidente en la restructuración de los barrios centrales, cuya primera fase fue la destrucción del mercado central a finales de 1985 y su remplazo, en el mismo sitio, por un nuevo mercado, financiado por la Caja Central de Cooperación Económica (CCCE). Si bien se puede reconocer la calidad arquitectónica de la operación, es preciso denunciar el fracaso urbanístico, demostrado en los problemas de accesibilidad. El éxito económico tardó en llegar debido a la competencia de los mercados de sectores.

En la misma dinámica, se procedió a una serie de expulsiones con el fin de poner los espacios centrales –en particular aquellos situados entre el barrio comercial y el aeropuerto (barrios Koulouba, Tenpalogo, Peuloghin)– al servicio de actividades económicas modernas. La prioridad concedida a la parcelación de los sectores periféricos explica que la empresa de restructuración del centro urbano haya progresado en forma menos espectacular. En menos de una década, la metamorfosis, prácticamente finalizada hoy día, del improbable espacio urbano central de principios de los años 1980, es en todo caso impresionante.

3. UAGADUGÚ, CIUDAD DEL AJUSTE

3.1 La gestión de la posrevolución en la ciudad

Muy pronto, responsables políticos y técnicos se ven enfrentados a un doble problema aparentemente insoluble. ¿Cómo recuperar la deuda de los atributarios de las parcelas? ¿Cómo salirse de la espiral de la parcelación? La producción masiva de parcelas (probablemente superior a la demanda) no impidió que la ocupación ilegal continuara en la periferia de la ciudad urbanizada. Este fenómeno tiene varias explicaciones: estrategias de los jefes de tierra, tesaurización de parcelas urbanizadas con fines especulativos, insolvencia de los atributarios... La realidad es que, desbordada por la demanda de nuevos parceladores, la Dirección General de Urbanismo frenó esta avalancha como pudo, sin jamás recibir instrucciones políticas claras al respecto. Teóricamente erradicada a finales de los años 1980, la ilegalidad del suelo se extiende otra vez en más de 6.000 ha en 1996 y se acompaña, a partir de ese momento, de una densificación de los "nuevos barrios".

3.2 Enmarcar el proyecto revolucionario en una lógica liberal: de la resistencia a la capitulación

A lo largo de los años 1980, el Banco Mundial se enfrenta al rechazo categórico de las autoridades burkinabés. Éste intensifica la presión después de 1989, en momentos en que se negocia el plan de ajuste estructural, que finalmente se firma en 1991. La

"regularización" de un país no obstante conocido por su capacidad endógena para producir ajuste, va dirigida más hacia la reforma del Estado que al funcionamiento del sector urbano. A las reformas de la función pública y del sistema tributario responden las medidas tomadas en favor del sector privado (flexibilización del crédito, desrregulación del mercado laboral). En junio de 1993, Burkina Faso se encuentra con unos 41 empréstitos contraídos por un monto total de 670 millones de dólares (el presupuesto del Estado gira entonces alrededor de 210 millones).

3.3 Poner en aplicación el ajuste

a. El segundo PDU (1989)

En gestación desde 1986, renegociado a finales de 1989, el segundo "Proyecto de Desarrollo Urbano" sólo arranca un año más tarde. Un crédito inicial por 19 millones de dólares (al finalizar, el proyecto habrá costado 30 millones de dólares) cubre los siguientes componentes:

- La consolidación de los recaudos municipales mediante una reforma de las instrucciones de contabilidad, una actualización de las cuentas administrativas, la construcción de oficinas de hacienda en Uagadugú y Bobo Diulaso y la formación de los funcionarios recaudadores. Se procedió al registro de las parcelas con los nombres de los atributarios en casi todos los sectores de Uagadugú y se sistematizó la gestión de los listados.
- La operación de direccionamiento se enmarcaba en una operación más amplia de implementación de un Sistema de Información Urbana (SIU) y constituyó, en realidad, el punto crucial de este segundo proyecto urbano. La operación técnica se acompañó de una reevaluación de los tributos mobiliarios. Una asistencia técnica extranjera (Groupe Huit) debía encargarse de la formación en el lugar de los agentes municipales con el fin de invertir la tendencia hacia la baja de los recaudos fiscales sobre los bienes raíces. En realidad, la operación de direccionamiento ya se había iniciado en 1985 (lo que, en el dominio urbano, lleva a relativizar la ruptura política de 1987 consecutiva al asesinato de Thomas Sankara), pero debió suspenderse debido a la dimensión de las expulsiones causadas por la operación de parcelación de los sectores periféricos. Es interesante señalar que, en esta operación de direccionamiento, se escogió el "radical sector" y no el municipio.
- La consolidación de la infraestructura municipal: en particular estaba previsto rehabilitar 30 kilómetros de vías en Uagadugú, sanear el barrio Kolma en Bobo Diulaso, comprar trasbordadores y vehículos para la recolección de desechos domésticos.
- Un componente "vivienda" basado en un estudio realizado en 1988 sobre la financiación de vivienda.

- La elaboración de un "Código de municipios".

El segundo PDU pretendía también reforzar las capacidades técnicas de intervención de las municipalidades, llamadas con el tiempo a hacerse cargo de la licitación de los trabajos urbanos.

b. La reforma de los dispositivos territoriales e inmobiliarios (1991-1993)

Se suprime la Inspección General del Control Inmobiliario. La revisión de la "reforma agroterritorial" realizada en 1991 admite las transacciones, pero no resuelve la cuestión de la propiedad ni la de la seguridad. Como tampoco pudo hacerlo en los años 1980, el derecho no logra organizar la realidad y los propietarios del suelo proliferan de nuevo en un mercado donde reina una total arbitrariedad y una especulación desenfrenada.

En materia inmobiliaria, el objetivo casi obsesivo de los prestamistas es acabar con cualquier política de vivienda subsidiada y con el "Fondo de Vivienda" creado en 1986 para financiar una política de este tipo. Sin embargo, las viviendas producidas en el trascurso de los años 1980 siguen siendo propiedad de la *Socogib*, privatizada en 1992-1993. El "Fondo de Vivienda" debe fusionarse con el proyecto "Uaga 2000" dentro de una agencia territorial e inmobiliaria pública. Ésta surge como substituto del "Banco de Vivienda" cuya creación proyectada por las autoridades locales fue negada por el Banco Mundial.

c. Faso Baara (1991)

El proyecto de agencia de "obras de interés público para el empleo" denominado Faso Baara, es objeto de un acuerdo con el Banco Mundial en 1991. La agencia funciona como licitador delegado (por las colectividades locales o la Administración) en Uagadugú y en Bobo Diulaso. Abre las licitaciones para toda clase de obras urbanas, selecciona las empresas y efectúa el seguimiento de la ejecución. Dispone de un listado de las empresas locales de construcción y obras públicas para las cuales ejerce una función de formación en gestión. La agencia recibió del Banco Mundial un primer empréstito de seis mil millones de francos CFA en tres años, frente a un aporte del Estado burkinabé de sólo 660 millones. Se obtienen algo más de dos mil millones gracias a las cooperaciones bi y multilaterales. Las colectividades locales no reciben prácticamente nada de esta financiación: en 1992, el presupuesto municipal ordinario de Bobo Diulaso es de 107 millones de francos CFA para inversión y mantenimiento. En comparación, los 32 proyectos realizados en el territorio municipal por concepto de Faso Baara representaban 2.3 mil millones.

d. El tercer PDU (1994)

En 1994 se firma un tercer proyecto urbano por un monto de 40 millones de dólares. Su inicio efectivo se da en 1996.

Este proyecto se fija dos prioridades: el entorno urbano y el mejoramiento de la movilización de los recursos locales. El componente ambiental concierne a Uagadugú y Bobo Diulaso. Comprende el drenaje de las aguas lluvias, la recolección de basuras, el tratamiento de aguas negras y desechos industriales, el saneamiento autónomo (letrinas con fosas ventiladas), en cooperación con las "Cajas Populares" dotadas de un fondo de garantía por el Banco Mundial. El componente "recursos locales" concierne más particularmente al cobro del impuesto de residencia, cuyo rendimiento es irrisorio (18 millones de francos CFA por año en Uagadugú). Este tercer PDU debe, además, proseguir la implementación del Sistema de Información Urbana y del registro de parcelas.

Mientras que el segundo PDU tenía una estructura *ad hoc* para cumplir las funciones de licitador, el tercer PDU funciona supuestamente como una simple unidad de coordinación de las colectividades locales, de la Administración, de las sociedades públicas (en particular la ONEA) y de operadores privados (tipo Grupo de Interés Económico). Además, de acuerdo con la "buena *governance*", se recomienda buscar de manera prioritaria la apropiación de las dotaciones a través de la intervención de responsables de barrio y de "comités de salubridad".

e. Reforma municipal y descentralización (1993-1995)

Desde 1991, un Comité Interministerial elabora una reforma municipal, y en junio de 1993 se promulga la ley de administración territorial. Sólo en febrero de 1995 se organizan elecciones en 33 municipios. Con estos comicios, el ODP-MT (partido del presidente) logra territorializar su implantación al obtener la mayoría de las alcaldías. Si bien esta consulta electoral, como las anteriores, no dio lugar a una polarización étnica, no obstante reforzó la doble legitimidad social y política de algunas "grandes familias" bien implantadas a nivel local. Esta legitimación de una élite posrevolucionaria deja sin resolver dos interrogantes: el futuro de la descentralización y el de la democracia local[27].

En Uagadugú, los cinco municipios creados en noviembre de 1988 (Bascuy, Bogodogo, Boulmiougou, Nongremassom y Signoguin) vieron sus prerrogativas reducirse progresivamente a las funciones de estado civil y, de manera secundaria, de control de ocupación del suelo. En marzo de 1989 fueron nombrados los alcaldes, con

27 Loada A., Otayek R. 1995, Les élections municipales du 12 février 1995 au Burkina Faso, *Politique Africaine*, N° 58, 135-142.

la promesa de acceder a la autonomía financiera frente a la provincia de Kadiogo. La verdadera transferencia de competencias y recursos a nivel municipal aún está por hacerse. Los recursos municipales por habitante no alcanzaban los 2.500 francos CFA en 1992 en la capital burkinabé.

3.4 Unos efectos perversos

Lo que constituía la originalidad del proyecto urbano sankarista se ha ido diluyendo poco a poco (aun antes de la muerte de Sankara) ante las exigencias de los prestamistas. La operación denominada "1.200 unidades de vivienda" es la última de una política intervencionista. Quince años después de la toma del poder por los capitanes revolucionarios, Uagadugú sólo ha finalizado su revolución modernista. La metamorfosis del centro es impresionante y recuerda, de cierto modo, la euforia de los años 1960 y 1970 en Abidján. Pero el desarrollo de los servicios de primera necesidad (agua, transporte) no sigue el ritmo de una ciudad que crece desmedidamente. La capital de los Mosi se da aires cosmopolitas y la fiebre de los negocios la invade. Al sur de la ciudad, "Uaga 2000" se alista para recibir a los nuevos ricos, pero el espacio no urbanizado progresa, síntoma, entre otros, de una agravación brutal de las desigualdades. La segregación social y espacial es ahora parte integral del paisaje.

Las fallas de la reforma municipal dicen mucho de las dificultades de aplicación sistemática del nuevo "paradigma urbano" promovido por los prestamistas. Recientemente, la prioridad concedida a los instrumentos de fiscalización de los bienes raíces se extendió al escurridizo "sector informal" al cual se le intentó imponer ... el IVA. Se asiste a una agudización preocupante de la corrupción. La obsesión fiscal, en un contexto de ajuste estructural, suscita en efecto estrategias de no pago que cuestionan las virtudes "weberianas" de una administración burkinabé por mucho tiempo considerada como atípica en el contexto africano.

Conclusión general: un punto de vista metodológico

Véronique Dupont, Françoise Dureau,
Éva Lelièvre, Jean-Pierre Lévy, Thierry Lulle

El principio de una comparación internacional necesaria para la interpretación de las evoluciones metropolitanas contemporáneas, no era algo que se admitiera de antemano y tuvimos que superar muchos obstáculos para llegar finalmente a la publicación del presente libro. El universo de la comparación integraba metrópolis situadas en diferentes áreas geográficas y pertenecientes a sistemas político-administrativos y socioeconómicos específicos. Las culturas variadas de los habitantes de las metrópolis ofrecían un abanico de prácticas citadinas particulares. Por otra parte, esta iniciativa reunía a investigadores especializados en cada una de las ciudades: sus trabajos no se inscribían inicialmente en una óptica comparativa, y la guía de análisis propuesta requería grandes esfuerzos de (re)construcción de los datos.

Finalmente, las dificultades que plantea toda comparación internacional se evidenciaron: variabilidad de los conceptos, de las categorías de análisis y del acceso mismo a los datos producidos por los sistemas estadísticos nacionales.

No obstante, estos obstáculos pudieron ser superados. La presente obra le debe mucho al hecho de que los investigadores participantes aceptaron adoptar una problemática y una presentación "impuestas" de las realidades metropolitanas de la ciudad que estudian. Sobre esta base, fue posible confrontar directamente las situaciones locales y hacer emerger las similitudes o las divergencias que se presentan en la introducción de cada una de las partes del libro. La diversidad así reconstruida hizo especialmente estimulante este ejercicio y contribuyó a convertir las jornadas de encuentro y de preparación de este libro en todo un ejercicio científico.

Los esfuerzos desplegados permitieron hacer de ésta una empresa fructífera. Los resultados obtenidos a veces nos sorprendieron. Con puntos de vista diferentes, las dinámicas metropolitanas y las recomposiciones territoriales en curso pudieron ser analizadas a través de la movilidad espacial de los citadinos. La diversidad de las monografías ciertamente hace surgir nuevas pistas de análisis. Pero, a lo largo de los distintos capítulos, el lector también podrá constatar que el estudio de las metrópolis por entradas diferentes converge hacia el análisis de los mismos procesos. Esta transversalidad pone de relieve la multiplicidad de los factores de los que depende

cada uno de los mecanismos que actúan sobre las dinámicas metropolitanas. Ésta impone la construcción de nuevos marcos de análisis. Es a este esfuerzo al que participan nuestra iniciativa y la presente obra.

Las contribuciones muestran la necesidad de enmarcar el estudio de las metrópolis dentro de su historia con el fin de identificar las temporalidades y los ciclos, el encadenamiento de los esquemas de distribución de las densidades, las modalidades de expansión territorial. De esta manera es posible analizar mejor, por ejemplo, los papeles respectivos que juegan el tamaño de las ciudades, el estadio de desarrollo de las metrópolis y los diferentes contextos urbanos. La grilla de análisis propuesta ya sugería tomar en cuenta esta dimensión temporal; la experiencia confirma el interés de un enfoque longitudinal y sugiere profundizarlo aún más.

Una segunda conclusión es el cuestionamiento de la ilusión, ampliamente difundida entre los prácticos de las ciudades occidentales, del dominio territorial en sus múltiples aspectos. Así, la voluntad de crear ciudades nuevas en las periferias no fue suficiente para estructurarlas y ponerlas en verdadera competencia con el centro tradicional. Por otro lado, hoy día es cada vez más frecuente asociar la definición de perímetros de intervención con la gestión de las políticas sociales. El análisis de las políticas urbanas, de las formas metropolitanas o de la segregación socioespacial muestra que este principio es invalidado por los resultados de las acciones urbanas iniciadas. Así mismo, el impacto de las políticas –recurrentes– en favor de la mezcla social de los espacios de residencia sigue siendo muy limitado: la voluntad de reunificar grupos de población disminuyendo las distancias espaciales resulta vana cuando estos sectores están alejados, divididos, opuestos por poderosas organizaciones sociales, económicas, políticas y culturales que actúan desde hace décadas, e incluso siglos.

De lo anterior se deriva la tercera idea presente a lo largo del libro: el conocimiento de las formas de constitución de las metrópolis implica un (re)conocimiento del habitante como un actor integrado en redes comunitarias sociales o culturales, pero también como un individuo que tiene sus propios márgenes de maniobra. El comportamiento del habitante tiene que ver tanto con su modo de vida (en los campos de lo residencial, del trabajo, del consumo, de la familia, etc.) como con las desigualdades económicas, la organización de la movilidad social, la valorización, la conservación o la degradación de los patrimonios individuales, familiares y colectivos. Las características y los recursos de los habitantes son, por tanto, determinantes, particularmente en un contexto general de acentuación de las desigualdades a la escala metropolitana. Las distancias socioespaciales globales a menudo son reveladoras de las estructuras profundas de las sociedades locales. Pero la proximidad espacial frecuentemente oculta situaciones de dominación económica: a pesar de habitar en el mismo lugar, unos grupos sociales diferentes no ocupan la misma ciudad (en su acceso a los modos de desplazamiento y de comunicación y en sus espacios de consumo).

Si el habitante se ha convertido en un actor de pleno derecho de las evoluciones de las ciudades, cualquiera que sea su localización geográfica, esto significa igualmente que más allá de los mecanismos económicos de mundialización y globalización, se hace necesario conceder una mayor atención a las especificidades de cada una de las metrópolis.

En un primer nivel, las particularidades se inscriben, por supuesto, en las oposiciones entre norte y sur, y las contribuciones a este libro demuestran con fuerza que estas oposiciones están lejos de haber desaparecido. Ciertamente han aparecido procesos recurrentes a las dos situaciones. Pero los resultados relativizan o cuestionan ciertos discursos globalizantes y simplificadores sobre las metrópolis: subrayan la complejidad de las situaciones en las cuales coexisten prácticas nuevas y otras tradicionales. Las evoluciones observables en el sur no son, en absoluto, la simple reproducción de aquellas que el norte registró unas décadas atrás.

En un segundo nivel, en el norte y en el sur, las metrópolis no conforman conjuntos homogéneos. Las prácticas de los habitantes pueden ser determinadas tanto por las condiciones económicas y las políticas urbanas que actúan en los mercados de vivienda como por su modo de vida y sus modelos culturales que actúan en las dinámicas demográficas y las movilizaciones espaciales. Ahí se despliega, entonces, una gama de situaciones muy variadas inscritas en contextos locales específicos e inéditos.

La diversidad que este libro traduce no se limita a los contextos metropolitanos examinados en el ejercicio comparativo. También el estado del conocimiento sobre cada una de las metrópolis es muy variable y corresponde a posiciones teóricas diferentes. Una consecuencia determinante de un procedimiento comparativo de este tipo es proponer sistemas de lectura de las ciudades que difieran de los sistemas clásicamente aplicados: es el caso del análisis combinado de distintos objetos que tradicionalmente se estudian de manera aislada (comportamientos de movilidad, políticas y recomposiciones urbanas), una integración poco usual en la investigación anglosajona y latinoamericana sobre la ciudad. La participación de los investigadores convocados para realizar este ejercicio y la aceptación de las modalidades propuestas para organizar la comparación ratifican el interés –ya evidenciado en varios encuentros recientes[28]– por el debate científico que involucra a investigadores que trabajan sobre ciudades del norte y a otros cuyo campo de investigación son ciudades del sur.

---

28 Desde hace algunos años, se multiplican los encuentros entre la comunidad científica francesa que estudia ciudades francesas y los investigadores que analizan ciudades del sur. Mencionemos en particular los siguientes:
- "Las investigaciones urbanas en los países en desarrollo", abril de 1996, PIR-Villes;
- "Movilidades y políticas de transporte en las ciudades", enero de 1997, Inrest;
- "Recomposiciones del saber urbano entre norte y sur", mayo de 1997, IRD-Inrest-INED;
- "Aporte de las recolecciones biográficas al conocimiento de la movilidad", junio de 1997, INED-Orstom-Red Socioeconómica del Hábitat.

El taller y la preparación de este libro permitieron superar la etapa de las confrontaciones puntuales y contribuir a la construcción del intercambio entre comunidades científicas distantes, a través de una guía de análisis común de las dinámicas metropolitanas contemporáneas. Es entonces una reflexión colectiva sobre las prácticas de movilidades de la población y las configuraciones metropolitanas en diferentes regiones del mundo que iniciamos aquí.

Cada vez son más numerosos los coloquios organizados en Francia en los que participan investigadores franceses y extranjeros que trabajan sobre ciudades de los PED: es el caso, por ejemplo, del coloquio "Ciudades y movilidades" organizado por la UMR LOUEST en septiembre de 1999: una tercera parte de las ponencias del Primer Taller "Movilidad residencial y movilidad cotidiana" trataban de ciudades de países en desarrollo.

Anexos

Puntos de comparación para las 19 metrópolis

ORGANIZACIÓN DE LA COMPARACIÓN INTERNACIONAL

Véronique Dupont, Françoise Dureau,
Éva Lelièvre, Jean-Pierre Lévy, Thierry Lulle

El Taller Internacional "Metrópolis en movimiento" se origina en un programa comparativo "Prácticas residenciales e impacto sobre las dinámicas y la segmentación de grandes metrópolis. Estudios de las formas de movilidad espacial de las poblaciones de Bogotá y Delhi"[1] (Recuadro 1).

En su formulación inicial, el programa Bogotá/Delhi preveía un encuentro final que reuniera a los participantes en el proyecto y a algunos investigadores que trabajan en Francia sobre el tema de las movilidades de las poblaciones urbanas y las transformaciones urbanas. Los resultados obtenidos sobre estas dos ciudades, el carácter pertinente de un debate en torno a los interrogantes que plantean, y la intensificación en 1997 de la colaboración entre algunos investigadores del IRD, del INED y de la Red Socio-Economía del Hábitat[2] nos llevaron a ampliar esta experiencia de nuevas lecturas de las ciudades resultantes de perspectivas cruzadas entre investigadores de diferentes regiones del mundo.

A partir de ahí concebimos la idea de un encuentro que reuniera a investigadores con trabajos sobre grandes metrópolis del sur y del norte o que tuvieran experiencia en la planificación de dichas urbes. Así nació el proyecto "Taller metrópolis en movimiento", cuyo propósito era extender y diversificar el proceso comparativo iniciado entre Bogotá y Delhi a partir del intercambio de experiencias de trabajos similares o afines en otras áreas geográficas.

---

1 Este programa, llevado a cabo bajo la responsabilidad científica de V. Dupont y F. Dureau, recibió el apoyo financiero del IRD y del CNRS-PIR Villes. En Bogotá, la investigación, codirigida por F. Dureau y C.E. Flórez, se realizó en colaboración con el CEDE (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico) de la Universidad de los Andes. En Delhi, la investigación, dirigida por V. Dupont, se realizó en colaboración con el IEG (Institute of Economic Growth) y el CSH (Centre de Sciences Humaines). Para los resultados, *ver* los informes entregados al PIR-Villes, en particular: Dupont V. y Dureau F. 1996, *Rapport Intermédiaire N° 4*; y 1997, *Rapport Final*.

2 En particular para la organización del seminario sobre "El aporte de las recolecciones biográficas al análisis de las movilidades" (INED-Orstom-Red Socioeconómica del Hábitat, París, junio 1997), y en 1997-98 para la organización de un grupo de reflexión de la Red Socio-Economía del Hábitat dirigido por J.-P. Lévy sobre las "Recomposiciones de los espacios residenciales", con, especialmente, el taller "El espacio residencial como lugar de la movilidad", dirigido por J. Brun y F. Dureau.

Recuadro 1. Programa comparativo Bogotá/Delhi[3]

Por un comparatismo "controlado"

Con el fin de avanzar en la comprensión de las transformaciones actuales de las grandes metrópolis de los países en desarrollo, iniciamos en 1994 un proceso comparativo "controlado", es decir, producto de la definición y la aplicación de una estrategia de observación y análisis que tradujera una misma aproximación de la ciudad. Así considerada, una aproximación comparativa ofrece dos ventajas. Permite generalizar y progresar en el plano teórico, sin por ello alejarse de las observaciones empíricas profundas y de las singularidades culturales e históricas. Con base en un trabajo previo de conceptualización, esta aproximación permite igualmente definir y aplicar a varias ciudades un esquema de lectura propio (independiente de la información disponible) y común a estas ciudades, es decir que permite dominar realmente la observación empírica mediante la definición de una metodología común, resultante de un mismo marco teórico. En esta perspectiva se enmarca el estudio comparativo realizado entre 1994 y 1998 en Bogotá y Delhi por investigadores del ORSTOM, en colaboración con equipos de investigación locales.

Bogotá y Delhi: ¿una comparación legítima?

A priori, todo parece oponerse a estas dos grandes metrópolis (seis y diez millones de habitantes respectivamente). Mientras que la India sigue siendo un país profundamente rural, Colombia se ha convertido en un país de ciudades. Delhi y su región constituyeron un verdadero laboratorio de experiencias de políticas urbanas y ordenamiento territorial, cuando en Bogotá el marco reglamentario es mucho más permisivo. No obstante, las dinámicas metropolitanas presentan unas similitudes que superan los contrastes de los contextos nacionales y de los modos de intervención pública. En un contexto de crecimiento demográfico en declive pero aún fuerte, la expansión periférica de las dos capitales continúa, con modalidades nuevas, en tanto que los espacios ya consolidados son objeto de profundas transformaciones. En ambos casos, el desfase se acentúa entre los objetivos declarados por las políticas y la evolución efectiva de la ciudad, impulsada por las poblaciones citadinas. Los particularismos de las dos sociedades estudiadas abren igualmente un interesante campo de comparación: en la India, una sociedad de castas tradicionalmente caracterizada por fuertes segmentaciones sociales y segregaciones espaciales; en Colombia, una sociedad multiétnica y multirracial igualmente marcada por profundas desigualdades socioeconómicas que la política neoliberal no contribuye realmente a reducir. El análisis de las prácticas residenciales en estas dos capitales permite identificar mejor los fenómenos de segmentación espacial ligados al proceso de metropolización, y ver en qué medida aquéllos trascienden la organización social tradicional, o se apoyan y refuerzan las divisiones y formas de segmentación propias de cada sociedad.

Un esquema de lectura común: el análisis de las relaciones entre movilidad espacial y transformaciones urbanas

Para aprehender las transformaciones en curso en Bogotá y Delhi, se privilegió el análisis de las prácticas de movilidad espacial de las poblaciones. Se enfatiza en las relaciones, por un lado

3 Las ideas presentadas en este recuadro están desarrolladas y profundizadas en una ponencia: Dureau F. y Dupont V. 1996, *À propos de l'ambition comparatiste. Réflexions à partir d'une recherche sur Bogotá et Delhi*. Ponencia en el seminario sobre "Las investigaciones urbanas en los países en desarrollo" PIR-Villes/CNRS, París.

(*Continuación Recuadro 1*)

entre movilidad residencial y movilidad cotidiana de los diferentes grupos sociales, y por el otro entre el nivel micro de las prácticas residenciales y el nivel macro de la producción del marco construido y del mercado de trabajo. En esta perspectiva sistémica y diferencial ubicamos el análisis de la movilidad espacial como factor de las transformaciones en curso en estas dos metrópolis del sur. En una primera etapa, se trata de analizar las prácticas residenciales de los habitantes, sus estrategias en materia de ocupación del espacio geográfico y económico, sus determinantes y sus interacciones con las estrategias de otras categorías de actores (en particular las instancias de decisión en el ámbito político y técnico-administrativo, pero también, entre los agentes económicos, los promotores y empresarios de la construcción). Posteriormente, el objetivo es articular estas prácticas de movilidad con las transformaciones que conllevan en la dinámica de las ciudades, en dos niveles: el nivel global de cada ciudad, en términos de impacto sobre la expansión espacial de la ciudad y de proceso de periurbanización; el nivel intraurbano, en términos de impacto sobre la redistribución de la población en el espacio urbano, sobre las dinámicas diferenciales de los barrios, y de manera más general sobre el proceso de segmentación espacial. El análisis de las relaciones entre comportamientos de movilidad y transformaciones urbanas se efectúa en distintas escalas: el área metropolitana, las municipalidades, los barrios, las unidades familiares y los individuos.

Tanto en la India como en Colombia, un análisis que *combina* diferentes objetos tradicionalmente considerados por aislado (comportamientos migratorios, políticas urbanas y recomposiciones urbanas) aparecía como completamente innovador. Las especificidades locales y las mutaciones profundas actualmente en proceso en estas dos metrópolis hacen de Bogotá y Delhi un marco privilegiado de aplicación de este enfoque.

Un sistema de observación común

Se combinó el análisis de las informaciones disponibles (censos, encuestas de hogares, etc.) con las imágenes satelitales y documentos cartográficos para lograr una aprehensión espacializada del desarrollo, de las recomposiciones internas y de la segmentación de ambas metrópolis. Por otra parte, la realización de encuestas específicas con muestras de población permitió analizar, de manera fina, los comportamientos residenciales. Estas encuestas se llevaron a cabo en barrios específicos que restituyen la diversidad de las localizaciones al interior del sistema metropolitano y el abanico de categorías socioeconómicas. Para restituir el *continuum* espacio-temporal de las diferentes formas de movilidad espacial e incluir una puesta en perspectiva longitudinal y familiar de los comportamientos individuales, el sistema de observación aplicado en Bogotá en 1993, y luego en Delhi en 1995[4] incluía dos componentes: una encuesta demoestadística biográfica (1.000 hogares encuestados en Bogotá en 1993 y 1994; 1.400 en Delhi en 1995), y unas entrevistas semidirigidas realizadas con una submuestra de hogares seleccionados por elección razonada dentro de la muestra de la encuesta estadística. Estas observaciones de las prácticas residenciales se complementaron mediante la recolección de datos (análisis de documentos y entrevistas directas) sobre las políticas urbanas y sobre el contexto de los barrios estudiados.

4 Para una presentación detallada del sistema de observación, *ver*:
Dupont V., Dureau F. 1995, *Pratiques résidentielles et impact sur les dynamiques et la segmentation de grandes métropoles. Étude des formes de mobilité spatiale des populations de Bogotá et de Delhi. Rapport intermédiaire N° 2, Bogotá et New Delhi.* Orstom.

Con el fin de garantizar la eficacia del trabajo comparativo, se adoptó para el taller un modo de funcionamiento específico, ya antes experimentado[5].

Varios meses antes del encuentro, se solicitó a los participantes presentar sus conclusiones y reflexiones sobre la metrópoli objeto de su investigación, siguiendo una guía de presentación (Recuadro 2) que incluye:

- una primera ficha en la que se abordan sucesivamente los cuatro temas correspondientes a las sesiones del taller: expansión espacial y redistribución de las densidades; estrategias y decisiones residenciales; segregación residencial y especialización funcional; políticas urbanas y actores no institucionales;
- una segunda ficha de datos de contextualización (de orden demográfico, urbanístico y económico).

Veinte[6] metrópolis fueron objeto de una contribución escrita organizada de acuerdo con este esquema. Todas estas ponencias[7] incluían secciones relativas a los cuatro temas de las sesiones. La presente obra restituye entonces sólo una parte del material presentado en el taller; pero se ha agregado una importante "plusvalía" gracias al trabajo realizado por los autores y los editores desde la finalización del taller.

La introducción de cada sesión del taller estuvo a cargo de un ponente (co-responsable, con un miembro del Comité de Organización, de cada uno de los capítulos de la presente obra) quien realizó una lectura transversal del tema tratado. De esta manera fue posible dejar un amplio espacio a los debates.

Dos capítulos del libro *Biographies d'enquêtes, Bilan de 14 collectes biographiques*, INED (Col. Méthodes et savoirs, N° 3): *Chapitre XI: Enquêtes Mobilité spatiale à Bogotá et dans trois villes du Casanare*, 241-278 (F. Dureau y C.E. Flórez); *Chapitre XII: Enquêtes Mobilités spatiales dans l'aire métropolitaine de Delhi*, 289-316 (V. Dupont y J.Prakash).

5 La eficacia de este modo de funcionamiento ya había sido comprobada en el encuentro de 1997 (arriba mencionado) sobre las recolecciones biográficas.

6 Una metrópoli presentada durante el Taller (Rotterdam) no está incluida en esta obra.

7 Las diferentes ponencias pueden consultarse en el sitio Web del Taller, en la siguiente dirección: http://www.bondy.orstom.fr/cvd/MUR/atelier/.

Recuadro 2. Guía de presentación de las metrópolis

Taller Metrópolis en movimiento
GUÍA DE PRESENTACIÓN DE LAS METRÓPOLIS
TEMAS DE LAS 4 SESIONES DEL TALLER

Respecto a su competencia específica sobre los temas que queremos abordar en el taller, precise en la introducción de su ponencia el marco problemático en el cual (los marcos problemáticos en los cuales) usted se sitúa, y explique el contexto metodológico (tipo de encuesta, tipo de datos secundarios, tipo de análisis de las diferentes informaciones).

• Expansión espacial y redistribución de las densidades

En el proceso de metropolización, ¿cuáles son los papeles respectivos de la expansión espacial en relación con los procesos de densificación o de redistribución de las densidades en las áreas ya urbanizadas? Describa la localización (centro/periferia) de los procesos de densificación. En la medida de lo posible, identifique igualmente las dinámicas diferenciales de los barrios y su grado de autonomía y/o de interacción entre ellas.

• Estrategias y decisiones residenciales

Se trata de identificar los factores determinantes (y su importancia relativa) en las decisiones de localización de los hogares. Usted puede mencionar las estrategias residenciales (término por definir en el contexto estudiado) aplicadas, según están más o menos determinadas por la oferta de vivienda. En la medida de lo posible se tratará este tema para los diferentes grupos sociales y se pondrá en relación con la movilidad cotidiana.

• Segregación residencial y especialización funcional del espacio metropolitano

Se trata de aprehender diferentes dimensiones (social, demográfica, étnica...) del fenómeno segregativo, así como de describir la estructura espacial del fenómeno y los factores de su evolución reciente, en relación con la organización funcional del espacio metropolitano.

• Políticas urbanas y actores no institucionales

Se tratará en este punto de poner en perspectiva las políticas urbanas (sus objetivos y su aplicación) y las prácticas residenciales de los habitantes de la metrópoli, y de reconsiderar los actores no institucionales, sus modos de organización y su papel frente a las políticas urbanas: ¿es posible identificar verdaderos contrapoderes frente a los poderes públicos? ¿Cómo se manifiestan estos contrapoderes? Igualmente usted podrá reflexionar sobre la génesis de los modos de intervención pública (considerados a nivel de los discursos, los tipos de políticas adoptadas y sus formas de aplicación).

(Continuación Recuadro 2)

FICHA DESCRIPTIVA

1. Contexto político-administrativo
¿Cuál es el sistema administrativo vigente en el país (Estado-nación, federación de Estados, confederación...)? ¿Cuál es el sistema político (democracia parlamentaria, régimen autocrático...)? ¿Cuál es el rango administrativo de la metrópoli? ¿Tiene ésta un estatuto específico de metrópoli o de área metropolitana? ¿Cuál es la composición del territorio de la metrópoli o del área metropolitana?

2. Papel económico de la metrópoli
Principales funciones económicas de la metrópoli, y rango de ésta en el contexto nacional e internacional.

3. Contexto demográfico nacional
Población actual total del país. Grado actual de urbanización del país *(% población urbana, con definición de la población urbana)*. Población actual de la metrópoli y eventualmente del área metropolitana *(precisar claramente el (los) territorio(s) de referencia)*. Rango de la metrópoli dentro de la red urbana nacional *(índice de primacía)*.

4. Dinámica demográfica de la metrópoli
Tasa de crecimiento anual de la población *(según periodización por definir)*. ¿Cuáles son los papeles respectivos de los diferentes factores (crecimiento natural, migración, integración de nuevos territorios) en esta evolución demográfica? ¿Cuál es el origen de los principales flujos migratorios hacia y desde la metrópoli? ¿Existen barrios de recepción privilegiados de los nuevos migrantes? En caso afirmativo, ¿cuáles son sus características (localización, tipo de hábitat)?

5. Dinámica espacial de la metrópoli
¿Cómo se desarrolló espacialmente la ciudad en los últimos 50 años (orientaciones y formas de la expansión, modificaciones del tejido urbano existente)? ¿Cómo se distribuye el crecimiento demográfico en el territorio metropolitano? (*adjuntar esquema si es necesario*).

6. Formas de producción y modos de ocupación de la vivienda
¿Cuáles son las diferentes formas de producción de la vivienda existentes en la metrópoli? (precisar el papel de los distintos actores, públicos y privados, así como la importancia respectiva de las diferentes formas de producción y su esquema de localización). ¿Cuáles son los diferentes modos de ocupación de la vivienda y su importancia respectiva?

7. Grandes líneas de las políticas urbanas
¿Cuáles han sido las grandes tendencias históricas (autoritarismo, *laisser-faire*, etc.), los grandes principios de las medidas tomadas y el discurso exhibido? ¿Cuáles han sido los principales modos de intervención de los poderes públicos y las principales medidas aplicadas? ¿A qué nivel se realiza la intervención de los poderes públicos (en la orientación de la expansión urbana, en la producción del espacio urbano, en la gestión del espacio ya urbanizado)? En el caso de las metrópolis de los países en desarrollo en particular, ¿cuál es la actitud de los poderes públicos frente a los barrios ilegales (invasiones y urbanizaciones clandestinas)?, y eventualmente ¿cuáles son las medidas específicas adoptadas?

8. Referencias bibliográficas

1
ABIDJÁN

Philippe Haeringer

1. CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

Costa de Marfil es una república desde 1958, independiente desde 1960, bajo un régimen presidencial de partido único hasta 1990. El multipartidismo, hoy consagrado en la Constitución, no impidió que el antiguo partido único conservara el poder. Éste sigue siendo ampliamente mayoritario (85% de los escaños). Sobrevivió a la muerte del presidente fundador, F. Houphouet-Boigny (1993)[8].

El país se divide en 10 regiones, 50 departamentos y 184 subprefecturas (en 1997). Esta organización administrativa ha variado con frecuencia desde la Independencia, en el sentido de una división cada vez más fina, paralela a la promoción progresiva de los pequeños centros regionales. Tras el objetivo neutral de la descentralización se oculta el reconocimiento de identidades locales todavía muy marcadas. En 1960, el país estaba dividido en sólo 4 departamentos y 19 subprefecturas.

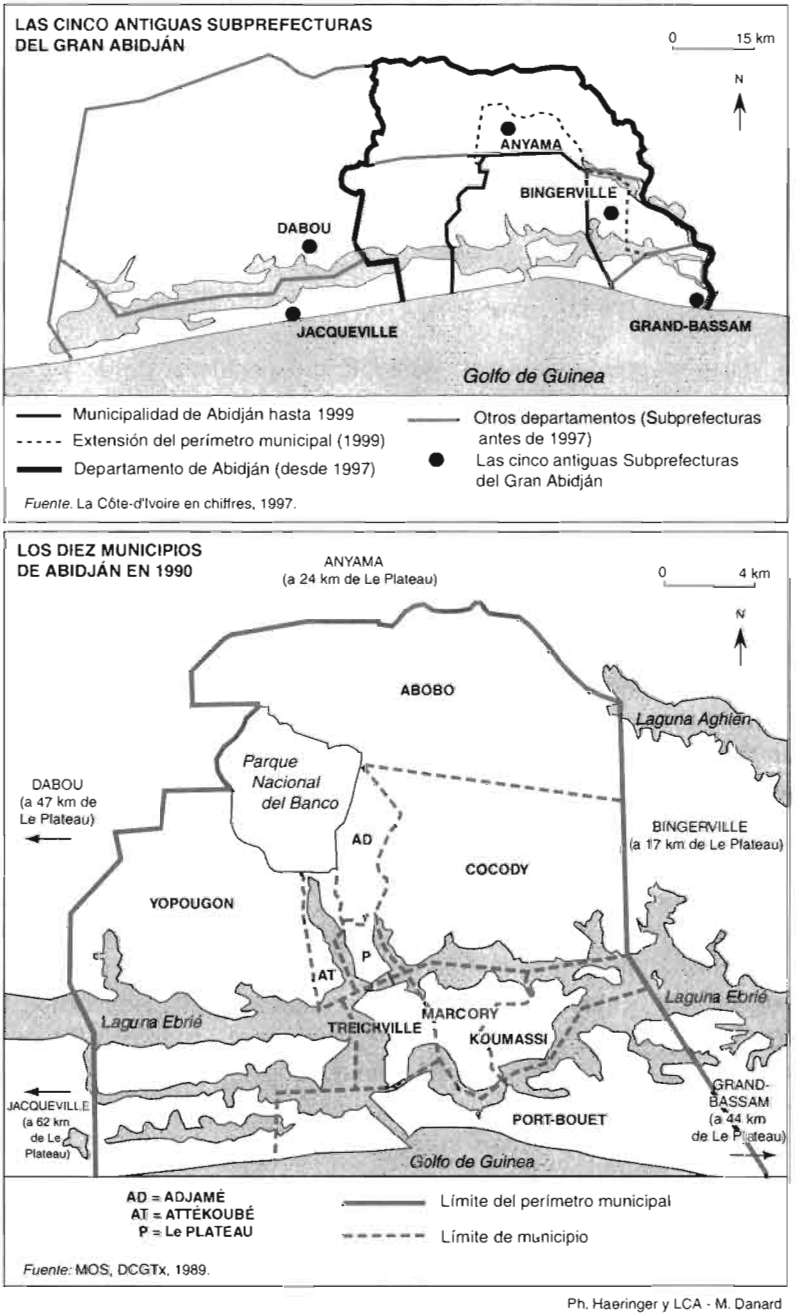
Abidján ha dejado de ser, en derecho, la capital política del país desde 1983. Ha sido sustituida en esta función por Yamusukro, antigua aldea del primer presidente (en el centro del país), pero en realidad toda la vida política, administrativa, y sobre todo económica, sigue concentrada en Abidján. Desde la ley de 1980 que instituía la descentralización municipal, Abidján es un municipio de pleno ejercicio (dotado de un concejo municipal elegido), subdividido en 10 alcaldías locales. No hay área metropolitana propiamente dicha, pero la noción de "Gran Abidján", utilizada en los estudios prospectivos, incluye 5 municipios periféricos (Grand-Bassam, Bingerville, Anyama, Jacqueville y Dabou) ampliados a las subprefecturas que éstos dirigen (Mapa 29).

Así entendido, el "Gran Abidján" cubre un territorio urbanizable de 550 km^2, sin contar algunas reservas naturales y sobre todo una inmensa laguna paralela a la costa, que divide el sitio en dos: espacios costeros entre mar y laguna (al sur), espacios continentales ligeramente más elevados (al norte). Las áreas actualmente urbanizadas cubren aproximadamente 200 km^2.

---

8 Hasta el golpe de Estado del año 2000.

Mapa 29
Abidján: división político-administrativa del Gran Abidján (1990)



Ph. Haeringer y LCA - M. Danard

2. PAPEL ECONÓMICO DE LA METRÓPOLI

Costa de Marfil pertenece a la zona franco (franco CFA), en el marco de la Unión económica y monetaria de África del oeste (UEMOA). Resistió positivamente a la devaluación drástica (-50%) del franco CFA en 1994. La tasa de crecimiento de su PIB pasó de una cifra negativa (hasta 1993) a una cifra del orden del 7% (desde 1995).

Abidján es el polo económico no sólo de Costa de Marfil, sino de toda una región que incluye al menos a Burkina Faso y Malí, en razón, entre otros, de su puerto en aguas profundas, abierto en 1950 (en el sitio lagunar, con un canal marítimo que atraviesa el cordón litoral). El tráfico portuario era de 12 millones de toneladas en 1995, de los cuales 5,5 en productos petroleros (tránsito hacia los países del Sahel: 0,6 millones de toneladas). El segundo puerto marfileño, San Pedro, registra un tráfico diez veces menor.

Sede de la compañía multinacional Air Afrique, Abidján registra un tráfico aéreo de casi 900.000 pasajeros (en 1995). Esta ciudad es igualmente (inclusive fue así como empezó) la cabeza de puente del único ferrocarril de la región: la línea Abidján-Uagadugú. Pero es sobre todo la red vial que comanda (5.600 km asfaltados en 1995, contra 1.000 en 1970) la que hoy día prolonga eficazmente su actividad portuaria. Así dotada, la ciudad de Abidján reúne lo esencial de la actividad industrial del país; el sitio portuario acoge por sí solo el 60% del parque industrial marfileño. En este último predomina el sector agroalimentario (Costa de Marfil tiene una importante producción agrícola), pero también ocupan sitios importantes los sectores de embalajes (esencialmente al servicio del sector anterior), maderas, textiles, productos químicos, cementos y otros materiales de construcción.

Conviene subrayar las ambiciones petroleras de Abidján, no tanto en materia de producción (yacimientos *off shore* muy prometedores) sino en materia de refinado y distribución. También hay que mencionar el sector bancario. Con unos veinte bancos y establecimientos financieros, Abidján es la principal plaza financiera de África del Oeste francoparlante.

3. CONTEXTO DEMOGRÁFICO NACIONAL

	1988
COSTA DE MARFIL	
Población total (en millones)	11
% población urbana	39%
RED URBANA: PRIMACÍA	
Rango de Abidján	1
Población (en millones): Ciudad de Abidján (Gran Abidján)	2 (2,3)
Población Abidján / Población urbana Costa de Marfil	46%
Población Abidján / población aglo. de rango 2 (Bouaké)	5,5

Fuente: RGPH (Censo General de Población y Hábitat).
Población urbana: habitantes de las aglomeraciones de más de 10.000 personas, y de algunas localidades de más de 4.000 personas de los cuales más del 50% de los jefes de hogar tienen una actividad no agrícola.

En el último censo general de población (1988) publicado hasta la fecha, Costa de Marfil contaba con cerca de 11 millones de habitantes. Sólo tenía 2 millones en 1930, 4 millones a principios de los años 1960. Se espera para el año 2000 unos 16 o 17 millones, de los cuales el 54% serán urbanos (39% en 1988). Siendo el área del país de 320.000 km^2, la población proyectada para el año 2000 corresponderá a una densidad general del orden de 50 hab/km^2, contra 5 en los años 1920 y 34 en 1988. Así, pues, Costa de Marfil está saliendo rápidamente de un estado de subpoblamiento[9] que, a principios del siglo, era una característica mayor de este país.

En sus límites actuales, Abidján tenía cerca de 2 millones de habitantes en 1988 (y 2,3 en los límites del "Gran Abidján"). La segunda ciudad marfileña, Bouaké (en el centro del país), tenía 360.000 habitantes en 1988, o sea 5 a 6 veces menos que la metrópoli. En la misma época, unas diez ciudades superaban los 50.000 habitantes y otras cincuenta tenían más de 10.000 habitantes. Abidján reunía cerca del 46% de la población urbana total. Ampliada al "Gran Abidján", la metrópoli representa, por tanto, el mismo peso que el resto de las ciudades.

4. DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LA METRÓPOLI

Abidján no existía a principios del siglo XX. En 1950, apenas acababa de superar los 50.000 habitantes (finales de 1948). Para alcanzar el millón de habitantes a finales del año 1975, fue necesario que progresara del 10 al 12% anual, lo que corresponde a una duplicación cada seis o siete años. Pero la siguiente duplicación se efectuó en un tiempo dos veces mayor, en trece años (2 millones a finales de 1988). Se estima en general que la tasa de crecimiento se redujo iniciando la década, cuando estalló la crisis económica de los años 1980. Habría pasado del 10 al 3%, para luego alcanzar el 4%. Hubo en efecto un receso en la crisis a partir de 1984-1985. Las proyecciones posteriores al censo de 1988 preveían una tasa del 4 al 6%, según el grado de la reactivación económica esperada. Luego de una recaída a principios de los años 1990, la reactivación se ha consolidado desde 1995, y se calcula para el año 2000 una cifra de 3.5 millones de habitantes, o por lo menos de 3 millones.

El crecimiento natural ocupa en adelante un lugar preponderante en el crecimiento demográfico de Abidján, en contraste muy marcado con la dinámica que prevaleció hasta 1980. Antes de esta fecha, la inmigración representaba prácticamente las dos terceras partes del crecimiento, y aún más si se remonta en el pasado: como en todas las ciudades coloniales en proceso de constitución, el crecimiento natural no podía rivalizar con el aporte migratorio, menos aún cuando la relación de masculinidad seguía siendo muy alta. Hoy día, esta relación sigue siendo ligeramente positiva en

9 Sobre esta noción de subpoblamiento, a veces controvertida, *ver* Sautter G. 1966, *De l'Atlantique au fleuve Congo. Une géographie du sous-peuplement*, París-La Haya, Mouton, 2 tomos.

las edades adultas (1,15 para el rango 15-59 años en 1988). En realidad es equilibrada, e incluso negativa (0,77) si se consideran sólo las edades fecundas (15-39 en las mujeres, 25-49 en los hombres), teniendo en cuenta la diferencia de unos diez años que separa a hombres y mujeres en la nupcialidad. Así, aun cuando las mujeres de Abidján son menos fecundas que las del resto del país (4,7 hijos por mujer contra 7), es plausible que el crecimiento natural de Abidján se sitúe en el mismo nivel que para el país entero, o sea el 3,5%. La mortalidad contribuye a este equilibrio: es menos alta en la metrópoli que en el país (menos de 10 por mil contra 14 por mil), debido probablemente tanto a una sub-representación de las clases de edad avanzada como a una mejor protección infantil.

La evolución es sutil. En 1975, se estimaba en 4% el crecimiento natural de la ciudad. Las mujeres de Abidján tenían en efecto un hijo más que en 1988 (5,6 contra 4,7). En cambio, ellas eran un poco menos numerosas en las edades fecundas (tasa de masculinidad: 0,90 contra 0,77, según las definiciones arriba mencionadas). Estamos, pues, frente a dos movimientos contrarios. Pero el segundo (la feminización de la población) ya no puede avanzar mucho, mientras que el primero (la baja de la fecundidad por mujer) todavía tiene una amplio margen.

La mortalidad presenta igualmente dos corrientes que tienden a anularse. Por un lado, se puede esperar que diversos progresos (en particular respecto a la mortalidad infantil) seguirán alargando la vida: la esperanza de vida en el nacimiento pasó de 33 a 56 años en 30 años (1958-1988, para la totalidad de Costa de Marfil). Por el otro lado, la creciente estabilización de la población de Abidján borrará la sub-representación de las clases de edad avanzada.

En total, dado que el factor de fecundidad parece determinante (ya que tiene más latitud), el desaceleramiento del crecimiento natural parece ineluctable, y los demás factores sólo podrían amortiguar esta evolución. Se puede suponer, entonces, que en los últimos veinte años del siglo XX, la tasa de crecimiento natural de Abidján ha evolucionado en 4 o 3%.

De ser así, y si las evaluaciones del crecimiento urbano (3 a 6%) son acertadas, hay que concluir que el flujo migratorio cesó, e incluso se invirtió ligeramente, por lo menos durante los años más difíciles de la crisis. Prever un crecimiento urbano del 6% en caso de reactivación económica, es anunciar un aporte migratorio del 2 al 3%. Luego de los flujos de 6 al 8% (en realidad los *saldos* migratorios) a los cuales Abidján todavía estaba acostumbrada en los años 1970, dichas previsiones pueden parecer modestas. Pero están acordes con la nueva relación existente entre poblaciones rurales y urbanas. Dado que esta relación se aproxima al equilibrio, una extracción supuestamente constante (en porcentaje) en la población rural ya no puede tener sobre la población urbana la misma incidencia numérica que en el pasado.

Los flujos migratorios positivos (no se conocen los flujos negativos) trajeron, en el año anterior al censo de 1988, 80.000 personas, de las cuales 50.000 provenían de

las regiones marfileñas y 30.000 del extranjero. De Costa de Marfil llegaron sobre todo gentes de las etnias akan (suroriente, 48%), mandé (noroccidente, 24%) y krou (suroccidente, 20%). Del exterior llegaron burkinabeses (30%), malienses (22%), ghaneses (19%), nigerios (11%), guineanos (9%). Entre los no africanos, es de anotar que los libaneses son más numerosos que los europeos, y que los franceses son más numerosos que los demás europeos reunidos. Juntos, los no africanos no representan más del 3% de la población de Abidján; sin embargo, se trata de un récord para la región.

Salvo para estos no africanos, la distribución en el espacio de Abidján es globalmente muy poco diferenciada, probablemente debido a la mezcla de poblaciones producto de un muy desarrollado mercado de vivienda en arriendo. Peso a ello, se observa una predominancia marfileña, especialmente sureña, en los programas de vivienda destinados a los asalariados, por ejemplo en Yopougon (*cf. infra*, 5, 6), mientras que los extranjeros, entre los cuales hay una mayoría de comerciantes y artesanos, encuentran más fácilmente una vivienda en el eje norte (Adjamé-Abobo) o en el cordón litoral. Los sitios costeros, por ejemplo, ofrecen condiciones favorables para la instalación de pequeños grupos especializados, como los ahumadores de pescado ghaneses. Entre los no africanos, los libaneses se instalan cerca de los mercados, los europeos cerca de las industrias, pero igualmente comparten con la élite africana los barrios más elegantes.

5. DINÁMICA ESPACIAL DE LA METRÓPOLI

Antes de 1950, Abidján ya está dividida por la laguna Ebrié, una larga extensión de agua paralela al mar (Mapa 2). En la ribera continental, al norte, la península llamada Le Plateau (La Meseta) alberga las funciones centrales y lo esencial de la población de origen europeo. Al sur, en el extremo de la isla de Petit-Bassam, se desarrolla el principal barrio africano, Treichville. Pero un segundo barrio africano, Adjamé, existe al norte de Le Plateau, de donde salen las carreteras hacia el interior. La función portuaria es incipiente: en la costa atlántica, el embarcadero de Port-Bouet está conectado a Le Plateau por una vía férrea liviana, que cruza la laguna por un puente de barcos.

El año de 1950 marca un giro en la expansión de la ciudad. El puerto en aguas profundas, inaugurado ese año, confiere a la isla de Petit-Bassam una importancia considerable, no sólo por su presencia en sus flancos, sino también por las vastas zonas industriales que allí se instalan. Algunas de dichas zonas también adquieren una función residencial para los ejecutivos expatriados, de repente más numerosos. Un nuevo barrio africano, Koumassi, se une a Treichville, esencialmente para acoger a los trabajadores del puerto y de las industrias. Al norte de la laguna, la ciudad blanca se expande en la península vecina, creándose el barrio residencial de Cocody, detrás

de algunos establecimientos industriales. Adjamé, por su lado, absorbe las colinas vecinas, iniciando así un proceso de urbanización más o menos informal.

Alrededor del año 1970 la ciudad de Abidján cambia de nuevo de escala. surgen tres ciudades nuevas, de dimensiones rápidamente considerables, que simbolizan tres estratos sociales característicos. Las tres se implantan en tierras continentales. Al oriente, más allá de Cocody, se reservan inmensos territorios para el proyecto de "La Riviera", símbolo algo exagerado del éxito económico y de la modernidad de Costa de Marfil. Al occidente, en el sitio de Yopougon, se instala una urbanización popular programada, llevando los estándares mucho más arriba de lo que habían estado en Treichville o Adjamé. Yopougon está naturalmente destinado a los nuevos sectores asalariados mejor estabilizados. Pero, al mismo tiempo, al norte, en el sitio de Abobo, un proceso de urbanización informal galopante acoge los sectores no asalariados, más inestables o más modestos, o también los ahorradores que no han podido encontrar en otra parte una parcela para construir. Conviene también mencionar, en el centro mismo de la isla de Petit-Bassam, en unos pantanos cercanos de las zonas de empleo (Marcory-poto-poto, Marcory "telegrafía sin cable"), una forma de tugurios muy concentrada, siempre renaciente, y cuya extrema precariedad traduce más una estrategia espacial deliberada que una miseria real.

Luego de 1990, comienza una nueva fase, favorecida a la vez por el final de las grandes ambiciones "houphouetianas" (*cf. infra,* 7), por la confirmación de una moderación demográfica, por una liberalización societal, y también por la construcción, gracias a los fondos del Banco Mundial, de una red eficaz de vías circunvalares urbanas. En lugar de dispersarse de nuevo, Abidján acaba de tomar posesión del inmenso marco de la fase anterior: un cuadrado de treinta kilómetros de lado. De esta forma, se borran las separaciones, los espacios bien delineados se unen, se interpenetran, se mestizan. La movilidad aumenta mientras que los paisajes se desdibujan, el sentimiento de inseguridad crece y los hábitats se cierran.

Para dar una idea del peso demográfico adquirido y esperado por los grandes componentes de la aglomeración, vamos a referirnos a una evaluación-proyección realizada por el Taller de Urbanismo de Abidján (AUA) a partir de los datos del censo de 1988: de 1990 a 2010, el peso relativo de Yopougon (al occidente) pasaría del 22 al 28%, el de Abobo (al norte) pasaría del 23 al 25%, el de La Riviera (al oriente) pasaría del 8 al 20%, el del centro-norte (Le Plateau y Adjamé) retrocedería del 14 al 7%, el del centro-sur (isla de Petit-Bassam) retrocedería del 23 al 11%, y finalmente el peso del cordón litoral se mantendría alrededor del 9%.

6. PRODUCCIÓN Y OCUPACIÓN DE LA VIVIENDA

La fórmula de base de la urbanización mayoritaria es la parcelación administrativa de lotes para construir. Planos ortogonales, parcelas de 200 a 600 m^2 (generalmente 400

m^2, o sea, 20 x 20 m), *hábitat de patio*. Muy pronto, la cabaña monofamiliar dio paso a fórmulas multifamiliares, ocho a diez viviendas (en una parcela de 400 m^2) alrededor de un patio compartido por el propietario y sus inquilinos. Construcciones de un solo nivel, un bloque largo del lado de la calle, un bloque al fondo del patio, cada uno dividido en 4 o 5 viviendas de 1 a 3 piezas. Los otros dos lados del patio están destinados a las cocinas y los sanitarios respectivamente, unas y otros muy rudimentarios. En el centro del patio, el árbol del palabreo. Esta fórmula caracteriza tanto a los barrios regulares, Treichville, Adjamé o Koumassi, como a los irregulares, como los de Abobo, construidos esencialmente por los aldeanos, propietarios consuetudinarios, cuya gran preocupación (compartida por sus compradores) era la de seguir las normas con la esperanza de una regularización ulterior.

El modo de ocupación de la vivienda es, por tanto, mayoritariamente el arriendo, los hogares propietarios representan menos del 10% de los casos, mientras que los hogares albergados (por solidaridad familiar o comunidad de origen) son cada vez menos numerosos. El modo de producción es la autopromoción mucho más que la autoproducción, ya que la calidad constructiva exige cada vez más recurrir a artesanos.

El "hábitat de patio" (igualmente designado con la expresión "hábitat evolutivo") evoluciona bastante rápido, en efecto, hacia fórmulas más sofisticadas. El principal avance en los últimos años es la incorporación de las cocinas y sanitarios a las viviendas, así como la individualización del espacio patio, que se divide en tantos patiecitos como hay de apartamentos. Los contadores de agua y electricidad también se individualizan. Otra orientación de la evolución es, por supuesto, la verticalización. Generalmente limitada a dos niveles (planta baja y un piso), no abandona la referencia al patio, y corresponde con frecuencia a un salto cualitativo. Existe igualmente un modelo de bloque masivo, en cuatro parcelas reunidas, que desarrolla de 6 a 8 pisos que dan a un "patio-pozo".

Parecería que hay una relación fuerte entre estas evoluciones y los modelos propuestos durante mucho tiempo por los programas de hábitat social. El principio del patiecito individual, en particular, está explícitamente presentado, por los propietarios que lo ponen en práctica, como una respuesta a una demanda ahora insatisfecha ya que los programas sociales fueron abandonados.

Aunque interrumpidos, estas viviendas sociales producidos por las sociedades inmobiliarias del Estado (o de economía mixta) de la época de prosperidad de Houphouet-Boigny, siguen marcando el paisaje, en Yopougon en particular, pero también en la isla de Petit-Bassam donde remplazaron los hábitats precarios. Más o menos en las mismas proporciones que el hábitat popular de hoy, se distribuían mayoritariamente en fórmulas horizontales, algunas en dúplex, más lujosas, y unos programas de bloques verticales. Excepto las fórmulas en dúplex, generalmente reservadas al arriendo-venta, estos hábitats (60.000 unidades de vivienda construidas entre 1960 y 1980)

se destinaban masivamente al arriendo simple. Hoy día, las sociedades liquidadoras intentan vender las viviendas a sus ocupantes.

Si bien los programas propiamente sociales se detuvieron con la crisis de los años 1980, unos promotores privados tomaron el relevo, cada vez más numerosos (unas cuarenta sociedades en 1997, que producen de 2.000 a 3.000 unidades de vivienda por año). Pero su producción va dirigida a las clases medias o acomodadas (con capacidad de acceder a la propiedad), pese a una filiación más o menos establecida con los antiguos programas sociales (se benefician también con bonificaciones financieras). Sus viviendas, generalmente horizontales, contribuyen a borrar las fronteras entre el popular Abobo y el elitista Cocody-Riviera. De manera general, pese a una postura arquitectónica intencionalmente sencilla desde el diseño hasta la entrega, todas estas construcciones son inmediatamente transformadas por sus compradores en villas-búnkeres, a la vez lujosas y seguras.

Es necesario hablar aquí del *hábitat de las clases acomodadas*. Los inmuebles de apartamentos siguen siendo una modalidad poco frecuente en Abidján. La casa individual con jardín y la villa siempre han predominado, desde los modelos coloniales hasta los "castillos" barrocos que abundan hoy día, especialmente en el sector de La Riviera. Pero, insensiblemente se pasó de un hábitat vegetalizado visualmente muy abierto a unas fortalezas fuertemente custodiadas por cuerpos privados de seguridad.

En el otro extremo se sitúa el *estrato del hábitat precario*, que no se debe confundir con las urbanizaciones ilegales que caracterizaron a Abobo. Son generalmente pequeños grupos de barracas de madera, instaladas en partes no ocupadas de terreno, las pendientes o el fondo de los barrancos. Fuera de su estatuto y su forma, funcionan de una manera similar al hábitat de patio: allí se practica también la especulación derivada del alquiler. Su repartición en la aglomeración está completamente dispersa, excepto en el cordón costero, entre mar y laguna, donde reina masivamente una forma de hábitat precario, en connivencia con los propietarios de los cocotales bajo los cuales se instalan.

Finalmente se encuentran los *hábitats aldeanos*. Varias decenas de aldeas fueron progresivamente absorbidas por la aglomeración. La mayoría siguen siendo claramente identificables, con sus campanarios y sus cabañas profundas. Algunas desaparecen poco a poco bajo su propia especulación derivada del alquiler, que los conduce a una verticalización a veces muy acentuada. Pero es sobre todo por su especulación sobre la tierra como estas aldeas se integran a la ciudad. En forma clandestina en la época en que Abobo se constituyó, pero hoy de manera legal en los vastos enclaves que les son reservados, están entre los principales urbanizadores de la aglomeración de Abidján.

Un estudio realizado en 1989 por el Taller de Urbanismo de Abidján, estimaba en 20% del área habitada el espacio que ocupan las villas o las casas con jardín de las clases acomodadas o relativamente acomodadas, en 25% el espacio de las operacio-

nes conjuntas de las empresas inmobiliarias (4% en inmuebles colectivos), en 40% el espacio del hábitat de patio (4% fuera de parcelación), en 13% el espacio del hábitat precario (3,5% bajo los cocotales costeros), y en sólo 2% el espacio de los inmuebles de apartamentos fuera de las operaciones conjuntas. Los espacios aldeanos se incluyen aquí en el concepto de hábitat de patio.

Por supuesto, estas cifras no dan cuenta del volumen de la población involucrada. El censo de 1988 clasifica el 4% de la población solamente en el residencial acomodado, contra el 24% en las operaciones conjuntas, el 58% en el hábitat de patio (o "hábitat evolutivo") y el 14% en el hábitat precario. La proporción de las operaciones conjuntas es claramente superior al parque de vivienda que ellas representan (19%): esto se debe a que el tamaño de los hogares es mayor allí que en otras partes (6,5 personas, contra un promedio de 5 en los otros hábitats). Es preciso recordar también que esta categoría reúne tanto los programas económicos de los años 1960 y 1970 como las realizaciones, posteriores, de las empresas privadas.

Para ser completo, es interesante mencionar elementos de densidad. Pero las cifras sólo tienen sentido cuando los hábitats están "llenos". Se alcanza entonces un promedio de 500 habitantes por hectárea en los hábitats de patio, 450 en las operaciones inmobiliarias a precios moderados, 80 en las zonas residenciales de *standing* medio o alto. Estas cifras disminuyen cuando uno se aleja del centro, pero pueden también alcanzar niveles paroxísticos: en la concentración precaria de Marcory-poto-poto, hoy desaparecida, se llegó a contar hasta 1.500 habitantes por hectárea.

Finalmente hay que volver sobre el asunto del modo de ocupación de las viviendas. Esta cuestión evoluciona muy rápidamente. La proporción de los arrendatarios (y otros dependientes: personas albergadas, personas atributarias de vivienda ligada a la función) que superaba el 90% en los años 1960-1970, sólo es del 81% en 1988 y del 77% en 1995 (Encuesta niveles de vida, Dirección de Estadística). Las políticas de privatización del sector inmobiliario están dando sus frutos.

7. POLÍTICAS URBANAS

Hasta la fase más reciente, Abidján fue el reino del urbanismo de Estado, cuyo voluntarismo registró indiscutibles éxitos, pero cuyo absolutismo generó luchas estériles contra las urbanizaciones alternativas.

En los primeros años de su reino, el presidente Houphouet-Boigny se comprometió a erradicar todos los tugurios de su capital. A través de su política mostró que este programa debía pasar por la acción exclusiva del Estado promotor. En otras palabras, la opción popular tradicional, la urbanización administrativa en parcelas, que encargaba a cada atributario la construcción de su vivienda o la de sus inquilinos, ya no cabía en el espíritu de modernidad impuesto por el joven Estado. Aprovechando los resultados de una primera experiencia realizada por la administración francesa poco

antes de la Independencia, el gobierno marfileño multiplicó los recursos al servicio de un hábitat social planificado. Con el apoyo de la cooperación francesa y de algunos otros prestamistas internacionales, pero también con aportes específicos provenientes del fisco nacional, se implementó un dispositivo eficaz para financiar los programas, acondicionar los terrenos, construirlos y administrarlos.

Las 60.000 unidades de vivienda "económica" construidas de esta manera entre 1960 y 1980, constituyen una masa considerable para una ciudad que, en 1960, contaba con menos de 200.000 habitantes, pero insuficiente para el millón de habitantes de 1975 y para los dos millones de los años 1980. En el apogeo del programa, la totalidad de construcciones realizadas representaba apenas el 20% del parque de vivienda de Abidján. Luego el sistema se desmoronó, mientras el país se hundía en una crisis económica profunda.

En sí, el balance está lejos de ser negativo. Si bien se está lejos de las ambiciones declaradas para el largo plazo, este episodio de historia urbana fue, en el mediano plazo, una especie de *success story*. Contribuyó a sacar a la ciudad africana (Abidján estaba en la mira de toda la región) de las imágenes, pertinentes o no, de pueblo protourbano. Articuló, de una manera significativa, el citadino de base a la modernidad del momento a la cual, en otros planos, el país intentaba adherir con fervor. Con frecuencia, las viviendas propuestas, acompañadas de prestaciones urbanas de calidad, eran el fruto de una verdadera ambición arquitectónica y social: lejos de ser la simple reproducción de las HLM (vivienda social pública, de renta limitada) occidentales, lo inventaron todo tomando en cuenta a la vez las expectativas locales y un PIB *per cápita* 15 a 20 veces inferior al de Francia. La influencia que estas viviendas ejercieron en el largo plazo sobre las prácticas constructivas populares y los estándares residenciales (*cf. supra,* 6) ilustra claramente la dimensión estratégica de un programa de este tipo.

Sin embargo, el pasivo es igualmente importante. Debido a su peso financiero e ideológico, este programa de promoción inmobiliaria desvió al Estado de todas las demás dinámicas de hábitat popular. En los años 1960 y 1970, el Estado les concedió muy poca atención a las urbanizaciones antiguas, y se crearon muy pocas urbanizaciones de parcelas, siempre como a regañadientes, sólo para casos de urgencia, y con los recursos más rudimentarios. Al mismo tiempo, las urbanizaciones ofrecidas por los propietarios consuetudinarios, fueron sistemáticamente consideradas como ilegales e ilegítimas, a pesar de su evidente utilidad frente a una demanda mantenida bajo presión. Muchas fueron arrasadas sin contemplación, con sus construcciones nuevas, otras fueron abandonadas a su suerte, sin ninguna dotación en servicios públicos, como para resaltar aún más, por contraste, la superioridad de las construcciones estatales. Lo mismo sucedió con las viviendas precarias. En una palabra, todos estos años registraron una lucha incesante entre las opciones populares de vivienda, que querían ser reconocidas, y las autoridades públicas que, cada 4 o 5 años, lanzaban una vasta

campaña de erradicación. Esta política del buldózer tenía, pues, sus momentos de tregua: la ciudad tenía que vivir... ¡Pero qué desperdicio!

En el transcurso de las dos últimas décadas, las cosas se apaciguaron, el Estado desplazó su atención y sus ambiciones hacia grandes obras de infraestructura. Con el firme apoyo del Banco Mundial, se desarrolló considerablemente la malla vial principal, pero también las vías de barrios hasta entonces ignorados (Abobo-Marché, Pélieuville, Attiékoubé). La privatización de los principales servicios públicos (agua, electricidad, recolección de basuras), entregados a sociedades internacionales, permitió también progresos funcionales (pero el saneamiento todavía plantea serios problemas). Grandes avances se produjeron igualmente en el ámbito de la distribución, donde la iniciativa privada creó nuevos polos de animación. En cuanto al hábitat, si bien no se beneficia de una política muy creativa a favor de los sectores sociales modestos (los sectores medios se ven bastante favorecidos por los promotores privados y el Estado urbanizador), por lo menos ya no es víctima de ostracismo. Las urbanizaciones ilegales fueron regularizadas, y en muchos casos dotadas de servicios. La guerra contra las aldeas consuetudinarias ya terminó: unas convenciones rigen sus derechos sobre la tierra, sobre bases concertadas, es cierto, en los años 1970. En cuanto a los buldózeres, ya no intervienen por sorpresa. Cuando, hace tres años, fue arrasado el tugurio Washington, sus habitantes fueron reubicados en un pueblo completamente nuevo.

La municipalización electiva, la liberalización de la vida política, la emergencia de la vida asociativa, tienen probablemente algo que ver en este apaciguamiento. No obstante, todavía se observan ciertos inmovilismos, que siguen afectando a inmensos barrios antiguos como Koumassi, pero también al barrio estrella de los años 1970, Yopougon, los cuales se pudren poco a poco, ya no por decisión del Estado sino por impotencia o incuria. Sin embargo, en las municipalidades locales proliferan los proyectos. Pero éstos apuntan a detalles de la vida social, a la escala del radio de acción de las asociaciones. Las municipalidades en sí siguen desprovistas de recursos.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Antoine Ph., Herry C. 1982, *Enquête démographique à passages répétés. Agglomération d'Abidjan*, Abidján, Direction de la statistique.

_____, Dubresson A., Manou-Savina A. 1987, *Abidjan côté cours*, París, Karthala/Orstom.

Atelier d'urbanisme d'Abidjan 1993, *Abidjan, Atlas des modes d'occupation des sols (MOS, état 1989)*, Abidján, DCGTx.

Direction et contrôle des grands travaux (DCGTx) 1989, *Abidjan, Perspectives à long terme*, Abidján, DCGTx.

Haeringer Ph. 1969, Structures foncières et création urbaine à Abidjan, *Cahiers d'études africaines*, 34, 219-270 (y 16 mapas).

_____ 1969, Quitte ou double. Les chances de l'agglomération abidjanaise, *Urbanisme*, N° 111-112.

_____ 1972, L'urbanisation de masse en question. Quatre villes d'Afrique noire, en *La croissance urbaine en Afrique noire et à Madagascar*, Colloques internationaux du CNRS, N° 539, 625-651.

_____ 1979, Abidjan 1976. Occupation de l'espace urbain et péri-urbain, en *Atlas de Côte-d'Ivoire*, Abidján, Ministère du Plan, Université d'Abidjan, Orstom.

_____ 1982, Stratégies populaires pour l'accès au sol dans la ville africaine. Une grande partie de dés dans la banlieue d'Abidjan (ou l'impossible débat avec l'Etat), en *Enjeux fonciers en Afrique noire*, París, Karthala, 341-359.

_____ 1985, Vingt-cinq ans de politique urbaine à Abidjan ou la tentation de l'urbanisme intégral, *Politique Africaine*, N° 17, 20-40.

_____ 1990, Mais comment faut-il donc le dire? Les solutions de demain sont inscrites sur le sol depuis des lustres, en *Housing Africa's urban poor*, International african seminars, Manchester University Press, 273-287.

_____ (éd.), 1983, *Abidjan au coin de la rue*, París, numéro spécial des Cahiers Orstom, serie Sciences humaines.

Ministère de l'économie et des finances 1997, *La Côte-d'Ivoire en chiffres*, édition 1996-1997, Abidján, Dialogue production.

Paulais T. 1995, *Le développement urbain en Côte-d'Ivoire (1979-1990)*. Les projets de la Banque mondiale, Abidján, Karthala.

2
BAMAKO

Monique Bertrand

1. CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

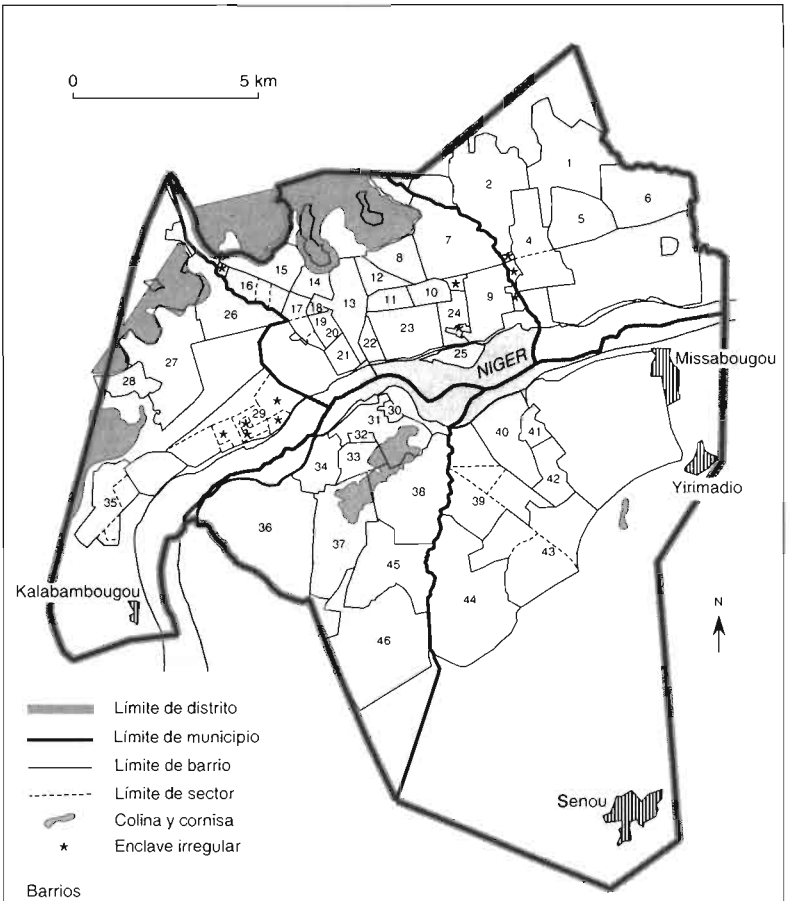
De la colonización francesa, Malí heredó una administración centralizada, cuyas consecuencias se hacen sentir en las insuficiencias de las infraestructuras urbanas. En 1991, el país inició una fase de transición de un régimen de partido único hacia un régimen pluralista. Desde 1997, entró en un segundo quinquenio presidencial, legislativo y municipal.

Bamako es la capital de Malí. Su Distrito tiene rango de región, al lado de las otras ocho regiones del país. Por este concepto, tienen como administrador a un gobernador nombrado. El Distrito está conformado por seis municipios (Mapa 30). Las relaciones entre la gobernación del Distrito y las alcaldías de los seis municipios están en proceso de reforma institucional y política. Como consecuencia de la reforma de descentralización de 1996, el alcalde del Distrito (elegido entre los concejales de los seis municipios) sustituyó al gobernador tras las elecciones municipales de 1998.

La aplicación a Bamako del término de metrópoli se justifica por consideraciones esencialmente demográficas y no da lugar a un reconocimiento institucional. La noción de suburbio no tiene mucho sentido en esta aglomeración que se extendió desde los barrios antiguamente bamaqueños hacia los amplios límites y reservas que el distrito había fijado desde 1978. Pero, hacia el nororiente y el suroccidente de la aglomeración, la expansión urbana de Bamako desborda ahora los límites administrativos del distrito. Al constatar el tope de ocupación urbana, las grandes agencias de ordenamiento territorial (en particular la Agencia de Cesión Inmobiliaria, creada en 1992) empiezan a intervenir puntualmente más allá del límite del distrito.

Existe una incertidumbre sobre el número de barrios administrativa y/o políticamente reconocidos y, desde 1979, sobre la frontera administrativa entre dos de los seis municipios. El surgimiento de nuevos barrios dio lugar, desde la época colonial, a escisiones y divisiones sociales al interior de los territorios más antiguamente constituidos. A pesar de límites geográficos cambiantes, los barrios juegan, pues, un papel importante. Los municipios, por su parte, disponen de recursos muy limitados pero son objeto, de manera creciente, de fuertes rivalidades clientelistas que se manifiestan en particular en la gestión de la tierra. Finalmente, otras ambigüedades conciernen el estatuto de ciertos espacios urbanos enclavados o periféricos.

Mapa 30
Bamako: división político-administrativa (1998)



Barrios

1 - DJOUMANZANA FADJIGUILA
2 - BANCONI
3 - SIKORONI
4 - KOROFINA (norte y sur)
5 - DJELIBOUGOU
6 - BOULKASSOUMBOUGOU
7 - HIPPODROME
8 - MISSIRA
9 - ZONE INDUSTRIELLE
10 - QUINZAMBOUGOU
11 - BAGADADJI
12 - MÉDINA COURA
13 - CENTRE COMMERCIAL
14 - DAR SALAM
15 - NTOMIKOROBOUGOU
16 - BADIALAN
17 - BOLIBANA
18 - OUOLOFOBOUGOU
19 - DRAVELA
20 - BAMAKO COURA
21 - QUARTIER DU FLEUVE
22 - BOZOLA
23 - NIARÉLA
24 - OUARTIER TSF
25 - CITÉ DU NIGER
26 - HANDALLAYE
27 - LAFIABOUGOU
28 - TALIKO
29 - DJIKORONI-PARA
30 - SEMA I
31 - BADALABOUGOU
32 - SEMA II
33 - QUARTIER MALI
34 - TOROKOROBOUGOU
35 - SEBÉNINKORO
36 - BAKO DJIKORONI
37 - SABALIBOUGOU
38 - DAOUDABOUGOU-FLABOUGOU
39 - SOGONINKO
40 - MAGNAMBOUGOU
41 - DIANÉGUÉLA
42 - SOKORODJI
43 - FALADIÉ
44 - NIAMAKORO
45 - KALABAN COURA
46 - KALABAN COURA SUD

Fuente: M. Bertrand - Departamento de Geografía Universidad de Caen - 1997.

C. Fouetillou y LCA - M. Danard

2. PAPEL ECONÓMICO DE LA METRÓPOLI

El contexto es el de la África sudano-saheliana, enclavada, y con una base productiva manufacturera reducida. Bamako organiza la redistribución de las rentas nacionales (algodón, auge de la explotación aurífera en la última década) hacia las zonas de exportación. La crisis del salariado público la afecta particularmente: congelación de contratación de funcionarios desde 1984, restructuraciones en proceso en empresas estatales. La importación y el tránsito comercial más que nunca son proveedores de riquezas privadas, pero con dos limitaciones: por un lado, las dependencias monetarias y las fragilidades de esta economía de redistribución; y por el otro, el fraccionamiento de los circuitos informales abajo de los grandes comerciantes.

La capital redistribuye, además, las ayudas y créditos internacionales a favor del desarrollo nacional. Retiene una parte nada despreciable de estos dineros para cumplir funciones de gestión ("proyectos", cooperación descentralizada, consultoría nacional y sobre todo extranjera) y para sus propias infraestructuras (tres Proyectos Urbanos de Malí financiados por el Banco Mundial desde 1978)[10].

Finalmente, el efecto de aglomeración suscita la demanda de consumo incompresible de una masa citadina poco solvente. Para responder a ésta, el sector "informal" absorbe así más de la mitad de los empleos de los activos (Ouédraogo y Piché, 1995)[11]. Este papel de amortiguador explica que la capital siga constituyendo una solución y una transición (hacia el éxodo internacional) migratorias. En los últimos años, la inversión en finca raíz e inmobiliaria en la capital se beneficia en particular del ahorro internacional.

3. CONTEXTO DEMOGRÁFICO NACIONAL

	1976	1987	1998
MALÍ			
Población total (en millones)		7,696	9,790
% población urbana		22%	
RED URBANA: PRIMACÍA			
Rango de Bamako	1	1	1
Población Distrito Bamako (en millones)	0,419	0,658	1,016
Población Bamako / población total Malí		8,5%	10,4%
Población Bamako / población urbana Malí		39%	
Población Bamako/pob. aglom. de rango 2 (Ségou)	6,4	7,5	

Fuente: RGPH - Censos Generales de Población y Hábitat, 1987 y 1998 (primeros conteos).
Población urbana (definición utilizada desde el censo de 1976): "población residente en los municipios[a], las capitales de los círculos y en todas las aglomeraciones de 5.000 habitantes o más". 13 ciudades tienen más de 20.000 habitantes en 1987.
a. Hasta la reforma de descentralización de 1996, los municipios sólo son urbanos. El Malí de 1992 (inicio de la Tercera República) cuenta con 19 municipios, de los cuales 6 bamaqueños.

10 El primer proyecto urbano (1977-1986, US$ 15 millones) benefició en un 95% a Bamako; el segundo (1985-1993, US$ 27 millones) se destinó en su totalidad a Bamako; el tercero (desde 1996), titulado "Infraestructuras y descentralización", apoya más claramente a las ciudades secundarias del país.

11 *Fuente*: Immus, 1992. La proporción del sector informal es mayor entre los migrantes que entre los no migrantes, y más importante entre las mujeres que entre los hombres. Según la encuesta de la Dirección Nacional de Esta-

4. DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LA METRÓPOLI

Cuadro 1
Bamako: tasa de crecimiento anual de la población (1958-2000)

Fecha	1958-1961[a]	1980[a]	1990[b]	2000[b]
Tasa (%)	23,2	6,9	6,6	5,6

a. Censo de Bamako (1958) y Encuesta Demográfica Maliense (1960-1961).
b. Estimaciones calculadas a partir de los censos de 1976 y 1978, Tercer Proyecto Urbano de Malí, vol. 2.

Ningún territorio nuevo ha sido integrado desde la definición del distrito de Bamako en 1978-1979. El saldo migratorio contribuiría en menos del 35% a la tasa de crecimiento de la población de Bamako (Ouédraogo y Piché, 1995) debido a:

- una fecundidad alta;
- una afluencia de migrantes acompañada de salidas importantes hacia otros destinos malienses o extranjeros. Si bien es cierto que el 44% de los bamaqueños han nacido fuera del distrito (RGPH, 1987), la capital es igualmente una zona de salida para los nativos y los no nativos.

Por su lado, el Tercer Proyecto Urbano de Malí estima que los movimientos migratorios contribuyen al crecimiento de Bamako sólo en un 18%, contra un 82% para el crecimiento natural. Las estimaciones varían hasta duplicarse dependiendo de la fuente, pero no podemos más que coincidir con esta conclusión del Proyecto Urbano: "Los discursos que atribuyen el crecimiento de Bamako al éxodo rural son ampliamente falaces" (1996:86).

Existen grandes incertidumbres respecto a las trayectorias migratorias en función de los orígenes y de las etapas rurales, urbanas y extranjeras. Los datos no han sido disgregados en función de los contextos regionales emisores y atravesados. La encuesta IMMUS 1992 pone de relieve la función de polarización nacional de la capital, pero con un abanico de causas y trayectorias migratorias considerablemente ampliado desde los orígenes precoloniales de la movilidad. Entre los no nativos que emigraron hacia Bamako, la trayectoria predominante es la de las migraciones directas a partir del lugar de nacimiento. Luego vienen las trayectorias con etapas rurales (sobre todo para los migrantes de origen rural) y de itinerarios más fragmentados: etapas extranjeras, etapas rurales y urbanas, etapas urbanas (sobre todo para los migrantes de origen urbano). Estos tipos de trayectorias no difieren mucho entre los sexos ni entre las generaciones.

---

dística e Informática sobre la actividad de los hogares (1989), el sector informal ocupa el 74% de los activos bamaqueños.

5. DINÁMICA ESPACIAL DE LA METRÓPOLI

El crecimiento urbano presenta un fuerte contraste entre las dos riberas del río Níger: "La ribera derecha del Níger acoge cerca del 60% de la nueva población ganada por la aglomeración entre 1976 y 1983. En las dos últimas décadas, su aumento demográfico anual es superior a 10% mientras que alcanza apenas entre el 4 y el 7% en los sectores occidentales y orientales de la ribera izquierda" (Bertrand, 1997c). La ribera derecha representaba el 21% de la población aglomerada en 1975 y el 34% veinte años más tarde. Se prevé que represente el 43% en 2010 (Tercer Proyecto Urbano de Malí, 1996).

A este contraste norte/sur, se suman un gradiente centro/periferia y una oposición entre urbanizaciones, cuyo crecimiento es más moderado, y extensiones irregulares. Estas últimas absorbieron la mayor parte del aumento demográfico: "Mientras que el poder público parceló cerca del 70% de los nuevos terrenos para vivienda entre 1960 y 1976, su contribución a la nueva parcelación no supera el 30% entre 1976 y 1983 (Dirección del Proyecto Urbano). Las transacciones no oficiales ganaron entonces el 60% de los terrenos para el hábitat. El desarrollo calificado de "ilícito" representa así una tercera parte (1984), luego más del 45% (1993) de las viviendas de la capital" (Bertrand, 1997ª).

Más allá de estas tres grandes oposiciones, la urbanización presenta verdaderas constantes bajo el régimen colonial, luego bajo las tres repúblicas malienses desde 1960. El principio de parcelación (barrios tramados) conlleva un fuerte consumo de espacio (densidades por hectárea moderadas, costo elevado de la dotación en servicios), una verticalidad de lo construido reducida y la autopromoción inmobiliaria. El incremento de los alquileres se difunde igualmente: desde las zonas antiguamente urbanizadas hacia las nuevas extensiones (periferias, ribera sur), y desde los barrios loteados hacia las zonas irregulares. El parque de vivienda en alquiler está presente en el hábitat de patio según dos modalidades: en arriendo especulativo (en este caso, el propietario está ausente del patio), o en arriendo "complementario" (en donde el propietario ocupa uno de los edificios del patio).

Los barrios de recepción privilegiados para los nuevos migrantes son barrios muy densos, en fuerte incremento del arriendo "complementario", en el centro de origen colonial (ribera norte). Pero estos barrios juegan igualmente un papel de redistribución demográfica hacia las zonas más excéntricas, producto de implantaciones irregulares.

6. PRODUCCIÓN Y OCUPACIÓN DE LA VIVIENDA

Promovido por los hogares y relacionado con modalidades artesanales de construcción, el hábitat de patio es casi exclusivo. Las escasas operaciones inmobiliarias, con balances muy limitados, siguen movilizando el trabajo a destajo. El modelo de la

pequeña villa, supuestamente promovido allí, tiende a parecerse mucho al hábitat de patio por sus acondicionamientos y prácticas ulteriores. La Agencia de Cesión Inmobiliaria, que detenta el monopolio del ordenamiento de los terrenos recién loteados desde mediados de los años 1990, no se esfuerza mucho por promover operaciones inmobiliarias y se limita a una promoción de finca raíz.

De hecho, el hábitat se verticaliza lentamente en los últimos años: patios densificados desde los años 1960, o urbanizaciones "de alto *standing*" en los años 1990. Pero en realidad se trata de la adición de un piso realizada por los hogares: el hábitat se concibe como evolutivo.

Los términos de "invasión" y de "urbanización clandestina" no son apropiados para caracterizar los barrios irregulares africanos, particularmente en Bamako. Su constitución, si bien pudo ser rápida, no se origina en iniciativas repentinas ni en intermediarios únicos. Desarrolladas en intersticios, en extensiones aldeanas o en frentes de reconversión de terrenos agrícolas, estas tramas no loteadas se inspiran en las legitimidades consuetudinarias, a las que desvían hacia relaciones mercantiles. Las rentas provenientes de estas transacciones y sus beneficiarios siguen siendo fraccionados (jefes de aldea y de barrio, revendedores improvisados, intermediarios informales).

El hecho de que la proporción de hogares arrendatarios tienda a igualar la de hogares propietarios en el censo, indica una evolución sensible de la metrópoli. En 1987, Bamako cuenta con un 46% de propietarios y 43% de arrendatarios; sin embargo, la relación entre los dos principales modos de ocupación (el saldo concierne a los hogares albergados gratuitamente) varía fuertemente en el espacio de la aglomeración. En la ribera norte, con excepción del frente más reciente (municipio I), los arrendatarios son más numerosos que los propietarios.

Cuadro 2

Bamako: repartición de los dos principales modos de ocupación según los municipios (1987)

		→ + arrendatarios			→ + propietarios		
% hogares	**Total**	**mu, II**	**mu, IV**	**mu, III**	**mu, I**	**mu, V**	**mu, VI**
Propietarios	46,4	39,0	43,6	37,6	46,4	56,0	57,1
Arrendatarios	43,5	51,2	49,2	45,7	43,5	35,4	32,3

Fuente: RGPH, 1987

La difusión espacial del mercado de vivienda en alquiler es, por tanto, un factor importante de las movilidades internas en la aglomeración. Pero el tamaño promedio de los hogares de propietarios es sensiblemente diferente del tamaño de los hogares de arrendatarios.

7. POLÍTICAS URBANAS

En Bamako, el urbanismo actúa a tirones. En los años 1970, se desarrollaron una serie de urbanizaciones periféricas con el fin de bloquear la progresión "espontánea"; luego de la transición política de 1992, las autoridades lanzaron un programa especial de regularización de 25 barrios irregulares ("Salvemos Nuestro Barrio") que retomaba iniciativas puntuales del régimen anterior. Sin embargo, las elecciones de 1997-1998 detuvieron la aplicación de este programa.

El urbanismo maliense carece de medios y depende de financiaciones internacionales. Los marcos y los instrumentos de planeación urbana poco se aplican, y a menudo de manera sesgada. Las normas técnicas, jurídicas y financieras de la urbanización loteada a menudo son eludidas, e incluso desviadas en el seno mismo de la ciudad administrada. No obstante, estas normas contribuyen a difundir verdaderos estándares en la ciudad no oficial: geometrización de la morfología, reducción del tamaño de las parcelas, servidumbres de paso negociadas para la dotación en servicios, papel del título de ocupación para transmitir a los herederos o a los compradores, etc. En muchos casos, la oposición regular/irregular tiende a borrarse.

Aunque existan agencias y programas cuya finalidad es la intervención sistemática (monopolio de subastas de los terrenos dotados de la Agencia de Cesión Inmobiliaria, programa "Salvemos Nuestro Barrio"), la gestión de Bamako bajo la Tercera República maliense no escapa a las negociaciones locales, municipales y de barrios, a las componendas y a los arbitrajes concertados a escala muy reducida, difícilmente reproducibles en el espacio y el tiempo (Bertrand, 1995, 1997b y 1998). El clientelismo territorial se recompone entre el régimen de partido único y el régimen pluralista, dejando la sensación de "desperdicio urbano" duradero. Los factores de unificación de los mecanismos de producción de la ciudad (difusión del mercado en alquiler y de la especulación sobre la tierra, primera verticalización de lo construido) tienen que ver más con las prácticas citadinas que con las políticas urbanas.

Respecto de los barrios irregulares, los poderes públicos malienses alternaron constantemente las operaciones de represión (expulsiones y demoliciones), las medidas tácitas de reconocimiento (instalación de comités políticos en las extensiones "espontáneas"), y las acciones de regularización (aseguramiento de la tenencia de la tierra más que verdadera rehabilitación).

Finalmente, los poderes públicos conservan aún los monopolios del agua, la electricidad y el teléfono, pero ceden bajo la presión de las malas administraciones en la ciudad urbanizada, de los prestamistas y de las políticas liberales en materia de servicios urbanos, de los eslóganes de descentralización orquestados por los municipios, de las iniciativas privadas y de las ONG (multiplicación de los GIE –Grupos de interés económico– de recolección de basuras, centros de salud comunitarios, escuelas "de base").

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bertrand M. 1995, Bamako, d'une république à l'autre, *Les Annales de la Recherche Urbaine (Régularisations de propriétés)*, París, Plan Urbain, N° 66, 40-51.

_____. 1997a, Bamako, entre extensions et rattrapages, *Etudes foncières*, N° 76, 50-53.

_____. 1997b, Transition malienne, décentralisation, gestion communale bamakoise, Rapport final de travail (1995-1997), contrat de recherche "Villes et décentralisation en Afrique au Sud du Sahara", Ministère de la Coopération française / Centre Équateur, Université de París I.

_____. 1997c, Dynamiques urbaines, composition toponymique. Le cas de Bamako (Mali), ponencia, Seminario internacional "Les Mots de la Ville", París, Unesco, CNRS-Most Unesco.

_____. 1998, Marchés fonciers en transition: le cas de Bamako, *Annales de Géographie*, N° 602, 381-409.

_____. 1999, Bamako (Mali): habitat de cour et mobilités résidentielles, *Espace, Populations, Sociétés*, N° 1, 119-138.

Couret D. 1996, Système d'informations urbaines ou système de penser la ville? Réflexion autour d'un projet de mise en perspective de l'information pour l'observation du changement urbain à Abidjan, *Cahiers des Sciences humaines*, vol. 32 (4), 787-802.

Morin R., Marcoux R., Gingras L., Ouédraogo D. 1996, Habiter à Bamako: conditions de logement et réponses des ménages dans une ville sahélienne, *Cahiers de Géographie du Québec*, vol. 40, N° 109, 5-28.

Ouédraogo D., Piché V. (dir.) 1995, *L'insertion urbaine à Bamako*, París, Karthala.

Pestsimeris P. 1995, Inter- and intra-urban mobility and the social division of space, en M. Palomaki (ed.), *Urban Development and Urban Life*, Vaasa, Universirsitas Wasaensis, 298-315.

République du Mali, Banque Mondiale 1996, *Troisième projet urbain du Mali. Décentralisation et infrastructures; Rapport final provisoire. Étude de faisabilité*, París, Groupe Huit, Bati, Bceom, Setco, Socetec, Urbatec, 2 vol.

RGPH 1987, *Recensement général de la population et de l'habitat*, Bamako, Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique, Bureau central de recensement, vol. 0 et 8.

Van Westen A.C.M. 1995, *Unsettled: Low-Income Housing and Mobility in Bamako, Mali*, Utrecht, University of Utrecht (Netherlands Geographical Studies, N° 187).

3
BANGKOK

Charles Goldblum

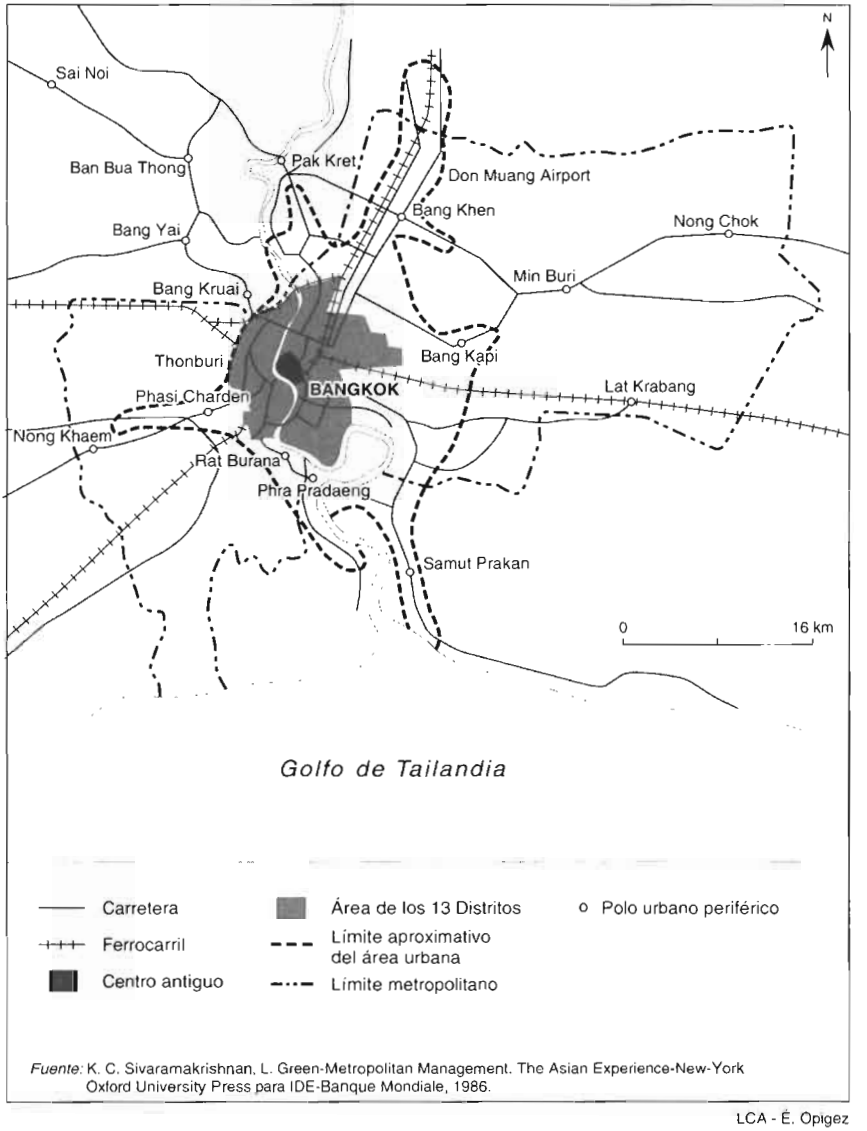
1. CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

Tailandia es un Estado-nación, cuya unificación territorial se prosiguió hasta en la primera mitad del siglo XX. Este país presenta la particularidad de ser el único en el Asia del Sureste contemporánea en haber escapado a la colonización europea. Desde el golpe de Estado de 1932, que puso fin a la monarquía absoluta, el régimen político es –en principio– el de una monarquía constitucional dotada de un parlamento. Durante mucho tiempo controlado por facciones militares, que recurren a alianzas oportunas con los círculos de negocios, y periódicamente sacudido por golpes de Estado internos a la clase política, el sistema político tailandés está –principalmente desde 1988– en proceso de democratización, aprovechando el final de la "segunda guerra de Indochina", el auge de la economía tailandesa y la conformación de categorías medias citadinas. A partir de 1974, periódicamente se organizan elecciones a escala municipal en las ciudades de provincia.

En el plano administrativo, el país se divide en 76 provincias (*changwat*), cada una administrada por un gobernador nombrado por el gobierno. Estas provincias se subdividen en distritos (*amphoe*), cantones (*tambon*) y pueblos (*muban*); este esquema administrativo incluye también municipalidades clasificadas jerárquicamente: *nakhon* (aglomeración), *muang* (ciudad), *tambon* (municipio), según su tamaño, su densidad poblacional, sus recursos y su estatuto (en particular para las capitales de provincia).

En lo concerniente a Bangkok, como resultado de una fase de fragmentación de su administración territorial en doce instancias locales, en 1972, la dictadura militar abolió toda forma de autogobierno local y creó una entidad única en el plano jurídico y administrativo: Bangkok Metropolitan Administration (Krung Thep Mahanakhon – KTHM). La administración metropolitana (BMA) así creada tiene a su cargo un territorio de aproximadamente 1.565 km^2 que resulta esencialmente de la unión de las antiguas provincias de Bangkok y de Thonburi y se extiende de ambos lados del río Chao Phraya, en un radio de 20 a 30 km del centro de la ciudad (Mapa 31).

Mapa 31
Bangkok: división político-administrativa del área metropolitana (1975)



Fuente: K. C. Sivaramakrishnan, L. Green-Metropolitan Management. The Asian Experience-New-York Oxford University Press para IDE-Banque Mondiale, 1986.

LCA - É. Opigez

La región metropolitana (Bangkok Metropolitan Region – BMR), incluye, además del territorio de BMA, el conjunto de las cinco provincias limítrofes. A pesar de no tener ningún estatuto administrativo, la región metropolitana tiende a imponerse como un espacio de referencia para las estrategias de ordenamiento, en particular para la

formulación de los programas de dotación en servicios e infraestructuras, la desconcentración industrial y la realización de ciudades nuevas.

En el plano político, en Bangkok, el principio de una municipalidad elegida sólo entró verdaderamente en vigor en 1985, debido a la resistencia de los antiguos poderes militar-burocráticos: controlar a Bangkok es controlar el sistema clientelista y acceder a las palancas de la corrupción.

2. PAPEL ECONÓMICO DE LA METRÓPOLI

La región metropolitana de Bangkok concentra la mayor parte de las actividades secundarias y terciarias del país. Verdadero polo de la economía urbana a escala nacional –fuente de aproximadamente el 80% de los impuestos y aranceles, lugar de concentración de las sedes sociales de las grandes compañías industriales, comerciales y financieras–, es también el principal polo de los intercambios internacionales: aeropuerto internacional, mayor puerto fluvial del país, núcleo de una red ferroviaria internacional, Bangkok constituye así el lugar de paso obligado para el 95% de los productos importados o exportados. El contexto de primacía urbana de la región metropolitana refuerza este lazo estrecho entre economía nacional y papel económico de la capital.

Tailandia ha vivido un auge económico excepcional desde los años 1960, con una tasa de crecimiento anual promedio del 7% entre 1960 y 1985, más fuerte aún entre 1985 y 1990 con picos del 13% en 1988, del 12% en 1989 y del 10% en 1990; por cierto, estas tasas de crecimiento bajaron en los años anteriores a la crisis financiera e inmobiliaria de 1997, pero la tasa de crecimiento nunca fue inferior al 7,5% antes de esa fecha. Es así como en quince años el PIB por habitante se multiplicó por 6.

Agente activo de este crecimiento, la capital es también su principal beneficiaria. Teniendo en cuenta sus ventajas de localización y dotación en servicios, así como la oferta potencial de mano de obra, la capital ocupó una posición central en la estrategia de desarrollo industrial implementada a finales de los años 1950 con las industrias substitutivas de importación, remplazadas a mediados de los años 1970 por las industrias de exportación. Así, entre 1960 y 1986, el 83% de los proyectos de inversión industrial aprobados por el Board of Investment concernían a Bangkok y sus provincias limítrofes.

Asumiendo el papel de Estado "facilitador", el gobierno tailandés contribuyó a reforzar las ventajas de la capital en la competición asiática, acentuándose así la primacía urbana y los desequilibrios regionales: al concentrar el 75% de las empresas industriales del país y el 34% de las instituciones financieras, y al controlar casi el 70% de los depósitos en los bancos comerciales, la región metropolitana de Bangkok contribuye con un 50% al PIB de Tailandia.

Además de la disparidad entre la contribución de la capital a la riqueza nacional y la debilidad de sus recursos propios, la posición de primacía urbana de Bangkok en

un contexto de economía globalizada expone a la ciudad a los saltos del crecimiento. Lo anterior permite probablemente entender en parte el hecho de que los primeros signos anunciadores de la "crisis asiática" se hayan manifestado en Bangkok –y, en primer lugar, bajo el aspecto del desmoronamiento del mercado inmobiliario.

3. CONTEXTO DEMOGRÁFICO NACIONAL

	1998
TAILANDIA	
Población total (en millones)	61
% población urbana	36%
RED URBANA: PRIMACÍA	
Rango de Bangkok	1
Población Bangkok MA[a] (BMR[b]) (en millones)	5,6 (9,1)
Población Bangkok MA (BMR)/población total de Tailandia	9,2%(15%)
Población Bangkok MA (BMR)/pob. aglomeración de rango 2	10 (16)
Población Bangkok MA (BMR)/pob. Aglomer. de rango 2 a 4	3 (4,5)

a. BMA, *Bangkok Metropolitan Area*: Área metropolitana que depende de la administración metropolitana de Bangkok.
b. BMR, *Bangkok Metropolitan Region*: Región metropolitana (área metropolitana + 5 provincias limítrofes).

Nota: las cifras de población conciernen a las personas registradas al 31 de diciembre de 1988.
*Población urbana**: se considera como "urbana" la población registrada en una de las tres categorías de municipalidad: aglomeraciones (*nakhon*, 50.000 habitantes y más, con una densidad promedio igual o superior a 3.000 hab/km^2), ciudades (*muang*, 10.000 habitantes y más, con una densidad promedio igual o superior a 3.000 hab/km^2 o cualquier sede administrativa provincial); municipios (*tambon*, clasificación en función de las características urbanas de la localidad, y no en función de criterios demográficos); a estos últimos se suman los distritos sanitarios urbanos (5.000 habitantes y más) que se asimilarán a ellos en el próximo censo (previsto para el año 2000).
Las inexactitudes derivadas de esta definición administrativa (presencia frecuente de espacios rurales dentro de las municipalidades, urbanización de las zonas rurales más allá de los límites de las aglomeraciones...) llevaron a los expertos de la planeación económica y social a integrar una definición "geográfica" de la población urbana en la elaboración del marco de la política nacional de desarrollo urbano, teniendo en cuenta las formas de utilización del suelo y la densidad de lo construido.
*. Tomamos estas definiciones de: National Statistical Office 1990, *Population and Housing Census. Bangkok Metropolis 1990*, Office of the Prime Minister, Thailand; Office of the National Economic and Social Development Board, 1991.

Tailandia cuenta actualmente con un poco más de 60 millones de habitantes, que se distribuyen de manera muy desigual en un territorio de 513.115 km^2. Representando menos del 15% de la población del país a mediados de los años 1960, la población urbana tailandesa alcanza ahora el 36% del total de habitantes. Ésta se concentra fuertemente en la región-capital cuya posición de primacía –heredada de las reformas político-administrativas de finales del siglo XIX– se vio reforzada por la estrategia de industrialización e internacionalización del sector terciario.

Bangkok es actualmente 11 veces más poblada que cada una de las tres principales ciudades de provincia, presentando así una de las tasas de primacía urbana más importante del mundo. Esta relación, que sigue siendo fuertemente marcada, tiende, sin embargo a decrecer (en los años 1970, Bangkok se consideraba entre 40 y 50 veces más poblada que la segunda ciudad del país, Chiang Mai en ese entonces; en la segun-

da mitad de los años 1980, la capital se consideraba entre 27 y luego 26 veces más poblada que la segunda ciudad del país, posición ocupada por Nakhon Ratchasima en 1985 y por Nonthaburi en 1988). Lo anterior bajo el doble efecto:

- por una parte, de la expansión económica y demográfica de las ciudades secundarias (reforzamiento de la red urbana al que contribuyen el acondicionamiento de las infraestructuras y las relocalizaciones industriales –teniendo como consecuencia una atenuación de los flujos migratorios, en particular desde el noreste, de donde provendrían casi el 80% de los inmigrantes);
- por otra parte, del desplazamiento de las actividades económicas y del poblamiento más allá de los límites administrativos del área metropolitana de Bangkok, hacia las segunda y tercera coronas.

El área metropolitana de Bangkok (1.568 km^2) cuenta oficialmente con menos de 6 millones de habitantes (a los cuales se suma, es cierto, una población flotante –compuesta entre otros de migrantes "temporales", pero que de hecho residen en su provincia de origen sólo unas semanas al año– estimada en aproximadamente un millón de habitantes). En cuanto a la región metropolitana de Bangkok (BMR, que cubre más o menos 7.500 km^2), con sus 9.2 millones de habitantes oficialmente censados, alberga aproximadamente al 15% de la población del país y –de hecho– más de la mitad de su población urbana.

4. DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LA METRÓPOLI

En el período 1970-1990, el área metropolitana de Bangkok presentaba una tasa de crecimiento anual promedio del 3,1%, y la región metropolitana (BMR) una tasa promedio de 2,9%. Pero la proximidad de estos promedios establecidos con base en los censos decenales oculta, de hecho, unas tendencias contrastadas, que son confirmadas por los datos intercensales de los años 1990. Mientras que la población del área metropolitana se estanca (con una tasa de crecimiento anual cercana al 0%), las cinco provincias limítrofes siguen creciendo a un ritmo anual promedio superior al 3%.

Por otra parte, el crecimiento demográfico se reparte de una manera muy desigual:

- al interior del área metropolitana, en el período 1970-1990, son los barrios periféricos los que registran la mayor parte del crecimiento (+ 170% contra 23% para los barrios céntricos);
- a escala de la región metropolitana, el aumento demográfico alcanza primero, durante el mismo período, a las dos provincias más cercanas del centro de la ciudad (Nonthaburi y Samut Prakan), pero en los años 1990 este movimiento tiende a dirigirse hacia las tres provincias más distantes (Nakhon Pathom, Pathum Thani y Samut Sakhon).

Los factores naturales del crecimiento demográfico no permiten aclarar estas variaciones. En efecto, el área metropolitana de Bangkok sigue figurando entre las provincias tailandesas que presentan la mayor tasa de natalidad (3er rango, con el 27% en 1996) y entre las que presentan la menor tasa de mortalidad (9° rango, con una tasa de 4,8% en 1996, mientras que 4 de las 5 provincias limítrofes presentan tasas de natalidad inferiores al 20% y una de ellas figura entre las 10 provincias que presentan la mayor tasa de mortalidad).

Cualquiera que sea el grado de confiabilidad de estos datos estadísticos, los movimientos migratorios se imponen como la principal fuente de explicación de la "estabilidad" de la población de Bangkok (en términos cuantitativos), así como del crecimiento de la población de las provincias limítrofes.

Desde la segunda mitad de los años 1980, la capital presenta un saldo migratorio negativo (-0,1% en 1987-1988), tendencia que se acentúa en los años 1990 (-2,0% en 1995-1996), mientras que las cinco provincias limítrofes registran globalmente un saldo migratorio positivo (1,7% en 1995-1996). Más allá de estos contrastes, Bangkok y sus provincias periféricas tienen como característica común la importancia de los movimientos migratorios que las atraviesan. A título indicativo, en 1996 Bangkok registraba oficialmente 483.011 salidas por 322.119 llegadas, y el grupo de provincias limítrofes 204.278 salidas por 261.137 llegadas, tomando en cuenta que estos datos no consideran la importancia de las migraciones estacionales, estimadas anualmente en más de un millón de personas. Origen o destino del 47% de los desplazamientos y del 56% de los movimientos interregionales en la primera mitad de los años 1990, la región metropolitana de Bangkok sigue siendo el núcleo del sistema migratorio de Tailandia. Los flujos migratorios hacia la región metropolitana provienen, en su gran mayoría, por orden de importancia, de las provincias del noreste, de la región central y del norte, coincidiendo generalmente los lugares de salida con los lugares de nacimiento de los migrantes. En cambio, se estima que una quinta parte de los emigrantes de las cinco provincias limítrofes (cuarto foco de emigración por orden de importancia para el poblamiento de los componentes de la región metropolitana) son oriundos de Bangkok, lo cual confirma los desplazamientos de poblamiento de la capital y sus provincias periféricas.

Aparte de estos movimientos internos de la región metropolitana, estimulados por las grandes operaciones (públicas y privadas) de vivienda y por las acciones de exclusión en contra del hábitat "subintegrado" de la capital, las provincias limítrofes acogen una proporción creciente de los nuevos inmigrantes oriundos de las provincias menos urbanizadas y menos dotadas en servicios de Tailandia.

A esta reorientación periférica de los flujos migratorios, dirigidos principalmente hacia el centro de la ciudad y los principales polos de actividades de Bangkok hasta en los años 1980, corresponde una modificación de las características de los inmigrantes. Dominados durante mucho tiempo, en la capital, por la migración de hom-

bres jóvenes solteros, tributarios de empleos informales o estacionales, estos flujos migratorios se caracterizan ahora por su componente femenino (que se ha vuelto mayoritario, sobre todo en la clase de edad 20-24 años), por la relativa estabilidad de la instalación de los inmigrantes y por su creciente inserción económica en la esfera del salariado (en particular aprovechando el acondicionamiento de grandes zonas industriales en las provincias del norte y del sureste de Bangkok). Estas nuevas características encuentran también su trascripción en los lugares y formas de vivienda de los nuevos inmigrantes. En Bangkok, los nuevos inmigrantes con frecuencia eran acogidos –a título de la ayuda familiar o bajo la modalidad del arriendo– en los pueblos urbanos y los *slums*, e incluso, de manera temporal, en los campamentos de las obras de construcción; su instalación seguía la dispersión de dichos establecimientos (el 90% de los 1.500 *slums* contabilizados a principios de los años 1990 tenían menos de 350 hogares: el 50% de éstos, sin embargo, se hallaban en un radio de 6.5 km del centro de la ciudad). Hoy día, la vinculación de los nuevos inmigrantes procedentes de las provincias limítrofes a unos empleos asalariados más estables da lugar a soluciones en alquiler asociadas con los sitios de empleo (viviendas colectivas en dormitorios suministrados por el patrón cerca de la planta, arriendo en pequeñas viviendas colectivas realizadas por la promoción pública o privada, y a veces con servicio de buses de la empresa). Además, se estima que las zonas de hábitat "subintegrado" que se desarrollan en las provincias periféricas desde los años 1980 están pobladas en una tercera parte por nuevos inmigrantes, pero la mayor parte de su poblamiento resulta de migraciones internas a la región metropolitana, en particular bajo el efecto de la eliminación de los pueblos urbanos y los *slums* céntricos.

5. DINÁMICA ESPACIAL DE LA METRÓPOLI

Durante el último medio siglo, Bangkok sufre un proceso de transformación intensivo y extensivo que afecta tanto la morfología urbana como la distribución espacial de la población citadina y señala el advenimiento de la mayor región urbana metropolizada del Asia del sureste continental (Mapa 32). Este proceso, activado por el desarrollo industrial y por la internacionalización del sector terciario, se manifiesta a través de dos movimientos sucesivos de naturaleza inversa.

El primer movimiento, que conjuga concentración del poblamiento y de las actividades, se apoya, a partir de los años 1950-1960, en la modernización y la diversificación de la economía urbana y en las migraciones rurales-urbanas que ésta suscita. Todavía contenido en los límites físicos impuestos, al oeste, por el río Chao Phraya y, en las otras direcciones, por la poca extensión de la red vial, este primer movimiento lleva a la densificación de las zonas construidas, así como de los intersticios urbanos –incluido bajo formas "subintegradas"–, al tiempo que emprende la conversión por urbanización de las tierras de cultivo de arroz en las franjas urbanas.

Mapa 32
Bangkok: ocupación del suelo (1990)

Fuente: BMA, Bangkok Environmental Improvement Program.

LCA - É. Opigez

En cambio, el movimiento de difusión de la urbanización que se manifiesta principalmente a partir de los años 1980, se caracteriza por el creciente dominio territorial de las funciones terciarias en la ciudad-centro y por el desplazamiento, hacia el

oeste (Thonburi), de las densidades residenciales, gracias a los nuevos puentes sobre el río, y, en las demás direcciones, más allá de los límites administrativos del área metropolitana. Llevado por la implementación de grandes redes de infraestructuras en un contexto de auge de las inversiones internacionales, este segundo movimiento es estimulado por los programas residenciales (urbanizaciones, grandes conjuntos, ciudades nuevas), así como por los grandes programas de dotación industrial y terciaria con los cuales se asocian frecuentemente (acondicionamiento del Eastern Seaboard en el sureste, implantación y extensión del aeropuerto internacional de Don Muang en el noreste).

Este doble movimiento encuentra su traducción en la evolución de las configuraciones urbanas (Mapa 32). En los años 1950-1960 prevalecía aún la imagen de una ciudad horizontal de dos caras, que imbricaba estrechamente dos dimensiones: por un lado, la ciudad vegetal de los "pueblos urbanos", organizada por la red hidrográfica (río y canales) y centrada en la ciudadela (conjunto de palacios y templos); y por el otro, la ciudad consolidada de los compartimientos mixtos (residenciales y comerciales) que se desarrollaba, sobre una trama parcelaria angosta, a lo largo de la red vial, teniendo como centro los barrios mercantiles con fuerte poblamiento chino (Samphen-Yaowarat).

Las huellas de esta organización subsisten, en el hecho que la modernización urbana se asocia con la creación de nuevos polos, distantes de los centros tradicionales. Se observa, sin embargo –aunque de manera fragmentaria– un cambio radical de escala, que involucra tanto la dimensión de los proyectos como el espacio de desarrollo urbano. La nueva centralidad de la metrópoli adopta las formas verticalizadas por "superbloques" de un centro de negocios y comercio internacional multisitio, cuyos principales "ingredientes" son las torres de oficinas (sedes sociales, bancos, instituciones financieras, embajadas), los centros comerciales de lujo, generalmente asociados con hoteles de clase internacional y condominios residenciales de alto *standing* para ejecutivos expatriados, inversionistas asiáticos o citadinos ricos.

Esta mutación central, con sus efectos de especialización funcional y segregación socioespacial, encuentra su prolongación en las formas heterogéneas que en adelante adoptará la ocupación de los espacios periféricos: a las periferias rurales, sujetas ellas mismas a la densificación y la conversión, se sobreponen los "megaproyectos" metropolitanos: ciudades satélites, zonas industriales, grandes zonas comerciales...

Las relaciones funcionales entre estos elementos discontinuos –periféricos y centrales– de la "megaurbanización" de Bangkok los realizan grandes redes de infraestructuras (metro aéreo en la ciudad-centro, autopistas elevadas) que asocian, en el paisaje urbano, la imagen de la verticalización con la de un universo urbano "de dos velocidades".

6. PRODUCCIÓN Y OCUPACIÓN DE LA VIVIENDA

La nueva tipología de la vivienda (urbanizaciones de casas individuales, seudopueblos urbanos que incluyen zonas de hábitat subintegrado o *slums*, programas de vivienda colectivos públicos y privados) marca la transición hacia nuevas formas "incorporadas" de producción. Ratifica una tendencia a la regresión tanto de la pequeña producción mercantil como de la iniciativa individual, bajo el efecto de nuevas condicionantes territoriales y nuevas prácticas residenciales, en beneficio de la constitución y la unificación del mercado de vivienda. Ahora este mercado está dominado por las estructuras de la promoción (pública, y sobre todo privada); los tradicionales urbanizadores-prestamistas ven, de hecho, reducirse su espacio de intervención (aun en las periferias lejanas), a medida que la dimensión de las operaciones aumenta.

En 1974, la promoción privada contribuía sólo en un 3% de la producción de vivienda en Bangkok e intervenía en el reducido segmento de la vivienda de alto nivel; en 1991 esta contribución alcanza el 27%. Su producción se ha diversificado, primero bajo la forma de boutiques (*shophouses*) y de casas individuales económicas (*townhouses)* en serie, luego con la extensión de la fórmula de vivienda en copropiedad (condominio, inicialmente realizado en operaciones de alto *standing*) al condominio "económico". Las viviendas producidas por la promoción privada, que representaban un 25% del crecimiento del parque de vivienda entre 1974 y 1984, contribuyen en más del 50% de su crecimiento entre 1984 y 1988. En cuanto a la vivienda en condominio, su participación en la producción privada de vivienda pasó del 2 al 43% entre 1986 y 1990 –crecimiento ampliamente atribuible a las fórmulas "económicas" (*low-cost condominium*).

Las realizaciones económicas de la promoción privada también originan un mercado del alquiler "individual" que lleva a los promotores a ver como atractiva la realización de inmuebles para renta destinados al arriendo para hogares modestos.

Es interesante confrontar este auge de la producción del sector privado con el mediocre desempeño del sector público en materia de vivienda (en 1991, sus realizaciones contribuyen en el 6% solamente del parque de vivienda de Bangkok, incluido el hábitat subintegrado).

Las viviendas realizadas entre 1973 y 1991 por la Oficina Nacional de Vivienda (National Housing Authority - NHA) consisten, en un 85%, en inmuebles colectivos construidos en grandes conjuntos (*housing estates*) y ciudades nuevas, ubicadas principalmente en la periferia de Bangkok. Es importante recalcar que si el Estado tailandés demuestra poco compromiso en la producción directa de vivienda urbana, en cambio, a través de su Banco Gubernamental de Vivienda (Government Housing Bank – GHB, organismo creado en el mismo período que la Oficina Nacional de Vivienda), contribuye en gran medida a la extensión del mercado de vivienda para hogares de bajos recursos, en el marco de la política de acceso a la propiedad. La oficina aún realiza

vivienda en alquiler en colectivo, destinada en particular a los funcionarios, actuando así como agencia para los diferentes ministerios y para categorías de bajos recursos (para las cuales se observa, en los últimos años, un marcado regreso a la solución en alquiler), pero, en 1991, la vivienda en alquiler representaba menos de la tercera parte del parque público de vivienda. En efecto, la oficina orienta principalmente sus esfuerzos de construcción hacia la producción mercantil de vivienda para alquiler-venta destinada en casi un 50% a las categorías medias y altas.

7. POLÍTICAS URBANAS

Pese a algunos elementos de composición urbana de prestigio en la primera mitad del siglo XX (como la Avenida Ratchadamnoen) y a la realización de varios planos directores a partir de los años 1960 (generalmente poco seguidos de medidas de aplicación), el crecimiento de Bangkok no resulta de una voluntad pública. La imagen que prevalece es la de un crecimiento movido por las fuerzas del mercado. La crisis inmobiliaria y urbana, que anunciaba la crisis económica y financiera de 1997, parece corroborar esta apreciación, lo mismo que las contingencias que comúnmente pesan sobre los grandes proyectos públicos (autopistas, ciudad nueva administrativa, nuevo aeropuerto); el ejemplo más ilustrativo es el del metro de la capital, cuya primera línea se puso en servicio hace poco tras múltiples peripecias en el trascurso de la última década.

7.1 Principales modos y niveles de intervención de los poderes públicos

Sin embargo, en diversos planos –principalmente a partir de los años 1970– y a veces bajo la presión de los organismos internacionales de crédito, el Estado tailandés ha desempeñado un papel activo en la orientación del desarrollo urbano, en particular:

- a través de las grandes obras de infraestructura (autopistas urbanas, puentes en el río Chao Phraya), a través de grandes proyectos de acondicionamiento industrial y portuario (en particular el proyecto del Eastern Seaboard), que orientan la expansión urbana y delimitan las zonas de ordenamiento, así como los ejes de desarrollo industrial;
- a través de sus acciones directas o indirectas en el sector de la vivienda (incluidas las acciones dirigidas a las zonas subintegradas) y en la realización de las ciudades nuevas.

Periódicamente se manifiestan tensiones entre la administración metropolitana de Bangkok (BMA) y las autoridades gubernamentales sobre la atribución de las competencias. En primer lugar, habiendo perdido la BMA el sector clave de la gestión terri-

torial (ya que la división depende del departamento territorial del Ministerio del Interior), la administración metropolitana no dispone de los instrumentos de una política urbana susceptible de orientar el futuro de la metrópoli (lo anterior es patente en lo que respecta a la proliferación de las urbanizaciones). Por otra parte, la planificación física –que depende del departamento de planeación urbana y rural del Ministerio del Interior– constituye un elemento decisivo en el plano del clientelismo político y de la preservación de los intereses de las "élites de la finca raíz" (terratenientes, promotores y círculos de negocios), de tal suerte que Bangkok tuvo un verdadero esquema de ordenamiento hasta julio de 1992.

7.2 Poderes públicos y barrios ilegales

A principios de los años 1990, se estimaba que la población de los *slums*[12] de la región metropolitana de Bangkok era del orden de 1,1 millones de habitantes, con un ritmo de crecimiento inferior al del conjunto de la población de la capital. En términos de parque de vivienda, los *slums* –que representaban casi una cuarta parte del parque en 1974– ya no representaban, en 1991, más que el 11% de un parque de vivienda que creció, en promedio anual, más de un 6% durante este período. Las zonas de ocupación ilegal (establecimientos de *squatters*) siguen siendo relativamente poco numerosas (conciernen menos del 20% de los barrios pobres de la región metropolitana a principios de los años 1990 y generalmente son de pequeña dimensión (rara vez más de 350 hogares).

En el trascurso de los últimos diez años, a medida que la tensión sobre la tierra –especialmente en los terrenos centrales y en la periferia cercana– agudizaba las dificultades de acceso al suelo para la población pobre, la resistencia a las exclusiones también se reforzó, beneficiando del auge de las ONG, y con el apoyo de partidos políticos, e incluso del ejército y de los medios masivos de comunicación. Ya que el gobierno busca mantenerse al margen de estos conflictos, habitualmente la Oficina Nacional de Vivienda (NHA) y la administración metropolitana son las que enfrentan los problemas.

A finales de los años 1970, la NHA tuvo que descuidar su misión inicial (la producción de vivienda económica) para emprender operaciones cuyo único componente social mantenido concernía precisamente a los habitantes de los *slums* (restructuración *in situ* o reubicación). Este componente generó tensiones con la administración metropolitana (BMA) dado que esta última reivindicaba la exclusividad en este campo en

12 El término inglés *slum* se utiliza localmente, en forma popular y en su pronunciación thai, para designar las zonas de hábitat subintegrado. Además, se le da una utilización extensiva en los documentos de ordenamiento y en la literatura especializada en lengua inglesa. En lengua thai, la expresión comúnmente utilizada es *chumchon ae-at*, que designa una colectividad que vive en condiciones de fuertes densidades.

su territorio. Pero, ya que la MBA jamás ha sabido asumir la realización de operaciones de mejoras y ordenamiento en este sector, la gestión de los *slums* se rige por una división del trabajo ambigua con la NHA: para la administración metropolitana, los aspectos socioeconómicos del problema, y para la Oficina Nacional de Vivienda, los aspectos "físicos" –pero ha sucedido en algunos casos, poco frecuentes, que la NHA apoyara la resistencia a grandes proyectos de reubicación autoritaria (por ejemplo, el *New Life Project* en febrero de 1989).

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ángel S. 1988, Where have all the people gone? Urbanization and counter-urbanization in Thailand, *Journal of the Siam Society*, vol. 76, 245-259.

Askew M. 1993, *The Making of Modern Bangkok: State, Market and People in the Shaping of the Thai Metropolis*, Bangkok, TDRI.

Boonyabancha S., Durand-Lasserve A. 1987, Politiques du logement et pratiques des acteurs urbains à Bangkok, Thaïlande – 1960-1980, en Haumont N., Marie A. (eds), *Politiques et pratiques urbaines dans les pays en voie de développement*, Tomo I, París, L'Harmattan, 223-263.

Chamratrithirong A. *et al.* 1995, *National Migration survey of Thailand,* Nakhon Pathom, Institute for Population and Social Research, Mahidol University at Salaya.

Durand-Lasserve A. 1976, Les facteurs et les mécanismes de la croissance de Bangkok à l'époque contemporaine (tiré-à-part), *Travaux et documents de géographie tropicale*, N° 26.

Goldblum C. 1987, *Métropoles de l'Asie du Sud-Est. Stratégies urbaines et politiques du logement,* París, L'Harmattan.

Kaothien U. 1995, The Bangkok Metropolitan Region: policies and issues in the seventh Plan, en McGee T.G., Robinson I.M., *The Mega-Urban Regions of Southeast Asia*. Vancouver, UBC Press, 328-340.

Korff R. 1992, *Markets, Trade and State: Urbanism in Bangkok*, University of Bielefeld.

Office of the National Economic and Social Development Board of Thailand 1991, *National Urban Development Policy Framework,* Final Report. 2 vol. Bangkok, Nesdb/UNDP/TDRI.

Pornchokchai S. 1992, *Bangkok Slums. Review and Recommandations*, Bangkok, Agency for Real Estate Affairs.

Porpora D., Mah L.L. 1987, The political economic factors of migration to Bangkok, *Journal of Contemporary Asia*, vol. 17, N° 1, 67-89.

Rüland J., Ladavalya B. 1996, Managing metropolitan Bangkok, en J. Rüland (ed.), *The Dynamics of Metropolitan Management in Southeast Asia*, Singapur, Iseas, 30-70.

Sternstein L. 1995, *Bangkok Metropolitan Region. Population Projection for Small Areas. Evidence of Population Change from the Censuses of 1960, 1970, 1980 and 1990*, Bangkok, Chulalongkorn University Social Research Institute.

Van der Meulen G. 1985, Play of urban forces in metropolitan Bangkok, *Planning Journal.Urban and Regional Planning*, N° 1, 76-85.

Yap K.S. (ed.) 1992, *Low-Income Housing in Bangkok. A Review of Some Housing Sub-Markets*, Bangkok, AIT, 154 p.

4
BOGOTÁ

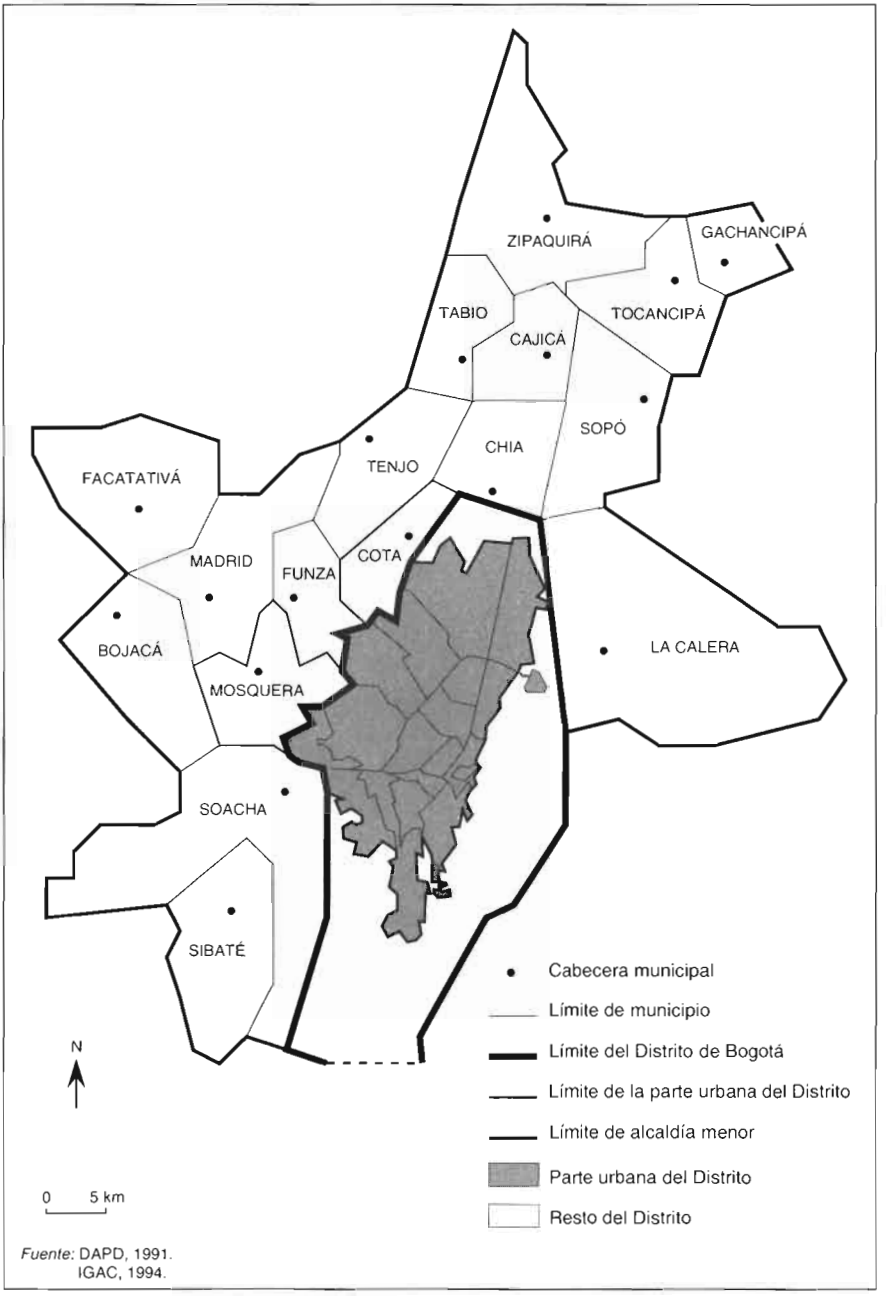
Luis Mauricio Cuervo, Françoise Dureau,
Thierry Lulle, Adriana Parias

1. CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

El sistema administrativo vigente es un Estado republicano compuesto por 32 departamentos, divididos en municipios, y un Distrito Capital. El sistema político es una democracia parlamentaria. La Constitución de 1991 rige los poderes relacionados con cada uno de los niveles administrativos. El municipio maneja el desarrollo de la infraestructura urbana, las inversiones y los gastos sociales utilizando recursos propios y transferencias fiscales provenientes del gobierno central. El departamento cumple principalmente funciones de coordinación y asistencia técnica a los municipios. La nación tiene a su cargo la regulación macroeconómica, la estabilidad monetaria, el comercio internacional y las grandes inversiones en infraestructuras económicas. Los alcaldes y los gobernadores son elegidos directamente por el pueblo desde 1989 y 1992 respectivamente.

Como capital de la República de Colombia, Bogotá goza de un estatuto jurídico-administrativo especial: Distrito Capital, compuesto de 19 localidades urbanas (circunscripciones) y de la zona rural de Sumapaz. Existe cierta descentralización de las competencias y recursos de la administración del Distrito hacia las localidades urbanas, las cuales tienen un alcalde (nombrado por el alcalde mayor del Distrito) y una Junta Administradora Local (JAL), compuesta de ediles elegidos por sufragio universal. Contrariamente a lo que ocurrió en otras grandes ciudades colombianas, la realidad metropolitana de Bogotá no ha sido objeto de ningún reconocimiento administrativo. El Distrito absorbió sucesivamente una serie de municipios, que de esta forma perdieron su autonomía. Existe, sin embargo, una autoridad ambiental regional nombrada, encargada de regular el uso y la conservación de los recursos naturales estratégicos tales como el agua y la tierra. Con la falta de reconocimiento legal, las definiciones del área metropolitana varían según los estudios y las fuentes, pero corresponden finalmente a territorios muy similares. Según la definición escogida en el estudio ORSTOM-CEDE (basada en tres criterios: geográfico, demográfico y de integración funcional), retomada en ciertos documentos del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), el área metropolitana está compuesta por el Distrito y 17 municipios del departamento de Cundinamarca (Mapa 33).

Mapa 33
Bogotá: división político-administrativa del área metropolitana (1993)



Fuente: DAPD, 1991.
IGAC, 1994.

O. Pissoat y LCA - M. Danard

2. PAPEL ECONÓMICO DE LA METRÓPOLI

Bogotá es hoy día la capital económica del país. Constituye el mercado urbano más grande, pues genera cerca de la cuarta parte del PIB nacional. Bogotá concentra alrededor de una tercera parte del empleo (35%) y del valor agregado (30%) manufacturero nacional, casi la mitad de la actividad terciaria del país: el 71% del movimiento bursátil, el 40% de los depósitos bancarios, el 47% de los estudiantes universitarios graduados, el 55% de los posgraduados y casi el 60% de las primas de seguros vendidas en el país. Este papel preponderante lo ha ido constituyendo a lo largo de los últimos cincuenta años. Después de la Segunda Guerra Mundial, Bogotá se constituyó en el primer centro industrial colombiano, desplazando a Medellín (segunda ciudad) de este lugar. Desde 1970 hasta hoy Bogotá ha consolidado las funciones económicas asociadas a su papel de capital política: el gasto y la inversión pública ha aumentado su participación en el PIB desde un 10% hace treinta años, hasta casi un 30% hoy día. Con el inicio de la década de los noventa, Bogotá se consolidó como el principal centro financiero del país, con funciones privilegiadas en el manejo de las transacciones financieras internacionales.

La actividad de Bogotá está vertida principalmente hacia el mercado interno y su participación en el valor de las exportaciones colombianas es muy bajo (menos del 3%). Esta baja participación en el comercio internacional se explica por el altísimo componente minero (petróleo, carbón, ferroníquel, esmeraldas y oro) y agrícola (café, banano y flores) de la canasta exportadora colombiana. Sólo un 30% de las exportaciones nacionales son manufactureras y de éstas un porcentaje muy alto (30%) se relaciona con productos petroquímicos originados en polos industriales especializados en estos sectores. No obstante, a nivel financiero Bogotá es el puerto de transacciones internacionales más importante del país y el más grande centro de consumo de mercancías importadas. Las tendencias recientes del comportamiento económico bogotano sugieren un futuro favorable al crecimiento de la ciudad. La actividad industrial colombiana no muestra tendencias a la desconcentración o descentralización, mientras la terciaria mantiene sus altos niveles de concentración en la ciudad capital. Sólo las grandes exportaciones mineras y agropecuarias se realizan fuera de su ámbito.

3. CONTEXTO DEMOGRÁFICO NACIONAL

	1973	1985	1993
COLOMBIA			
Población total (en millones)	22,862	30,062	37,422
Población urbana (en millones)	13,652	19,644	25,489
% población urbana	59,7%	65,3%	69,1%
RED URBANA: PRIMACÍA			
Rango de Bogotá	1	1	1
Población (en millones) Distrito de Bogotá	2,861	4,236	5,484
(área metropolitana[a])	(3,121)	(4,685)	(6,218)
Pob. AM Bogotá / Población total Colombia	13,7%	15,6%	16,6%
Pob. AM Bogotá / Población urbana Colombia	22,9%	23,9%	24,1%
Pob. AM Bogotá / pob. AM rango 2 (Medellín)	1,93	2,21	2,48

a. El área metropolitana (AM) incluye el Distrito de Bogotá y 17 municipios periféricos.
Fuente: DANE, censos de población (poblaciones ajustadas).
Población urbana: en cada municipio, el DANE (instituto nacional de estadística) identifica:
- la cabecera: parte del territorio municipal donde se ubica la Alcaldía y cuyos límites se definen con un acuerdo del concejo municipal;
- el resto: parte del territorio municipal ubicado fuera del perímetro urbano de la cabecera.
En las estadísticas producidas en Colombia, las cabeceras municipales se consideran generalmente como urbanas. Cuando, además del criterio administrativo, se utiliza un criterio de tamaño mínimo, el límite corresponde a 10.000 habitantes.

4. DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LA METRÓPOLI

4.1 Tasas de crecimiento anual y componentes del crecimiento

Mientras que a comienzos del siglo, el ritmo de crecimiento de Bogotá sigue moderado (del orden de 3% por año), se acelera de manera notoria a partir de los años 1940 (7% anual entre 1951 y 1964, y casi 6% entre 1964 y 1973). Tan sólo en 12 años la población de Bogotá se duplica, alcanzando 3 millones de habitantes en 1973. Desde entonces, al igual que en las demás grandes ciudades colombianas, pero de manera más débil, el ritmo de crecimiento de la capital se reduce: su tasa de crecimiento pasa por debajo del 4% anual desde mediados de los años 1970. Desde hace unos veinte años, Bogotá entró en una fase de crecimiento menos rápido, pero todavía sostenido, que integra un número importante de municipios periféricos. Los años 1980 constituyen un segundo viraje importante de la historia reciente de la ciudad: el proceso de metropolización sigue, mientras se dan importantes recomposiciones del espacio metropolitano. A finales de 1993, Bogotá (incluyendo la periferia metropolitana) concentra más de 6 millones de habitantes, y el crecimiento se mantiene al mismo ritmo que durante el período intercensal anterior (más de 3%), todavía superior al ritmo de las otras ciudades grandes del país.

Cuadro 1
Área metropolitana de Bogotá:
población y tasa de crecimiento (1973-1985)

	Población total ajustada			Tasa de crecimiento anual promedio	
	1973	1985	1993	1973-1985	1985-1993
Distrito de Bogotá	2.861.913	4.236.490	5.484.244	3,27%	3,23%
17 municipios del área metropolitana	259.423	448.749	734.133	4,57%	6,15%
TOTAL	3.121.336	4.685.239	6.218.377	3,38%	3,54%

Fuente: Censos de población, DANE.

En la evolución de Bogotá, se pueden leer los efectos de los dos fenómenos más importantes de la historia demográfica de Colombia: la transición demográfica, iniciada a finales de los años 1930, y la disminución de la intensidad de los flujos migratorios en dirección de las ciudades más grandes del país desde la mitad de los años 1970, después de une período de éxodo rural masivo. Durante las décadas del cincuenta y sesenta, se conjugaban una migración intensa y una tasa de crecimiento vegetativo alta: en esta época Colombia vivió un amplio proceso de éxodo rural muy polarizado por las cuatro ciudades más grandes del país (Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla). A mediados de los años 1970, se presentaron importantes cambios en el sistema migratorio colombiano, en términos de intensidad y de direcciones de la migración. Esta situación llevó a una disminución del aporte de la migración en el crecimiento demográfico de Bogotá y de las otras metrópoli colombianas, y a un aumento de esta contribución al crecimiento de las periferias metropolitanas y de las ciudades secundarias. Sin embargo, más allá de su efecto directo sobre el crecimiento de la capital, el intenso éxodo rural sigue teniendo efectos a través de las modificaciones que llevó a la estructura por sexo y edad de la capital.

Aprovechando el conjunto de factores propicios para una realización temprana y rápida del proceso de transición demográfica, actualmente Bogotá presenta globalmente los niveles más bajos de fecundidad y de mortalidad del país, aun cuando estos promedios ocultan diferencias marcadas según las clases sociales (en 1985: 1,9 hijos por mujer entre las 'no pobres', 3,6 en las mujeres clasificadas como 'pobres' y 4,3 en aquellas 'en miseria'). Las modalidades de la transición refuerzan el efecto de una migración compuesta principalmente por adultos jóvenes sobre la estructura demográfica de la capital. La proporción de adultos de 15 a 44 años es muy alta (54% en 1993). Esta estructura por edades mantiene la tasa de crecimiento natural en un nivel alto, del orden del 2,1% en 1980-1985. Como en las demás grandes ciudades colombianas, el crecimiento natural de esta población joven actúa como el principal motor para el crecimiento de Bogotá: mientras en 1979 la migración era responsable del 49% del crecimiento de Bogotá, en 1990 sólo el 22% proviene de ella.

4.2 Principales flujos de migrantes: procedencias y barrios de recepción

Más de la mitad de los inmigrantes que viven en Bogotá son originarios de dos departamentos: Cundinamarca, en donde se encuentra ubicada la ciudad de Bogotá, y el departamento vecino de Boyacá. Si bien el carácter regional de la mayor parte de la migración a Bogotá corresponde a un fenómeno que le es común a las ciudades más grandes de Colombia (que explica la conformación del sistema urbano colombiano), la capital es la única que escapa a una aplicación exclusiva de este esquema: la cuarta parte de los migrantes que llegan a Bogotá, vienen de fuera de la cuenca migratoria conformada por los cuatro departamentos vecinos de la capital. Después de la fase de éxodo rural intenso, a mediados de los años 1970 se presentan importantes cambios en la intensidad y en la dirección de los flujos migratorios. Una notable diversificación de las direcciones de la migración, una complejidad creciente de las trayectorias migratorias y el desarrollo de nuevas formas de movilidad espacial (temporales y/o circulares) marcan la última década.

Al lado de un flujo de inmigrantes de zonas rurales, procedentes en su mayoría de su cuenca regional migratoria, Bogotá drena una población citadina, procedente de las capitales departamentales, y que representa el 53% de los migrantes llegados a Bogotá entre 1980 y 1985. Esta composición particular de los lugares de procedencia de los migrantes tiene una incidencia directa en las características de la población inmigrante: diversa en cuanto a sus orígenes, es necesariamente heterogénea en cuanto a sus características sociales, al modo de inserción y al impacto que ejerce sobre la dinámica de la capital. Además de esta gran diversidad social, la población inmigrante a Bogotá presenta los rasgos clásicos de la migración hacia las áreas urbanas en América Latina: los migrantes son jóvenes y mujeres en su mayoría.

La heterogeneidad social de la población de migrantes se refleja en su implantación espacial. Ya sea en términos de localización, de estratificación socioeconómica, de tipo de vivienda o de forma de tenencia de la vivienda, los no nativos de Bogotá son presentes en el conjunto del parque de vivienda que existe en la capital. Todos los barrios que al principio de los años 1990 ejercían una función de recepción de migrantes recientes se encuentran en la parte periférica de la ciudad; en cambio, todos los barrios centrales son subrepresentados dentro de los migrantes recientes, en relación con su peso en la población total de Bogotá. El esquema de los años 1970 según el cual los migrantes se instalaban inicialmente en los barrios centrales antes de migrar hacia la periferia, pierde totalmente su vigencia desde principios de los años 1990.

5. DINÁMICA ESPACIAL DE LA METRÓPOLI

En 1938, la ciudad concéntrica y compacta de principios de siglo dio paso a una ciudad lineal (según el eje norte-sur del tranvía) (Mapa 3), con una densidad que ha

disminuido fuertemente, aproximadamente 130 hab/ha. Limitada en su borde oriental por una cordillera, Bogotá puede extenderse sin obstáculos naturales en las otras direcciones, en la meseta de la *Sabana*. El crecimiento demográfico particularmente rápido de los años 1940 hasta mediados de los años 1970 se traduce en una expansión espacial aún más espectacular: en 1973, la capital es 12 veces más extensa que en 1938, mientras que en el mismo período la población se multiplica por 9. La densidad de población alcanza su nivel mínimo, pasando por debajo de la línea de los 100 hab/ha a principios de los años 1970. Ya en los años 1950, existen las estructuras mayores de Bogotá, que seguirán acentuándose durante las décadas siguientes: una segregación socioespacial muy marcada que opone un norte rico a un sur pobre (Mapa 15), y una fuerte especialización funcional, que se traduce en una fuerte concentración de las zonas de empleo, alrededor de dos ejes principales: un eje terciario centro-norte, y un eje industrial centro-oeste (Mapa 16).

La expansión de las décadas anteriores a lo largo de los ejes viales, que había dejado numerosos espacios intersticiales vacíos, da lugar en los años 1970 a una ocupación más general del espacio al interior del perímetro urbano, y el despegue de la construcción en altura explica la aparición de sectores con densidades muy altas (Mapa 4). Desde los años 1980, la dinámica espacial se caracteriza por nuevos movimientos, relacionados con cambios sensibles en las lógicas de localización residencial de los distintos estratos de población. El extendimiento de los suburbios populares y la desconcentración urbana de sectores de población más acomodados en los municipios de la periferia metropolitana se ejercen a partir de los años 1980, simultáneamente con importantes recomposiciones internas del espacio metropolitano. La densidad bruta de Bogotá aumenta: 130 hab/ha en 1985 y cerca de 150 en 1993. Producto de la densificación progresiva de los espacios periféricos recientemente urbanizados, esta evolución promedio traduce también los movimientos de redensificación acelerada de ciertos espacios pericentrales.

En el mismo seno del Distrito de Bogotá, la dinámica de crecimiento no presenta ningún rasgo de uniformidad: mientras en las Alcaldías Menores centrales los censos de 1973 y de 1985 arrojan tasas negativas, otras Alcaldías, situadas en la periferia de la ciudad tienen ritmos de crecimiento muy rápidos durante el mismo período, con tasas que van del 7,5 al 12,5%. Además, el ritmo de crecimiento de los municipios cercanos a Bogotá muestra que esta dinámica de poblamiento centrífugo va más allá de los límites administrativos del Distrito. En efecto, después de una fase de crecimiento acelerado y concentrado en la metrópolis, Bogotá entró desde los años 1970 en un proceso rápido de metropolización, que comprende un número creciente de municipios contiguos al Distrito, como Soacha o Chía, pero también otros municipios más alejados, como Madrid que están polarizando este proceso de expansión. Al principio de los años 1990, en un contexto de crecimiento aún sostenido, la dinámica de expansión espacial de la capital se ejerce con intensidad creciente y con nuevas

modalidades, más allá de los límites del Distrito: entre 1985 y 1993, el ritmo de crecimiento de los 17 municipios que conforman el área metropolitana de Bogotá es dos veces mayor (6,1% por año) que el de la capital, y diez veces más rápido que el de los demás municipios del departamento de Cundinamarca (0,6%). Entre 1985 y 1993 la quinta parte del crecimiento demográfico total del área metropolitana de Bogotá se realiza más allá de los límites de la metrópolis propiamente dicha, es decir en la periferia metropolitana.

6. PRODUCCIÓN Y OCUPACIÓN DE LA VIVIENDA

El proceso de crecimiento fuertemente segregado está favorecido por una estructura de formas de producción de vivienda también muy fragmentada: al lado de la promoción capitalista se desarrollan la producción por encargo, la autoconstrucción y la producción estatal de vivienda, que operan con lógicas muy diferentes. Los *promotores capitalistas* operan con una lógica estrictamente mercantil: a partir de un capital inicial, adquieren un terreno urbanizable y construyen los inmuebles que ofrecen en venta. En la *producción por encargo*, el promotor no tiene que hacer ninguna inversión de capital: el futuro usuario de la vivienda adquiere el terreno, aporta el capital requerido para la edificación, y comanda al promotor solamente la construcción de la vivienda. En cuanto a la *promoción estatal*, su finalidad es la de facilitar el acceso a la propiedad de vivienda a los grupos de bajos recursos, a través de la producción directa o contratada de las viviendas. Finalmente, la *autoconstrucción*, la forma más difundida en Bogotá de producción ilegal de vivienda, se desarrolla a través de la llamada *urbanización pirata*: los agentes que operan en este mercado adquieren terrenos en zonas no urbanizables, fuera de los límites de la ciudad, los fragmentan para revenderlos, sin ningún título de posesión, sin ninguna dotación de servicios ni de infraestructura, a las familias de bajos recursos.

La información concerniente a la forma de tenencia de vivienda en Bogotá es un poco contradictoria: según los censos, el porcentaje de propietarios se mantuvo más o menos estable, 42 hasta 46%, entre 1951 y 1973, pero creció enormemente de allí en adelante, la cifra del censo de 1985 indicando un salto de 15 puntos porcentuales. En realidad, este dato parece poco confiable: todo parece indicar que la proporción real de propietarios ha crecido pero de manera mucho más mesurada y progresiva, para alcanzar el 54% en 1993. El arrendamiento, por su parte, disminuye en términos porcentuales entre 1973 (53%) y 1993 (42%), pero con una disminución apreciablemente inferior a la de otras ciudades de América Latina. En el contexto sociocultural bogotano, el arrendamiento está frecuentemente identificado con dificultades de acceso a la vivienda, mientras que la propiedad es interpretada como el producto de recursos suficientes para acceder a condiciones aceptables de habitación. Esta representación no se sostiene para nada cuando se examinan las características de las vi-

viendas en cada una de las formas de tenencia: la decisión de vivir en alquiler no depende únicamente de las restricciones económicas y puede ser totalmente asumida.

Cuadro 2
Bogotá: formas de producción de la vivienda (1938-1993)

	1938-51	1951-64	1964-73	1973-85	1985-93
Producción legal:					66,5%
Capitalista	23,3%	23,7%	16,0%	31,7%	(tot.legal)
Por encargo	16,9%	17,3%	12,9%	15,0%	
Estatal	4,6%	16,9%	21,2%	19,5%	
Producción ilegal:					
Autoconstrucción	55,2%	42,1%	49,9%	33,7%	33,5%
Total viviendas	100,0% (48.458)	100,0% (139.453)	100,0% (175.089)	100,0% (332.888)	100,0% (392.040)

Fuentes: cálculos a partir de: Jaramillo, 1982 y DANE, Licencias de Construcción.

La precariedad en las condiciones habitacionales tiende a concentrarse en el hacinamiento: división de la vivienda entre varios hogares[13], y número alto de personas por cuarto. Mientras que otros atributos de la vivienda como la conexión a servicios públicos o la calidad de los materiales de construcción parecen mejorar notoriamente, el indicador de hacinamiento se mantiene en niveles bastante elevados: en 1993, 46% de los hogares comparten su vivienda y 9% de la población vive con más de 4 personas por cuarto.

Cuadro 3
Bogotá: formas de tenencia de la vivienda
(1951-93) (%)

Fecha	1951	1964	1973	1978	1981	1985	1985	1986	1987	1989	1993
Fuente	censo	censo	censo	ENH	ENH	censo	EEV	EEV	EEV	ENH	censo
Propiedad	42,7	46,2	41,9	48	44,1	57,1	50,6	47,7	45,9	51,8	54
Arriendo	55,8	47,4	53,4	47	49,5	39,9	41,9	45,2	48,0	45,0	42
Otros	1,5	6,4	4,7	5	6,4	3,0	7,5	7,1	6,1	3,2	4

ENH: Encuesta Nacional de Hogares, DANE.
EEV: Encuesta Empleo y Vivienda, CEDE Universidad de los Andes.

13 Un hogar es una persona o un grupo de personas, con o sin vínculos familiares entre sí, que ocupan la totalidad o parte de una vivienda, comparten las comidas y reconocen como autoridad a una sola persona (jefe del hogar). En una misma vivienda, pueden encontrarse varios hogares (definición del censo de 1993, DANE).

7. POLÍTICAS URBANAS

El análisis de las políticas urbanas en el transcurso de los últimos cincuenta años muestra la relativa debilidad de los poderes públicos en la planeación y gestión del desarrollo urbano. Más que haber precedido, orientado y controlado la urbanización, el urbanismo la ha acompañado. Pero las consecuencias más nefastas de esta situación han sido evitadas hasta cierto punto. En efecto, aun cuando en ese período se crearon numerosos barrios ilegales insuficientemente dotados en servicios, ciertas intervenciones públicas en materia de infraestructuras y de red vial contribuyeron a que la expansión de la ciudad haya sido relativamente contenida, al menos dentro del perímetro urbano.

No obstante, la actitud de los poderes públicos no siempre ha sido la misma. Sucesivamente se impusieron cuatro grandes orientaciones de la planeación urbana:

- 1947-1952: la planeación espacial, marcada en su origen por el plan propuesto por Le Corbusier, luego por la realización de grandes obras;
- 1967-1978: la planeación del desarrollo socioeconómico y el diseño de programas zonales;
- 1979-1989: la planeación mediante normas urbanas;
- 1990-1998: la desregulación al servicio del sector inmobiliario, pero también la participación de los ciudadanos en la planeación y la gestión.

Recientemente, con la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), parecen emerger nuevas prácticas, más racionales.

7.1. Principales modos y niveles de intervención de los poderes públicos

De manera general, los procesos de descentralización y de planeación, en aplicación en todo el país desde finales de los años 1980, pero más efectivos desde mediados de los años 1990, son en el caso del Distrito particularmente activos, con la redefinición de los niveles de poderes y de los procedimientos administrativos.

Existen distintos niveles territoriales de intervención de los poderes públicos: el gobierno nacional, que financia mayoritariamente los grandes proyectos de infraestructura (ése debería ser el caso del metro); el departamento: en la medida en que el área metropolitana aún no se ha oficializado (está por hacerse próximamente, al menos en parte), es esta instancia la que maneja el desarrollo de los municipios vecinos del Distrito; el Distrito (el alcalde elegido, la administración municipal, las empresas de servicios públicos –aún no todas privatizadas–, el Concejo elegido), que interviene planeando y manejando sus propios recursos y la inversión de éstos en la construcción y el mantenimiento de la red vial, los organismos sociales, el espacio público, etc.; la localidad urbana (la JAL, especie de Concejo elegido, y el alcalde local, nom-

brado por el alcalde mayor del Distrito por sugerencia de la JAL), que planea y controla, de acuerdo con la administración distrital, el uso de las inversiones públicas en proyectos de vocación local; el barrio (las Juntas de Acción Comunal, JAC, especie de comités de barrio elegidos), que pretende ser el nivel de representatividad más cercano a la población y a través del cual esta última puede expresar sus diversas necesidades para que se les dé una solución, directamente en este nivel, o bien en los niveles superiores.

Conviene igualmente señalar diferentes iniciativas implementadas en estos últimos años con el fin de volver más eficiente la gestión: saneamiento de las finanzas (reducción del personal de la administración distrital, ajuste de los impuestos sobre la tierra, revisión de la estratificación socioeconómica con base en la cual se fijan las tarifas de los servicios públicos); adopción progresiva de métodos más racionales, inspirados en los del sector privado, o más participativos; sistematización de la información sobre la superficie construida y la población.

En lo que concierne más precisamente a la planeación espacial, la flexibilización de las normas urbanas y del uso del suelo constituye uno de los principales modos de intervención durante los años 1990, asumido por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital. La principal medida es el Acuerdo 6 de 1990. Uno de sus principales objetivos es mantener la superficie urbana construida existente, al tiempo que se preservan los espacios públicos, sobre todo cuando se trata de patrimonios naturales y culturales, pero también se busca integrar, "regularizar", los llamados barrios "informales". Sin embargo, en la práctica, este acuerdo, por sus ambigüedades, terminó beneficiando sobre todo al mercado inmobiliario y muy poco a los habitantes de los barrios populares. El resultado fue que amplias zonas de la ciudad "formal" registraron cambios en la utilización del suelo y las características de su espacio construido. En particular, a lo largo de un eje centro-norte, la ocupación del suelo se ha densificado y los usos se han diversificado, con una combinación de funciones residenciales y de actividades comerciales, financieras y otras actividades terciarias.

En materia de vivienda, es claro que la producción por parte del sector público es cada día más reducida. Se trataría más bien, como sucede en el plano nacional, de apoyar la autoconstrucción cuando ésta se realiza en un marco legal. La producción privada de vivienda social es relativamente poco apoyada por la administración distrital, salvo desde la administración actual (1998-2001) con la creación de una nueva entidad, Metrovivienda. En cuanto a la vivienda para clases medias y altas, la legislación mencionada le fue entonces ampliamente favorable, hasta que a partir de 1995 el sector inmobiliario entrara en crisis, bajo el efecto de diversos factores: la saturación de este mismo segmento, pero también la inadecuación progresiva del sistema UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo Constante), cuya creación fue una importante medida tomada a nivel nacional en 1972 para permitir a estas clases sociales adquirir su propia vivienda gracias al crédito. Recientemente, este sistema ha sido totalmente revisado.

Por otro lado, no sólo los poderes públicos sino también los gremios y las ONG intervienen en el mejoramiento del entorno de vida, tratando de crear un sentimiento de pertenencia a la ciudad y de favorecer proyectos de recuperación espacial y social del espacio público. Innovadoras campañas de educación ciudadana han contribuido en ello.

7.2. Poderes públicos y barrios ilegales

El *laisser-faire* engendró la multiplicación de barrios ilegales en los límites de la ciudad (al mismo tiempo, en el centro se desarrolló el fenómeno de inquilinato –división extrema de inmuebles antiguos para ser arrendados y muchas veces subarrendados). Cuando la situación se tornó irremediable, se tomó la decisión de legalizar lo existente y dotarlo progresivamente de servicios, mientras que nuevas normas (tomadas tanto a nivel del Distrito como de la localidad urbana) buscaban impedir la aparición de nuevos barrios de este tipo. En la práctica, por un lado, el proceso de regularización es muy lento, y por el otro, siguen surgiendo nuevos barrios ilegales. En el curso de los últimos años, la única intervención de tipo autoritario fueron algunas demoliciones de construcciones en zonas de riesgo de desastre natural. Sólo con la reciente elaboración del POT están emergiendo, por un lado, la voluntad de manejar la tierra de manera más adecuada (banco de tierras) y afrontar la situación a nivel del área metropolitana y, por el otro lado, la definición de procedimientos para este efecto.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barco C. (coord.) 1998, *Bogotá-Sabana. Un territorio posible,* Bogotá, CEDE – Cámara de Comercio de Bogotá.

Cuervo L. M. 1995, Génesis histórico y constitución de Bogotá como ciudad moderna, Bogotá, Cider.

Dureau F. 1997, Trajectoires résidentielles et recompositions urbaines à Bogotá, Colombie, *Cahiers des Amériques* Latine, N° 22, 181-200.

Dureau F., Hoyos M.C., Flórez C.E. 1994, Soacha: un barrio de Bogotá. Movilidad y acceso a la vivienda de la población de los sectores orientales del municipio, Bogotá, *Revista Desarrollo y Sociedad*, N° 34, 95-147.

_____, Lulle T. 2000, Le développement spatial de Bogotá dans les années 90: une difficile reconquête de sa maîtrise par les pouvoirs publics, *Revue de Géographie de Lyon Géocarrefour.*

_____, Lulle T., Parias A. 1998, Las transformaciones de los barrios de clase alta en Bogotá: nuevas lógicas y estrategias de producción de vivienda en un marco reglamentario altamente permisivo, en *La investigación regional y urbana en Colombia. Desarrollo y territorio 1993-1997,* Bogotá, Ediciones Carlos Valencia, DNP - Findeter - Aciur, 372-406.

_____, Pissoat O. 1996, En mapas: las evoluciones socio-espaciales de Bogotá y su contexto (1973 - 1993), Bogotá, Universidad de los Andes Col. Documento CEDE, N° 96-05).

García M.C., Zamudio J.V. 1997, *Descentralización en Bogotá bajo la lupa (1992-1996)*, Bogotá, CINEP.

Granados M.P. 1992, *El futuro de la capital. Un estudio de prospectiva urbana. Desarrollo poblacional,* Bogotá, Misión Bogotá Siglo XXI.

Jaramillo S. 1982, *Producción de vivienda y capitalismo dependiente. El caso de Bogotá*, Bogotá, CEDE-Uniandes.

_____. 1990, La estructura urbana y la vivienda en Bogotá, en *Vivir en Bogotá*, Bogotá, Ediciones Foro Nacional para Colombia, 51-85.

_____., Parias A. 1998, Vivienda en alquiler en Bogotá: agentes y acción estatal, en *La investigación regional y urbana en Colombia, Desarrollo y territorio, 1993-1997,* Bogotá, Ediciones Carlos Valencia, DNP - Findeter - Aciur, 338-358.

Jiménez L.C. 1981, Crecimiento de Bogotá Distrito Especial, Bogotá, Universidad de Colombia.

Lulle T. 1997. Planification et gestion du développement urbain de Bogota et de son aire métropolitaine: évolution et tendances actuelles, Pratiques résidentielles et impact sur les dynamiques et la segmentation de grandes métropoles. Etude des formes de mobilité spatiale des populations de Bogota et de Delhi, Bogotá.

Montezuma R. 1997, Les transports urbains: l'organisation, la gestion et le processus d'urbanisation à Bogota. Thèse en Urbanisme et Aménagement, París, ENPC.

5
DELHI

Véronique Dupont, Isabelle Milbert, Mriga Sidhu

1. CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

La Unión India es una federación de 25 Estados, divididos en distritos, y 7 "Territorios de la Unión". Es una democracia parlamentaria.

Delhi es la capital de la Unión India. La aglomeración hace parte de un área metropolitana cuyo concepto se introdujo en el primer esquema director de Delhi en 1962 (*Master Plan for Delhi* establecido por la Delhi Development Authority) y retomado en el plan de desarrollo del conjunto de la región capital (National Capital Region Planning Board, 1988): se identificó una primera corona de 6 ciudades, situadas en un radio de aproximadamente 35 km alrededor de la capital, y cuyo desarrollo demográfico y económico parece interdependiente del de Delhi, con intensos movimientos pendulares cotidianos.

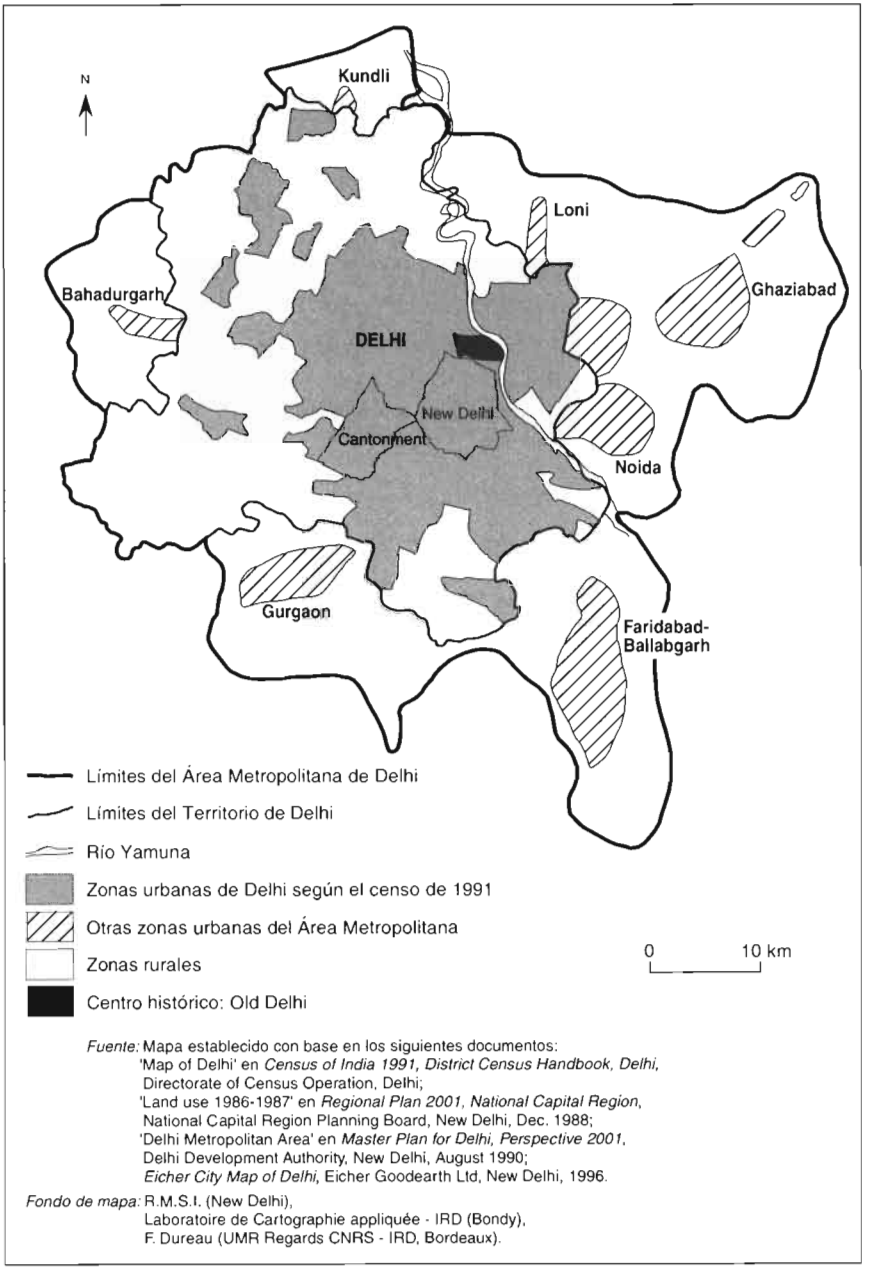
El Territorio de Delhi (aglomeración urbana e *hinterland* rural) tiene un estatuto específico de *National Capital Territory*, relacionado con su estatuto de capital nacional. En 1994, dicho Territorio, antiguamente "Territorio de la Unión", accedió al rango de Estado, con un gobierno y una asamblea legislativa territorial elegida.

El área metropolitana de Delhi comprende (Mapa 34):

- la totalidad del Territorio de Delhi (*Delhi National Capital Territory*), con la aglomeración urbana y su *hinterland* rural, que cubre en total una zona de 1.483 km^2);
- las 6 ciudades de la primera corona con su *hinterland* rural.

El área metropolitana de Delhi está incluida en la región capital (National Capital Region), zona mucho más vasta, de aproximadamente 30.000 km^2), que se extiende sobre varios Estados, y dotada desde 1985 de una oficina de planeación.

Mapa 34
Delhi: división político-administrativa del área metropolitana (1991)



Fuente: Mapa establecido con base en los siguientes documentos:
'Map of Delhi' en *Census of India 1991, District Census Handbook, Delhi*, Directorate of Census Operation, Delhi;
'Land use 1986-1987' en *Regional Plan 2001, National Capital Region*, National Capital Region Planning Board, New Delhi, Dec. 1988;
'Delhi Metropolitan Area' en *Master Plan for Delhi, Perspective 2001*, Delhi Development Authority, New Delhi, August 1990;
Eicher City Map of Delhi, Eicher Goodearth Ltd, New Delhi, 1996.

Fondo de mapa: R.M.S.I. (New Delhi),
Laboratoire de Cartographie appliquée - IRD (Bondy),
F. Dureau (UMR Regards CNRS - IRD, Bordeaux).

V. Dupont y LCA - É. Habert, M. Danard

2. PAPEL ECONÓMICO DE LA METRÓPOLI

Hoy día, Delhi es una metrópoli en plena expansión con numerosas funciones, un polo de crecimiento económico muy marcado por las actividades comerciales e industriales, y que superó ampliamente su función original, es decir, la administración pública ligada a su estatuto de capital nacional. En 1991, casi un tercio de la población activa se emplea en el sector de los servicios, y los sectores del comercio y de la industria ocupan cada uno cerca de una cuarta parte de los activos.

Evaluado por su contribución al Producto Interno Neto, el peso de Delhi en la economía nacional es bastante bajo: 2,4% del PIN. Esto se explica por el tamaño del país, el peso importante del sector primario (30% del PIN en 1996-1997), la existencia de un sistema urbano muy elaborado y de regiones industriales muy dinámicas en otros Estados de la Unión. Así, Delhi permanece muy atrás de Mumbai (ex Bombay) en términos de poderío industrial. En cambio, a escala de la región noroeste de la India, desempeña un papel de primera plaza mercantil.

3. CONTEXTO DEMOGRÁFICO NACIONAL

	1991	1998
INDIA		
Población total (en millones)	844	env.1000
Población urbana (en millones)	218	
% población urbana	26%	
RED URBANA: PRIMACÍA		
Rango de Delhi	3	
Pob. Aglo. Urbana Delhi (área metro. [a]) (en millones)	8,4 (10,9)	10
Población aglo. Delhi / Población total de India	1%	
Población aglo. Delhi / Población urbana de India	3,9%	
Población aglo. Delhi / Pob. aglo. rango 1 a 4[b]	22,5%	

a. El área metropolitana incluye el Territorio de Delhi (aglomeración urbana e *hinterland* rural) y las 6 ciudades de la primera corona.
b. Mumbai (ex Bombay), Calcuta, Delhi, Chennai (ex Madrás)
Fuente: Censo de India.
Población urbana: según el censo indio (1991), las zonas urbanas abarcan:
• las localidades bajo la autoridad de un concejo municipal, de una administración militar (*cantonment board*), etc.;
• y las localidades que se ajustan a los tres criterios siguientes: una población mínima de 5.000 habitantes; una proporción mínima de 75% de activos masculinos empleados fuera de la agricultura; una densidad de población de por lo menos 400 personas por km^2.

4. DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LA METRÓPOLI

4.1 Tasa de crecimiento anual y componentes del crecimiento

La evolución demográfica de Delhi está marcada, ante todo, por la historia agitada del país: promovida como capital del Imperio Británico de las Indias en 1911, Delhi

se convierte en la capital de la India Independiente en 1947, en una época en la que la ciudad registra una transferencia masiva de población, a consecuencia de la partición de la India y Pakistán. Inmediatamente después de 1947, Delhi, que cuenta en aquel entonces con 900.000 habitantes, debe acoger a 470.000 refugiados del Pendjab occidental y del Sind, al tiempo que 320.000 musulmanes abandonan la capital para dirigirse a Pakistán.

El período intercensal 1941-1951 es el de mayor crecimiento demográfico en la historia de la capital: la población de la aglomeración urbana pasa de 700.000 a 1,4 millones, o sea una tasa anual del 7,5%, jamás alcanzada después. El crecimiento se prosigue a un ritmo muy rápido en los años 1950 (5,1% anual entre 1951 y 1961), y baja sensiblemente en las décadas siguientes (4,5 / 4,6% anual entre 1961 y 1981, y 3,9% anual de 1981 a 1991).

Cuadro 1
Aglomeración urbana de Delhi:
evolución demográfica (1901–1991)

Año	Población	Período	Tasa de crecimiento (%)	
			decenal	anual
1901	214.115			
1911	237.944	1901-11	11,13	1,06
1921	304.420	1911-21	27,94	2,49
1931	447.442	1921-31	46,98	3,93
1941	695.686	1931-41	55,48	4,51
1951	1.437.134	1941-51	106,58	7,52
1961	2.359.408	1951-61	64,17	5,08
1971	3.647.023	1961-71	54,57	4,45
1981	5.729.283	1971-81	57,09	4,62
1991	8.419.084	1981-91	46,94	3,92

Fuente: Censo de India 1991, Series-31- Delhi, District Census Handbook, Village and Townwise Primary Census Abstract.

De acuerdo con las estimaciones del Sample Registration System del estado civil, la tasa de crecimiento natural en la zona urbana de Delhi pasó del 2,0% anual promedio en el período 1971-1980 a 2,1% en el período 1981-1990. En las décadas posteriores a la Independencia, las migraciones tuvieron un papel mayor en la evolución demográfica de la capital, pese a una baja de la contribución relativa de la migración neta al crecimiento total de población del Territorio de Delhi (aglomeración urbana e *hinterland* rural) que pasó del 62% en el período 1961-1971 al 60% en el período 1971-1981, para caer al 50% durante el último período intercensal, 1981-1991. En 1971, los migrantes nacidos fuera del Territorio de la capital representaban el 50% de la población de la aglomeración urbana de Delhi, y en 1991 el 40%. En los cinco años anteriores al censo de 1991, cerca de 780.000 migrantes se instalaron en la aglomeración urbana.

4.2 Principales flujos de migrantes: procedencias y barrios de instalación

El traumatismo de la Partición y la afluencia masiva de refugiados se reflejan directamente en la composición de los migrantes residentes en Delhi en 1951: el 47% de ellos nacieron en Pakistán. Como el impacto demográfico directo de este flujo migratorio específico se atenúa con el tiempo, la contribución de los países extranjeros en los lugares de origen de los inmigrantes a Delhi disminuyó luego. En el censo de 1991, el 9% de la totalidad de inmigrantes (todas las duraciones de residencia incluidas) provenían de un país extranjero, y solamente el 3% entre los migrantes llegados menos de cinco años antes.

Para apreciar mejor la composición de los flujos migratorios internos que se dirigen a la capital, hay que recordar ciertas características sobresalientes del sistema urbano indio. En 1991, 23 ciudades de la India contaban con más de un millón de habitantes, y entre éstas, 5 tenían una población superior a los 5 millones. La aglomeración de Delhi se situaba en el tercer puesto por su talla. Esta "competencia" a nivel nacional con otras grandes metrópolis, explica el carácter regional de la zona de procedencia de la migración hacia Delhi. Más de dos tercios de la totalidad de los migrantes (todas las duraciones de residencia incluidas) que residen en Delhi en 1991 provienen de los Estados vecinos del norte de la India, Haryana, Pendjab, Rajastán y Uttar Pradesh. Este último Estado concentra por sí solo el 46% de los migrantes (se trata por cierto del Estado más poblado de la India: 139 millones de habitantes en 1991, o sea 1,7 veces más que la población de los otros tres Estados mencionados juntos). El resto de la India, situado más allá del Territorio de Delhi y de los cuatro Estados vecinos, y que reúne cerca de las tres cuartas partes de la población del país, sólo representa el 20% de los lugares de procedencia de los migrantes en Delhi en 1991; y con excepción del Estado de Bihar, cada Estado considerado individualmente participa de manera marginal al poblamiento de la capital.

Mientras que la contribución de los Estados vecinos de Delhi ya era predominante en las décadas anteriores, la emergencia del Estado de Bihar en la cuenca migratoria de Delhi es más reciente y sobresaliente. Este fenómeno se evidencia más claramente con la evolución de los lugares de origen[14] de los migrantes recientes (duración de residencia inferior a 5 años)[15]: el 11% de los migrantes recientes residentes en Delhi en 1991 provienen de este Estado, contra solamente 1% en 1961.

Si bien los campos de la India siguen siendo el primer proveedor de migrantes para la capital, lo que es realmente interesante subrayar es la contribución significativa de los migrantes provenientes de las zonas urbanas (el 44% de la totalidad de

14 El lugar de origen corresponde al lugar de nacimiento en el censo de 1961, y al lugar de la última residencia en los censos siguientes (1971, 1981 y 1991).

15 En el censo de 1961, esta categoría corresponde a una duración de residencia en Delhi inferior *o igual* a 5 años.

migrantes residentes en el Territorio de Delhi en 1991). Este resultado es tanto más digno de resaltar cuanto que el país sigue siendo predominantemente rural (en 1991, el 74% de la población vive en el campo). El aporte relativo de los migrantes oriundos de las zonas rurales varía según el Estado de origen y la distancia a la capital. Con excepción de Pendjab[16], los migrantes provenientes de los Estados vecinos de Delhi o del Estado de Bihar son mayoritariamente de origen rural: por ejemplo, el 71% en el caso de los que provienen de Bihar, de 61 a 63% para los provenientes de Haryana, Rajastán y Uttar Pradesh (totalidad de los migrantes residentes en el Territorio de Delhi en 1991). En cambio, una amplia mayoría de los migrantes provenientes del resto de la India llegaron (en promedio) de zonas urbanas (el 67% de los migrantes residentes en Delhi en 1991). En las décadas anteriores, ya se podía observar un esquema similar de diferenciación rural/urbana según el Estado de procedencia.

Los tugurios (*ver infra*) juegan en Delhi un papel de recepción privilegiado para los migrantes de las clases más pobres. Estos tugurios están presentes en todos los sectores de la capital, aun en las zonas céntricas. Las urbanizaciones ilegales, ubicadas en las zonas periféricas, ofrecen posibilidades de alquiler barato que vuelven estos barrios más asequibles, para migrantes con pocos recursos, que los barrios legales situados en zonas más céntricas. No obstante, contrariamente a los tugurios, estas urbanizaciones no constituyen exclusivamente barrios de recepción para nuevos migrantes: aparecen más bien como sitios de reubicación en el territorio de la capital en el marco de estrategias de acceso a la propiedad. Los antiguos núcleos aldeanos progresivamente integrados a la zona urbana, ubicados igualmente en las zonas periféricas, constituyen otro tipo de barrio donde los recién llegados pueden encontrar una oferta barata de vivienda en alquiler.

5. DINÁMICA ESPACIAL DE LA METRÓPOLI

El crecimiento demográfico de Delhi desde los años 1950 corresponde a una expansión espacial de la zona urbana hacia todas las direcciones, incluso hacia el este del río Yamuna (Mapa 5). El área oficial de la aglomeración urbana prácticamente se duplica entre 1941 y 1961 (de 174 a 362 km^2), y otra vez (1,9%) entre 1961 y 1991 (624 km^2). La situación geográfica de Delhi, en la llanura gangética, y más precisamente la ausencia de verdadera barrera física para el avance de la urbanización (las colinas de los Aravallis al oeste y al sur no constituyen un obstáculo efectivo) favorecen la extensión, como mancha de aceite, de la ciudad. Los principales ejes viales y ferroviarios orientan fuertemente el esquema de expansión espacial de la urbanización y favorecen la integración de las ciudades y pueblos periféricos al espacio metropolitano.

16 Solamente el 28% de los migrantes provenientes del Estado de Pendjab son de origen rural.

La evolución demográfica global de la aglomeración urbana de Delhi oculta en realidad unos diferenciales de crecimiento muy altos (Mapa 6). Se observa en particular un crecimiento muy rápido en los barrios periféricos, mientras que se despueblan los barrios céntricos, en la ciudad vieja, donde las densidades residenciales eran elevadísimas (740 hab/ha en 1961 al interior de la antigua ciudadela fortificada, y todavía 616 en 1991 contra 135 en la totalidad de la aglomeración urbana en la misma fecha). Esta dinámica de poblamiento centrífuga iniciada en el decenio 1961-1971, se prosiguió y supera los límites de la ciudad. El crecimiento de la población entre 1981 y 1991 fue más rápido en las zonas rurales del Territorio de Delhi que en la aglomeración urbana propiamente dicha: 9,6% contra 3,8% respectivamente (en los límites urbanos/rurales del censo de 1991). Es interesante comparar estas tasas de crecimiento con la tasa de crecimiento natural durante el mismo período, o sea 2,5% anual promedio en las zonas rurales y 2,1% en las zonas urbanas, lo que pone en evidencia la contribución de la inmigración neta. Es cierto que las densidades de población siguen siendo considerablemente más bajas en las zonas rurales que en la aglomeración urbana (12 hab/ha contra 135 en 1991), y si bien estas primeras cubren el 54% de los 1.483 km^2 de área de la totalidad del Territorio de Delhi, sólo albergan al 10% de su población total (Mapa 7). Los números absolutos de migraciones en juego en los "campos" de Delhi siguen siendo comparativamente minoritarios; estos movimientos revelan, sin embargo, una atracción efectiva del *hinterland* rural de la capital sobre la población proveniente de otros Estados de la India, o que abandonaron la aglomeración urbana de Delhi en busca de localidades menos congestionadas y financieramente más asequibles.

En ausencia de una baja de la tasa de crecimiento natural, la desaceleración del ritmo de crecimiento de la aglomeración urbana de Delhi corresponde a un redespliegue en beneficio del desarrollo de las ciudades periféricas. Esta dinámica de poblamiento prolonga el movimiento de "desconcentración" y de expansión espacial de la capital más allá de los límites de su territorio administrativo, y genera una circulación mayor de la población dentro del área metropolitana. La población de la primera corona urbana alrededor del Territorio de la capital (constituida por 6 aglomeraciones identificadas como las ciudades del área metropolitana) creció de esta forma a un ritmo mucho más rápido que la aglomeración urbana de Delhi: la diferencia es muy sensible desde el período intercensal 1961-1971; en el período 1971-1981 es cuando es más acentuada (8,6% anual contra 4,6%), y sigue siendo todavía fuerte en el período 1981-1991 (6,5% anual contra 3,9%).

6. PRODUCCIÓN Y OCUPACIÓN DE LA VIVIENDA

El parque de vivienda actual se diferencia según las siguientes categorías:

El sector tradicional

Este sector se encuentra esencialmente en la ciudad vieja: la ciudad fortificada de Old Delhi tenía una población de 350.000 habitantes en 1991. El hábitat tradicional es compacto y muy denso; la vivienda está muy fuertemente imbricada con las pequeñas industrias y los 110 núcleos aldeanos. Estos "pueblos urbanos" gozan de un estatuto especial que los exonera de las obligaciones previstas por el Plan de Urbanismo. La gran mayoría de sus residentes son considerados como grupos de bajos ingresos. Los núcleos aldeanos más antiguamente urbanizados se encuentran ahora en el pericentro de la capital.

El sector público

El sector público desarrolla directamente cuatro grandes tipos de programas. 1) Las viviendas de funcionarios (apartamentos en inmuebles de hábitat colectivo, casas individuales) se concentran en New Delhi y el sector sur de la capital. 2) Los inmuebles colectivos construidos por los poderes públicos (representados por la Delhi Development Authority) comprenden apartamentos para diferentes categorías de ingresos, y son vendidos a hogares privados. Las zonas centrales de la capital acogen los inmuebles de los primeros programas de construcción, pero es en los barrios más excéntricos donde su presencia es más notoria. 3) Las *rehabilitation colonies*: urbanizaciones construidas por el gobierno para una población de refugiados, en particular después de la Independencia para alojar a los refugiados de Pakistán a consecuencia de la Partición. 4) Los *resettlement colonies* son parcelas saneadas para la reubicación de los habitantes de los tugurios céntricos. Dichas urbanizaciones de "reinstalación" se ubican en zonas muy periféricas.

El sector cooperativo

Este sector comprende apartamentos en inmuebles de hábitat colectivo, construidos por sociedades cooperativas de vivienda en terrenos cedidos por el gobierno con base en arrendamientos enfitéuticos de 99 años. Programas de vivienda de este tipo se llevaron a cabo a gran escala en barrios excéntricos, en especial al este del río Yamuna y en la periferia noroeste de la capital; dichos programas van dirigidos a clases de ingresos medios y altos.

El sector privado legal

Comprende unidades de vivienda construidas por empresarios o promotores privados, en la modalidad de casas individuales –prioritariamente para las categorías de los ingresos más altos– y de inmuebles de hábitat colectivo.

El sector informal

Se distinguen dos categorías de hábitat informal.

1. Las *unauthorized colonies* son urbanizaciones irregulares, producto de la venta de lotes subequipados que no cumplen con los reglamentos de urbanismo. Habitualmente, estas ocupaciones ilegales son realizadas en espacios agrícolas periféricos por promotores privados que compran tierras a los campesinos y las revenden a una población de bajos ingresos. En 1983, cerca del 20% de la población de la capital[17] vivía en 736 "colonias no autorizadas"; en 1995, se contabilizaron 1.300 urbanizaciones irregulares[18].
2. Las invasiones de terrenos o tugurios (*squatter settlements*) corresponden a ocupaciones de terrenos vacantes sin el consentimiento del propietario, seguidas de autoconstrucciones de viviendas precarias más o menos consolidadas con el tiempo. En 1994, la población de los tugurios de Delhi se estimaba en 20 a 25% de la población de la aglomeración urbana, distribuida en 1.080 establecimientos de talla muy variada, que van de unas 20 a más de 10.000 unidades de vivienda[19]. Ocupaciones ilegales de este tipo se encuentran en todos los sectores de la capital, ocupando terrenos a orillas del espacio construido en los suburbios (en el momento de su instalación) y llenando los intersticios del tejido urbano, según la disponibilidad de terrenos no ocupados y el grado de vigilancia de los mismos.

El censo indio identifica únicamente dos modos de ocupación de la vivienda: propietario (incluidos los accedentes a la propiedad), e inquilino (incluidas las personas alojadas gratuitamente por su patrón, privado o público). Según el censo de 1991, la distribución de hogares particulares (y alojados) por modo de ocupación de la vivienda era la siguiente: 67% de propietarios y 30% de inquilinos.

Los excluidos del parque de vivienda

En Delhi, se estima la población de los "sin techo" en 1 a 2% de la población total de la aglomeración urbana, es decir, entre 100.000 y 200.000 personas, a mediados de los años 1990. Las más fuertes concentraciones de población "sin techo" se encuentran en la ciudad vieja.

---

17 Billand Ch.J. 1990, *Delhi Case Study: Formal Serviced Land Development*, USAID, New Delhi, 2-7.

18 Government of National Capital Territory of Delhi, Planning Department 1996, Backgrounder Communication, "State Level Seminar on Approach to Ninth Five Year Plan (1997-2002)", Delhi.

19 Fuente de la información: Slum & Jhuggi-Jhompri Department, Municipal Corporation of Delhi.

Cuadro 2
Población de los componentes del área metropolitana de Delhi y tasas de crecimiento promedio anual (1951 a 1991)

Ciudades/zonas	Población					Tasa de crecimiento anual promedio (%)			
	1951	1961	1971	1981	1991	1951-61	1961-71	1971-81	1981-91
Delhi N.C.T	1.744.072	2.658.612	4.065.698	6.220.406	9.420.644	4,31	4,34	4,34	4,24
i) Delhi A.U	1.437.134	2.359.408	3.647.023	5.729.283	8 419 084	5,08	4,45	4,62	3,92
ii) otras ciudades	-	-	-	38.917	52.541	-	-	-	3,05
iii) zonas rurales	306.938	299.204	418.675	452.206	949 019	- 0,25	3,42	0,77	7,69
Ciudades de la corona	115.616	189.572	353.909	805.553	1.511.020	5,07	6,44	8,57	6,49
N.C.T. + ciudades de la corona	1.859.688	2.848.184	4.419.607	7.025.959	10.931.664	4,35	4,49	4,74	4,52

AU: aglomeración urbana.
NCT: *National Capital Territory*: Territorio de Delhi.
Fuente: Censos de la India de 1951, 1961, 1971, 1981 y 1991.

7. POLÍTICAS URBANAS

Históricamente, la gran tendencia ha sido el dirigismo, justificado por la idea de que la ciudad-capital sería modelada a imagen de la India moderna. Esta voluntad de crear completamente una imagen se tradujo en una presencia del Estado muy fuerte en el plano territorial (bienes raíces del Estado central), en el plano urbanístico y en los servicios públicos.

Esta presencia del Estado en todas las instancias de la ciudad-capital fue cuestionada y criticada muy tardíamente, a principios de los años 1990, en la fase de liberalización y desreglamentación del Estado que toma un giro decisivo en 1991. El discurso se flexibiliza, admitiendo la necesidad de la descentralización y la democratización. Hasta entonces, Delhi estaba sometida a un régimen de excepción que concedía lo esencial del poder al gobierno central. El estatuto de Territorio de la Unión que tenía Delhi se abandona, y se sitúa la ciudad-capital y su *hinterland* en el contexto del federalismo indio. Se reconoce el principio de la privatización y la desreglamentación, así como la posibilidad de que ciertos equipos en Delhi sean financiados con la ayuda internacional.

Desde 1991, Delhi se ha beneficiado ampliamente del crecimiento económico, con un reforzamiento de sus estructuras de servicio (hoteles, servicios de turismo, barrios de comercio), la creación de nuevos barrios y la multiplicación de servicios para las empresas que fomentan la instalación de sedes sociales, rivalizando directamente con la tradicional capital de negocios, Mumbai (ex Bombay).

7.1 Principales modalidades y niveles de intervención de los poderes públicos

Delhi es una ciudad planificada desde los años 1920, y bajo el control estricto de los diferentes servicios de planeación que se sucedieron. Existen varios planes que imbrican

los espacios de la región, de la ciudad y de ciertos barrios específicos (por ejemplo, la ciudad vieja). El control del poder público cubre hasta la dimensión estética de la calidad de las licencias de construcción (Delhi Urban Arts Commission).

El control de la tierra se logró gracias a adquisiciones masivas de terrenos (años 1950 y 1960), que posteriormente fueron viabilizados por el poder público, lo que hizo posible la creación de ciudades satélites y de nuevos barrios.

El hecho de que los terrenos y las licencias de construcción estuvieran bajo el control de la Delhi Development Authority, la cual es parte integral del Ministerio del Ordenamiento Urbano del gobierno central, significó una enorme responsabilidad para este último, que ya era propietario de gran parte de los terrenos públicos.

La intervención de los poderes públicos y la utilización de normas occidentales para los equipamientos marcan profundamente el conjunto del espacio de la ciudad.

Cuarenta años de control de los arriendos condujeron al deterioro de los inmuebles, locales comerciales y locales de habitación arrendados y no mantenidos por sus propietarios, y a una reticencia a alquilar en los inmuebles recién construidos.

La planeación y la gestión del espacio ya urbanizado, por ejemplo Old Delhi, fueron objeto de las mismas intenciones dirigistas (destrucciones de viviendas, relocalizaciones forzadas de habitantes y empresas), a pesar de la resistencia vigorosa y a veces violenta por parte de los habitantes.

7.2 Poderes públicos y barrios ilegales

Los tugurios de Delhi fueron destruidos en su totalidad en el período de estado de emergencia, entre 1975 y 1977 (único paréntesis no democrático de la India independiente): 700.000 personas de los tugurios y los barrios antiguos de la ciudad musulmana fueron desplazadas a la fuerza y "reubicadas" por las autoridades. Sin embargo, los barrios espontáneos (tugurios) volvieron a reconstituirse y actualmente albergan cerca de 3 millones de personas. Hoy día, la administración de Delhi interviene en el desarrollo y el devenir de los tugurios a través de un departamento especializado (Slum & Jhuggi-Jhompri[20] Department) de acuerdo con tres estrategias: dotación en servicios públicos básicos mediante programas antipobreza, reubicación de los habitantes de los tugurios con derecho a acceder a una parcela en urbanizaciones legales nuevas, rehabilitación del tugurio *in situ* (forma de intervención menos frecuente en el pasado, pero retomada últimamente). No obstante, el acceso a ciertos beneficios está determinado por las acciones de los diferentes grupos de presión, en especial los políticos que patrocinan los tugurios. Pero la amenaza de la exclusión sigue rondando.

20 Término en lengua hindi que designa las casuchas de los tugurios.

Para las *urbanizaciones irregulares*, el *laisser-faire* de los poderes públicos a menudo se traduce luego en la regularización y la llegada de los servicios urbanos. Esta política de regularización *a posteriori* involucró a 567 urbanizaciones ilegales hasta 1990 y está nuevamente en aplicación. Sin embargo, esta política no ha logrado reabsorber este tipo de urbanización no planificada, y parece tener más bien un efecto perverso de fomento indirecto a la creación de nuevas urbanizaciones ilegales, ya que los compradores potenciales esperan obtener algún día la regularización, asegurando así en el tiempo la seguridad y la rentabilidad de su inversión.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ali S. 1990, *Slums within Slums. A Study of resettlement Colonies in Delhi,* Har-Anand & Vikas, New Delhi.

Banerjee B. 1994, *Policies procedures and techniques for regularizing irregular settlements in Indian cities: the case of Delhi,* Amsterdam, Free University Urban Research Working Papers N° 34.

Billand Ch. J. 1990, *Delhi Case Study: formal Serviced Land Development,* New Delhi, USAID.

Brush J. 1986, Recent changes in ecological patterns of metropolitan Bombay and Delhi, en Tewari V.K., Weistein J.A., Rao V.L.S.P. (éds), *Indian Cities. Ecological Perspectives*, Concept, New Delhi, 121-149.

Dupont V. 1997, Les "rurbains" de Delhi, *Espace, Populations, Sociétés*, N° 2-3, 225-240.

_____ 1999, Les sans-abri d'Old Delhi: insertion urbaine et stratégies économiques, *Cultures et Conflits*, N° 35, *Quelle place pour le pauvre?* (sous la direction de Vidal D.), París, L'Harmattan, 143-172.

_____, Dureau F. 1997, Pratiques résidentielles et impact sur les dynamiques et la segmentation de grandes métropoles. Etudes des formes de mobilité spatiale des populations de Bogota et de Delhi. Rapport Final, Convention CNRS-Orstom, Bogota et New-Delhi, ORSTOM.

_____, Mitra A. 1995, Population distribution, growth and socio-economic spatial patterns in Delhi. Findings from the 1991 census data, *Demography India*, vol. 24, N° 1-2, 101-132.

Jain A.K. 1990, *The making of a metropolis. Planning and growth of Delhi,* New-Delhi, National Book Organisation.

Kumaria P. 1989, Delhi: Factorial ecology and social space, en Misra R.P., Misra K., *Millions Cities of India*, New Delhi, Sustainable Development Foundation, 182-195.

Mehra A.K. 1991, *The Politics of urban Redevelopment. A study of Old Delhi*, New Delhi, Sage Publications.

Milbert I. 1996, Social policies, competition and electoral politics: an explosive coktail in a New-Delhi slum, communication, "8ème Conférence Générale de l'EADI: Globalisation, Compétitivité et Sécurité Humaine", Viena.

_____ 1997, Quelles politiques pour lutter contre la pauvreté en Inde, *Historiens et Géographes,* N° 356, 363-374.

_____ 1998, *Les politiques urbaines à Delhi*, Convention CNRS-ORSTOM: Pratiques résidentielles et impact sur les dynamiques et la segmentation de grandes métropoles. Etude des formes de mobilité spatiale des populations de Bogota et de Delhi, Ginebra, IUED.

Nagpaul H. 1988, Delhi, in Dogan M., Kasarda J.D., *The Metropolis Era.* vol. 2. Mega-Cities, Newbury Park, Sage, 184-211.

Sundaram K.V. 1978, Delhi. The National Capital, en Misra P.P. (ed.), *Million Cities of India*, New Delhi, Vikas, 105-154.

6
El Cairo

Agnès Deboulet[21] *y Galila El Kadi*[22]

1. Contexto político-administrativo (*G. El Kadi*)

Estado-nación muy centralizado, Egipto es una democracia parlamentaria desde 1977. El Cairo es la capital administrativa y económica. El país está organizado en cinco niveles territoriales: la región (prefectura, que no es aún completamente una entidad administrativa), la gobernación (departamento), el *Markaz* (Distrito), la ciudad y la aldea.

El área metropolitana (Greater Cairo Metropolitan Region, GCMR) se compone de tres ciudades: El Cairo, Giza y Chubra al-Jeima (Mapa 35). El espacio regional del Gran Cairo (Greater Cairo Region, GCR) incluye seis ciudades pequeñas y medianas y 162 aldeas. Debido a una delimitación administrativa antigua, la GCMR no constituye una entidad jurídica autónoma y se reparte entre tres gobernaciones distintas. Sus principales componentes son:

- la ciudad de El Cairo, cuyo desarrollo se hizo a lo largo de la ribera derecha del Nilo a partir de un núcleo histórico antiguo, y cuyos límites coinciden con los de la gobernación del mismo nombre. Se compone de 36 *qism* (circunscripciones) y concentra al 68,7% de la población de la GCMR en 1996;
- la ciudad de Giza, situada en la orilla izquierda del Nilo, y que se expandió en la posguerra con base en un ambicioso proyecto de extensión puesto en marcha por el Estado. Se compone de seis *qism* y alberga al 22,4% de la población de la GCMR;
- la ciudad de Chubra al-Jeima, situada al norte de El Cairo y administrativamente unida a la gobernación de Qaliubiya, de la que reúne el 65% de la población urbana. De expansión más reciente y compuesta de dos *qism*, Chubra al-Jeima se desarrolló según modos de urbanización espontánea, a partir de antiguas aldeas periurbanas. Hoy día alberga al 8,5% de la población urbana de la GCMR.

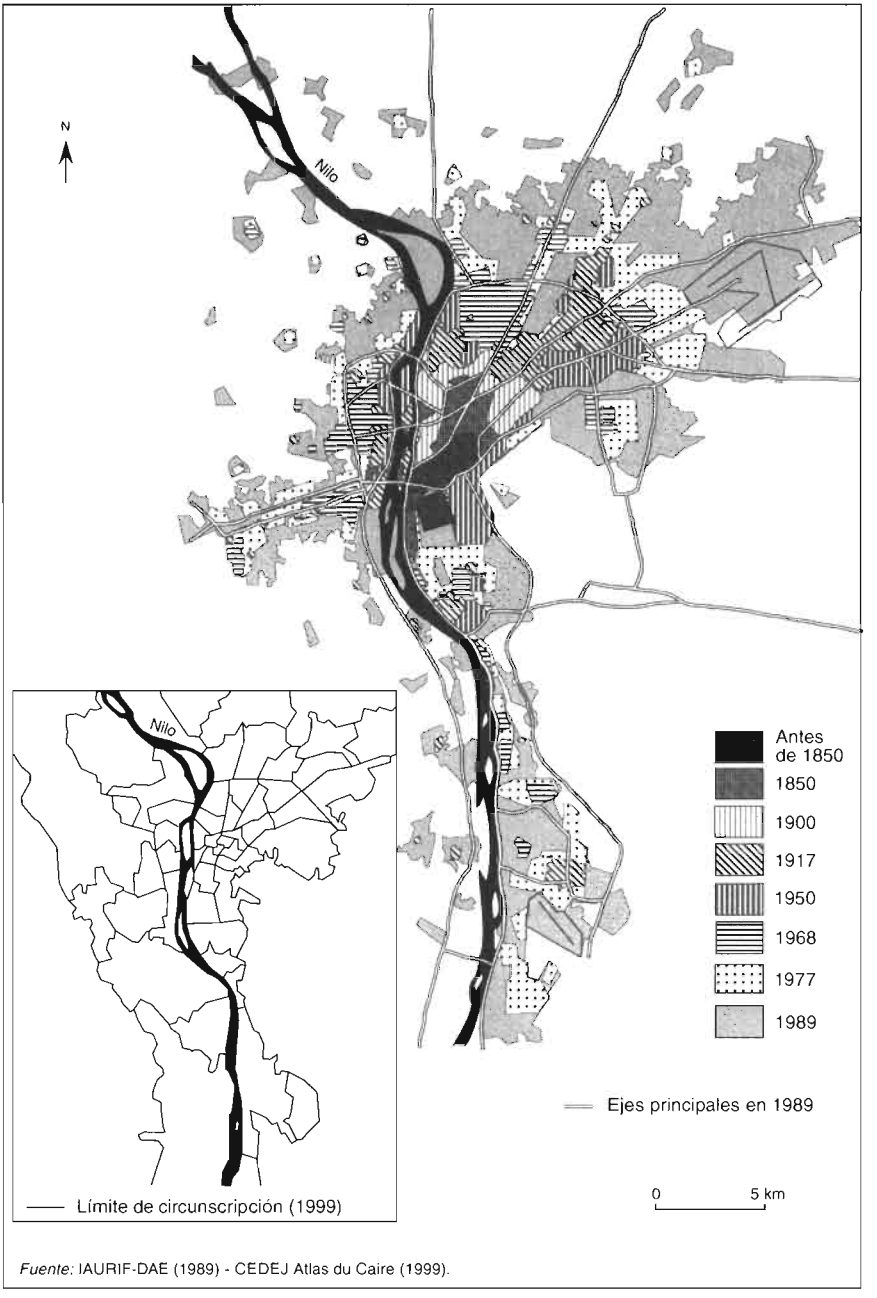
---

21 Autora de las secciones 4 y 6.

22 Autora de las secciones 1, 2, 3, 5 y 7.

Mapa 35

El Cairo: progresión de la urbanización y división político-administrativa (1999)



Fuente: IAURIF-DAE (1989) - CEDEJ Atlas du Caire (1999).

LCA - M. Danard

2. PAPEL ECONÓMICO DE LA METRÓPOLI (*G. El Kadi*)

Capital del país desde hace más de un milenio, El Cairo es igualmente capital económica y política. Todas las sedes de bancos, grandes administraciones, grandes periódicos, asociaciones sindicales y profesionales están allí. En 1996, la capital egipcia concentra el 43% de los empleos públicos, el 40% de los empleos privados y el 49% de los empleos industriales. Igualmente concentra la educación superior: la mitad de las universidades del país están en El Cairo.

3. CONTEXTO DEMOGRÁFICO NACIONAL (*G. El Kadi*)

	1996
EGIPTO	
Población total (en millones)	61,452
% población urbana	57%
RED URBANA: PRIMACÍA	
Rango de El Cairo	1
Población Ciudad de El Cairo (en millones) (GCMR; GCR) (9.882; 11.459)	6,789
Pob. AM El Cairo (CGR) / Población total del país	18,6%
Pob. AM El Cairo (CGR) / Población urbana del país	32,2%
Pob. AM El Cairo (CGR) / Pob. aglo rango 2 (Alejandría)	3,281

Fuente: Censo general de Población y Actividades (CPA) 1996.
Población urbana: en 1907 se definió así lo urbano, incluyendo un límite demográfico mínimo y la forma urbana: "*A town is an area of more than 10.000 inhabitants when treated as towns unless they really possessed urban characteristics, and even not overgrown villages*". En 1960, se sustituye esta definición por otra, más reductora, basada exclusivamente en el estatuto administrativo. Así, se consideran como ciudades: las capitales de las cuatro gobernaciones urbanas (El Cairo, Alejandría, Port Said y Suez); las 22 capitales de las demás gobernaciones; 14 ciudades consideradas como unidades administrativas independientes por razones políticas; las capitales de distrito; las ciudades nuevas. A esta simplificación de la noción de lo urbano se suma la ambigüedad de los criterios de selección de las aglomeraciones rurales que deben acceder al rango de ciudades. Oficialmente, el 43% de la población de Egipto reside en aglomeraciones rurales; pero algunas de éstas tienen una población de 120.000 habitantes. Muchos estudios han mostrado que estos pueblos se han convertido en ciudades, por su morfología, por las actividades de su población mayoritariamente vinculada a los sectores terciarios y secundarios y por la adopción del modo de vida urbano.

La GCR reúne en 1996 al 18,6% de la población total del país (contra el 20% en 1986) y al 32,2% de la población urbana. La relación entre la GCR y la segunda ciudad, Alejandría (3.281.000 habitantes) es de 3 a 1. A su vez, Alejandría es 7 veces más grande que la tercera ciudad del país, Port Said (469.000 habitantes en 1996). Una ruptura subsiste para las ciudades entre 500.000 y 1 millón de habitantes: sólo una, Chubra al-Jeima, hace parte de la GCR.

La red urbana en Egipto se caracteriza por una fuerte concentración de la población en un número muy reducido de ciudades. Así, las tres "multimillonarias", El Cairo, Alejandría y Giza (1,5% de las localidades), reunían en 1996 al 41,5% de la

población urbana; y el 81% de las ciudades que cuentan entre 20.000 y 500.000 habitantes sólo agrupaban al 22,1% de la población urbana.

4. DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LA METRÓPOLI (*A. Deboulet*)

Cuadro 1
El Cairo: tasa de crecimiento promedio anual de la CGMR desde 1947 (%)

	1947-60	1960-66	1966-76	1976-86	1986-96
El Cairo	3,6	3,5	2,2	1,8	1,2
Giza	6,7	6,6	4,6	4,3	1,7
Chubra al-Jeima	7	9,4	8,6	6	2
Total GCMR	3,9	4,1	2,9	2,6	1,4
Egipto	2,52	2,47	2,02	2,75	2,1

Fuente: Cálculos de G. El Kadi con base en el CPA.

Uno de los fenómenos sobresalientes de los dos períodos censales (1976-1986 y 1986-1996) radica en el claro desaceleramiento del crecimiento demográfico de El Cairo, contrariamente a todas las previsiones establecidas en los años 1980. Estas últimas, por cierto, se basaban en la continuación del éxodo rural en una tasa alta, lo cual no sucedió. El aporte migratorio, que contribuía así en más del 22% del crecimiento de la GCMR durante las décadas anteriores, representaba en 1986 menos del 10% de su crecimiento.

Como la mayoría de las megápolis del sur, la región de El Cairo vio el peso del éxodo rural disminuirse drásticamente, a tal punto que la proporción de residentes nacidos en la provincia se redujo a la mitad desde los años 1960 y que en 1986 sólo el 4% de los cairotas nacieron en el campo (Atlas de El Cairo, 1999). Para el período censal 1976-1986, se observa el redespliegue casi exclusivo de las llegadas en una lógica ciudad-ciudad con un fuerte aumento por parte de inmigrantes de origen urbano en las tres gobernaciones que componen la región del Gran Cairo. Constituyen el 91% del total de inmigrantes en Giza urbano, el 78% para Qaliubiya urbano y el 82% para El Cairo. Así, entre más urbanizada es la zona, más las migraciones se hacen de ciudad a ciudad. Más precisamente, en 1986, el conjunto de migrantes en los sectores urbanos registraba en un 80% una trayectoria migratoria urbana (Deboulet y Fanchette, 2000). El estudio de las trayectorias migratorias permite observar que el 81% de los cairotas migrantes permanecieron en zona urbana en las principales etapas migratorias: nacimiento, residencia anterior, residencia actual (Ireton, 2000).

Entre las circunscripciones (*qism*) de El Cairo que registran tasas negativas de crecimiento, aquellas de la ciudad antigua conjugan las más altas densidades residenciales y las condiciones de vivienda más precarias. Estas *qism* desempeñan una función de recepción de los inmigrantes (Sayyedda Zeinab, Bulaq), pero aportan en ade-

lante la mayor parte de los emigrantes hacia las periferias. En efecto, el mercado de la vivienda ya está demasiado saturado para que un joven hogar pueda lograr encontrar allí una vivienda. Aunque permanecen muy densos, estos sectores perdieron gran parte de su población en beneficio de las zonas periféricas. Por otro lado, este descenso de población (-17,8%) entre 1976 y 1986 (Atlas de El Cairo, 1999) se explicaría igualmente por la decohabitación de los jóvenes hogares y un envejecimiento de la población, así como por la tendencia al "remplazo de la vivienda por actividades terciarias" (*Ibíd.*). La renovación del parque es igualmente fuerte en estos barrios antiguos, a raíz del proceso acumulativo de deterioro de muchos inmuebles y de la política de renovación urbana (en Bulaq en particular).

Los estudios realizados a escala micro, centrados en las trayectorias residenciales, muestran que buena parte de los barrios antiguos del centro siguen funcionando como "esponjas", acogiendo todavía a los más desfavorecidos o a los migrantes recientes y redistribuyendo esta población tras algunos años de acumulación financiera, y a menudo como estabilización familiar (luego de los primeros hijos). Son primero los residentes antiguos de la aglomeración los que migran hacia las periferias, y el proceso de instalación residencial en una vivienda independiente puede ser muy errático y más largo por cuanto el hogar es pobre (Deboulet, 1993).

Los barrios de recepción privilegiados por los nuevos migrantes son esencialmente sectores periurbanos no reglamentarios de la segunda corona, establecidos en terrenos agrícolas reservados para uso privado y teóricamente protegidos contra la conversión en terrenos para construir. Se trata de lo que, según los criterios administrativos, se considera como parte de los sectores rurales de la zona metropolitana, y también de algunos conjuntos de realojamiento (entre otros, de las víctimas del terremoto, y en particular de Medinet al-salam) y algunos *new settlements* en expansión, así como de barrios planificados para estratos medios e incluso altos.

Las zonas de llegada al interior de la aglomeración se sitúan sobre todo en las periferias sur y norte de la gobernación de El Cairo, y más aún de los núcleos centrales antiguos hacia las dos gobernaciones de poblamiento más recientes, Giza en la orilla izquierda del Nilo y Qaliubiya, al noroeste. En 1986, el 45% de los migrantes de Giza y el 38% de los migrantes de Qaliubiya provienen de El Cairo. En los sectores urbanos solamente, la proporción de los migrantes de El Cairo baja ligeramente en Giza (14% en 1986) y aumenta un poco en Qaliubiya (12%). Los sectores rurales de estas dos gobernaciones periféricas registran las tasas de crecimiento más espectaculares, en razón de la densidad residencial ya muy fuerte de sus sectores urbanizados. En lo que concierne a las llegadas exteriores, se percibe desde hace mucho tiempo (Abu-Lughod, 1969) la importancia de las especializaciones regionales en los lugares de instalación. Así, los últimos cambios de residencia denotan la predominancia de las relaciones Giza-Alto Egipto y Qaliubiya-Bajo Egipto, mientras que El Cairo ofrece una síntesis de estas dos situaciones.

5. DINÁMICA ESPACIAL DE LA METRÓPOLI (*G. El Kadi*)

El Cairo ocupa una posición clave en la conjunción entre el amplio abanico del delta y el angosto corredor del valle. En este lugar estratégico que comandaba el Bajo y el Alto Egipto, la escarpada colina calcárea del Moqattam y el Nilo ofrecían, en la orilla oriental, un sitio protegido excepcional donde se sucedieron, sin excepción, las ciudades capitales desde la unificación del país llevada a cabo por Menes: Menfis, Babilonia, al-Fostat, al Askar, al Qatai' y finalmente El Cairo. La constitución del espacio urbano de El Cairo se realizó según dos modalidades: las operaciones de urbanismo (urbanizaciones; adecuación de barrios residenciales; construcción de conjuntos masivos, ciudades satélites y ciudades nuevas) y la urbanización espontánea.

Cuadro 2
El Cairo: repartición del crecimiento de lo construido (1947-1989)

Crecimiento	Noreste	Noroeste	Sureste	Suroeste	Total
en ha	15.402	4.456	5.205	4.750	29.813
en %	54,11	15,65	18,29	11,94	100,00

Fuente: A. Wagih 1994. La croissance de la région du Grand Caire, *Lettre de L'OUCC*, N° 37.

Cuadro 3
El Cairo: evolución demográfica de la GCR, análisis por corona (1900-1986)

Corona	1900	1986	1976	1986
Núcleo central	2.619	2.994	3.082	2.870
	(54,2%)	(48,7%)	(38,7%)	(27,0%)
Primera corona	1.310	2.032	3.391	5.327
	(27,1%)	(33%)	(42,6%)	(50,1%)
Zona periférica:	900	1.125	1.491	2.437
	(18,7%)	(18,3%)	(18,7%)	(22,9%)
- zona rural	781	890	1.135	1.747
	(16,1%)	(14,5%)	(14,2%)	(16,4%)
- desierto	119	235	356	690
	(2,6%)	(3,8%)	(4,5%)	(6,5%)
GCR	4.829	6.151	7.964	10.634

Fuente: laurif/GOPP, citado por Belliot M. 1991, Le Caire sort de son Nil, *Les Cahiers de l'laurif*, N° 96, 65-70.

En el trascurso del período 1947-1989, el área construida aumentó en 8.000 ha, alcanzando 33.700 ha (Mapa 8). El corredor norte/este se vio reforzado por la construcción, a finales de los años 1950, de una ciudad residencial y administrativa, y a principios de los años 1980, de otra ciudad satélite en los altos de la colina del Moqattam. El frente norte debe su extensión, bajo la forma de urbanizaciones no reglamentadas, a la implantación de la segunda zona industrial del país en Chubra al-

Jeima. La extensión hacia el oeste arranca con la creación de un barrio residencial para clases medias y de conjuntos de vivienda social en la ribera oeste, al norte y centro a partir de 1947. Alrededor empezó a conformarse una corona de zonas de urbanización espontánea a finales de los años 1940. Hacia el suroeste, de ambos lados de la avenida de las pirámides, la urbanización se llevó a cabo según un doble proceso no reglamentado y no planificado. El sur se origina en la creación de una estación termal (Hélwan) a mediados del siglo XIX, luego de la urbanización residencial de Ma'adi a principios del siglo XX. Su desarrollo está relacionado con tres factores: la instalación de una línea de ferrocarril hasta Hélwan, la implantación de una zona industrial en los años 1960, la construcción de una ciudad satélite en los años 1980.

El Gran Cairo se divide en un núcleo central, la primera corona y la segunda corona. Los dos primeros sectores constituyen el área metropolitana y conforman la zona aglomerada; el tercero corresponde a la zona periférica que comprende aldeas y ciudades dispersas en el territorio de la Greater Cairo Region y separadas de la zona aglomerada por decenas de kilómetros. El núcleo central que en 1960 agrupaba al 50% de la población total, en 1986 sólo representaba el 27%. En el mismo lapso de tiempo, la primera corona registró una evolución inversa, pasando del 27% en 1960 al 50% en 1986. Por su lado, la zona periférica permaneció estable con algo menos del 20% de la población, cifra ligeramente superada en 1986.

El núcleo central se extiende en la orilla derecha del Nilo y se compone de barrios de antigüedad y función muy diferentes: la ciudad vieja, la antigua aglomeración copta, el centro de la ciudad que data del siglo XIX, el suburbio industrial de Chubra, la ciudad de los muertos y el barrio informal de Manshiet Nasser. Este sector constituye aproximadamente un gran rectángulo de 5 x 10 km; en 1986 reunía 2,9 millones de habitantes, y 2,5 en 1996. Este núcleo central es muy heterogéneo desde el punto de vista de su composición social y su tejido urbano (Mapa 9).

En los últimos 30 años, este núcleo central vio su crecimiento bajar paulatinamente y luego volverse negativo. La tasa de crecimiento de la población todavía era del 2,1% entre 1960 y 1966 y de 0,3% entre 1966 y 1976. De 1976 a 1986, el núcleo central empezó a despoblarse a un ritmo de 0,7% anual, perdiendo así más de 200.000 habitantes (el 7% de la población de 1976). Este fenómeno se debe, por un lado, a la terciarización creciente del centro, y, por el otro, al deterioro del parque de vivienda en los sectores antiguos, lo que provocó un desplazamiento hacia la periferia. Entre 1986 y 1996, el núcleo central perdió 414.236 habitantes, es decir, una pérdida del 2% promedio anual.

La primera corona, que reunía 5,3 millones de habitantes en 1986 y 6,4 en 1996, se extiende en unos diez kilómetros alrededor del Centro, y agrupa las extensiones urbanas que se implantaron durante los tres primeros cuartos del siglo XX: barrios planificados y espontáneos. Esta corona registró una evolución análoga a la del núcleo central, pero con una tasa de crecimiento muy superior. El crecimiento demográfico rápido del período 1960-1966 (7% anual) poco a poco se desaceleró, bajando al

5,3% entre 1966 y 1976 y al 4,6% entre 1976 y 1986, para finalmente caer al 2% durante el período 1986-1996.

Finalmente, *la segunda corona*, o zona periférica, situada a unos 15 kilómetros del centro, agrupa unos polos antiguos de urbanización, las zonas agrícolas del valle del Nilo y las ciudades nuevas y satélites. Esta corona tenía 2.4 millones de habitantes en 1986. La zona periférica sufrió una evolución más diferenciada que los otros dos sectores: 3,8% de crecimiento anual de 1960 a 1966, 2,9% de 1966 a 1976, y una brusca aceleración (5%) de 1976 a 1986. Durante este último período, fue la zona periférica que registró las tasas de crecimiento más altas del Gran Cairo. Esta presión urbana, que se ejerció en particular en la zona rural, suscita preocupación respecto a la perennidad de las tierras agrícolas del valle del Nilo. En cuanto a las nuevas zonas de desarrollo urbano en tierras desérticas, que sólo acogen al 6,5% de la población, tras un despegue difícil, conocen actualmente un auge notable.

6. PRODUCCIÓN Y OCUPACIÓN DE LA VIVIENDA (*A. Deboulet*)

Las tendencias más recientes del mercado de alto *standing* se orientan hacia la producción de vivienda en *compounds* (conjuntos cerrados), fuera de la ciudad. Este tipo de desarrollo, muy lujoso, se encuentra igualmente en barrios de ciudades nuevas.

El sector privado se hace cargo de la casi totalidad de la producción de vivienda, con una parte muy importante, incluido en lo no reglamentario, realizada por una promoción inmobiliaria de pequeña escala o capitalista. Las formas de producción llaman la atención por su similitud en los sectores reglamentarios y no reglamentarios. La tendencia a la autoconstrucción es muy residual y la autopromoción presenta la particularidad de apoyarse en una promoción inmobiliaria muy organizada, alrededor de empresarios que manejan la subcontratación de los diversos componentes de las obras y financian la construcción mediante el pago de cuotas anticipadas por los futuros ocupantes. Desde hace por lo menos una década, la verticalización del hábitat en los barrios populares y semipopulares es muy fuerte, y es frecuente que se construyan inmuebles de 5 pisos o más de una sola vez, incluso en los sectores de urbanización no reglamentaria. Al interior del sector privado, lo no reglamentario registra formas espaciales y modos de ocupación variables, pero hay pocas viviendas realmente precarias (habitualmente la construcción se hace "en duro").

La mayor parte de este parque, localmente llamado *'ashwaiy* (literalmente "aleatorio"), se concentra en terrenos agrícolas reservados para uso privado. La propiedad del suelo les confiere a los ocupantes una gran seguridad, que fomenta la construcción de inmuebles cada vez más altos, en particular en las zonas periféricas. En estos barrios, la construcción está a cargo, en buena parte, de pequeños promotores, a menudo vecinos del barrio. La autopromoción realizada por pequeños propietarios tiende a desaparecer debido al costo astronómico de la tierra.

El otro circuito de acceso al suelo y a la vivienda es, en muchos aspectos, más precario y con el tiempo puede dar lugar a sorpresas desagradables. Se trata de la invasión de terrenos, generalmente estatales. La precariedad territorial y la ausencia de tenencia asegurada, salvo en unos pocos barrios regularizados, favorecen la instalación de una población generalmente privada del acceso a los servicios públicos y que vive en la miseria.

Si en El Cairo no hay grandes zonas de tugurios, excepto algunos reductos, se debe probablemente a las formas verticales de ocupación por la vivienda precaria. Mencionadas desde hace mucho tiempo en los estudios, las sobreelevaciones de inmuebles (a menudo peligrosas) son muy comunes. En muchos casos, sobre todo en el centro de la ciudad, las sobreelevaciones corresponden a barracas en alquiler, en duro o en materiales de recuperación, levantadas por los propietarios de inmuebles para alquilarlas.

Finalmente, la población más pobre no es visible espacialmente en la ciudad en razón de su dispersión en todo el parque de vivienda tipo "cuarto", es decir, habitaciones más o menos independientes, con agua y servicios afuera, donde viven personas solteras pero también numerosas familias en hacinamiento. Sin embargo, como en el caso de la vivienda precaria, la proporción de este tipo de hábitat se redujo en los últimos dos períodos intercensales (1976-1986 y 1986-1996): la vivienda tipo "cuarto", mayoritariamente en alquiler, pasa del 16% al 9% del total de las unidades de vivienda.

En 1996, más de la mitad de los individuos (58%) vivían en alquiler, el resto se repartía entre propietarios y accedentes. La proporción de viviendas vacantes respecto al total, el 17% en El Cairo, no ha dejado de aumentar con los años y este fenómeno afecta a todos los sectores urbanos. La congelación de los alquileres, que en El Cairo generó el desinterés de los propietarios por su patrimonio (con el tiempo, los montos pagados por los arrendatarios se volvieron simbólicos) ya no se admite, y hoy día se observa una liberación de los cánones de los alquileres. De esta situación de hecho se deriva, entre otros, el deterioro muy preocupante del parque de vivienda en los barrios antiguos. Acceder a una vivienda en un barrio antiguo constituye toda una hazaña debido a la poca rotación del parque, a su degradación acelerada, pese a unos derechos de traspaso muy altos, que en ocasiones equivalen a la mitad del precio de compra de una vivienda. Entre los barrios no reglamentarios, sólo aquellos resultantes de una urbanización por invasión reciente no corresponden a la práctica (ilegal) del anticipo de pago, que consiste en cobrar al arrendatario en el momento de su instalación en la vivienda varios años de alquiler; sus habitantes practican el alquiler simple en unidades de vivienda que pocas veces superan dos piezas.

Desde 1993, empieza a diseñarse una política de regularización territorial en El Cairo. El proceso es largo, complejo, enfrenta mucha resistencia, mientras que paralelamente se ponen en marcha programas de restructuración urbana y se prevé la demolición de una decena de sectores no reglamentados.

7. POLÍTICAS URBANAS (*G. El Kadi*)

7.1. Principales modos y niveles de intervención de los poderes públicos

Desde 1950, El Cairo ha conocido tres esquemas directores: 1953, 1977 y 1983. Las principales opciones de estos tres esquemas fueron puestas en aplicación. Hace poco, la política de ordenamiento regional se enmarcó en una estrategia de ordenamiento territorial tendiente a redistribuir la población y las actividades en la totalidad del territorio. La principal herramienta de esta nueva estrategia es la conquista del desierto mediante la creación de ciudades satélites y nuevas. En 1977, se decidió crear 19 ciudades nuevas en zona desértica.

El Estado es propietario del 95% del suelo de Egipto. Éste dicta las leyes y las normas de urbanización, elabora las políticas de ordenamiento en todas las escalas, define las futuras zonas de extensión y fija los límites de las zonas urbanas y el uso de los suelos.

A pesar de estas prerrogativas, una cierta negligencia, unida al crecimiento urbano rápido y a la demanda insatisfecha de vivienda, han originado la urbanización espontánea o no reglamentaria, que se produjo esencialmente en las tierras agrícolas periurbanas. En este proceso, la propiedad privada no se ve afectada, las transacciones son legales, es el cambio de uso del suelo el que se prohíbe, pues las tierras agrícolas son escasas en este país donde predomina el desierto (95% del área total del país). Esto explica en parte la tolerancia del Estado frente a esta urbanización. La segunda razón radica en la gran dinámica de la urbanización espontánea, que compensó las carencias del Estado en la producción de vivienda social. De esta manera se impuso como un medio de mantener una cierta paz social.

Como política nacional, la planeación urbana moderna en Egipto fue consagrada por la primera ley, promulgada en 1982, que fundamentaba el derecho del urbanismo. Se obligó a gobernaciones, distritos, ciudades y aldeas a establecer planes de ordenamiento, generales y detallados, que se sitúan en dos niveles:

- Un plan director de urbanismo (Master Plan) concerniente a la totalidad del territorio de la gobernación: fija el uso general de los suelos, las infraestructuras primarias, la vivienda, los servicios y los equipamientos colectivos. Lo elaboran conjuntamente el GOPP, organismo central de planeación nacional, y los servicios técnicos de las gobernaciones interesadas.
- Un plan de urbanismo detallado, en armonía con el primero: define el uso de los suelos, el perímetro de la aglomeración, las densidades, la infraestructura secundaria. Lo elabora la colectividad local y sirve de referencia para expropiaciones y operaciones de adecuación y para la gestión de las licencias de construcción.

7.2 Poderes públicos y barrios ilegales

Hasta finales de los años 1980, la urbanización espontánea no era tomada en cuenta en absoluto. Sin embargo, las zonas no reglamentarias habían sido legalizadas en 1983. Esta medida implicaba la cesión de los espacios públicos a las colectividades locales y la realización de las distintas redes por parte de los habitantes. En 1992, se promulgó un segundo decreto mediante el cual se legalizaban todas las zonas construidas después de 1983. Desde esta fecha, debido a la violencia política que golpeó a dichas zonas, esta forma de urbanización se consideró como un problema para el cual había que definir estrategias a corto plazo. En 1994 se identificaron tres tipos de zonas, que debían ser objeto de intervenciones diferentes:

- Las zonas de hábitat insalubres, desprovistas de cualquier infraestructura. Existían unas 10 en El Cairo y en Giza: debían demolerse y su población reubicarse. La necesidad de vivienda se eleva a 32.000 unidades.
- Las zonas donde el hábitat es relativamente decente pero que no han sido viabilizadas iban a beneficiarse de infraestructuras.
- Las zonas integradas a la ciudad pero cuyas infraestructuras, hoy en día obsoletas, requieren una renovación.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abu Lughod J. 1969, Migrant adjustement to city-life: the Egyptian case, en Breese G. (ed.), *The city in newly developing countries: readings on urbanism and urbanization*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 376-388.

Barge C., Denis E., Moriconi-Ebrard F., Waguih A. 1999, *Atlas du Caire*, MAE, PIR-Villes, Cedej, CNRS, OUCC.

Deboulet A. 1993, Réseaux sociaux et nouveaux quartiers au Caire: les stratégies de mobilité résidentielle, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, N° 59-60, 78-89.

_____ 1995, Des quartiers centraux vers les périphéries spontanées. Eléments sur la mobilité résidentielle dans la Région du Grand Caire, en *Les nouvelles formes de la mobilité dans le monde arabe*, Tome II, Urbama-Cedej-CMMC (Fascicules de recherche, N° 28).

_____ et Fanchette S. 2000, Les migrations internes en Egypte, étude statistique, Recherche Urbama/Cedej, programme *Changements économiques, sociaux, et modifications des champs migratoires internes dans le Monde Arabe*, Tours 1992, fascicule de recherches, Urbama-Cedej, CMMC (en prensa).

Denis E. 1998, Le Caire et l'Egypte à l'orée du XXIème siècle. Une métropole stabilisée dans un contexte de redéploiement de la croissance, *Lettre de l'Observatoire Urbain du Caire Contemporain*, Cejed, N° 48, 4-17.

El Kadi G. 1987, *L'Urbanisation Spontanée au Caire*. Tours, éd. Orstom-Urbama.

_____ 1986, La Division Sociale de l'Espace au Caire: Ségrégations et Contradictions, *Maghreb Machrek*, N° 110, 33-55.

_____ 1990, Trente ans de Planification Urbaine au Caire, *Revue Tiers-Monde*, Tomo XXXI, N° 121, 166-185.

_____ 1990, La cité des morts au Caire, un abri pour les sans abris. *Maghreb Machrek, Egypte 1990, Enjeux de société*, N° 127, 134-153.

_____ 1994, Le Caire, la Ville Spontanée Sous Contrôle, *Maghreb Machreq*, número especial, *Monde arabe, Villes, pouvoirs et Sociétés*, 30-41.

_____ 1995, Cairo, a case study, en *Metropolitan Planning and Management in the Developping World: Spatial Decentralization Policy in Bombay and Cairo*, part III, Nairobi, Ed. United Nations, Centre For Human Settlements (Habitat), 89-146.

_____ 1995, Les villes nouvelles d'Egypte: la conquête du désert entre le mythe et la réalité, *Villes en Parallèle*, N° 22, 158-176.

_____ 1997, Urbanizzazione spontanea e politiche di pianificazione, due processi che si annullano a vicenda: il Cairo, en *Citta e societa nel mondo arabo contemporaneo, dinamiche urbane e cambiamento sociale*, Turín, edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, 21-44.

Escallier R., Signoles P. (resp. scient.) 1995, *Les nouvelles formes de la mobilité spatiale dans le monde arabe*, Tours, Urbama, CMCC, Cedej, (Fascicule de recherches, N° 28, Tome II).

Florin B. 1995, Trajectoires résidentielles et recompositions sociales et spatiales à Aïn el Sira/el madabegh (vieux Caire), en El Kadi G. (dir.), L'aménagement régional et l'aménagement urbain en Égypte, *Cahiers d'Urbama*, N° 10, 74-86.

GOOPP/IAURIF/ OTUI 1983, Greater Cairo Region Master plan, El Cairo.

Ireton F. 2000, *Notes sur les migrations internes en Egypte*, Tours, Urbama-Cedej, CMMC (Fascicule de recherches), (en prensa).

Shorter F. 1989, *Cairo's leapforward-People, households and dwelling space*, Cairo Papers en Social Sciences, vol. 12.

Singerman D. 1997, *Avenues of participation-family, politics and networks in urban quarters of Cairo*, Princeton University Press (1ère édition), The American University in Cairo Press.

7
ESTRASBURGO

Dominique Badariotti, Christiane Weber

1. CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

Francia es un Estado-nación, fuertemente centralizado, donde se observa, sin embargo, la emergencia de autoridades infranacionales (regiones, departamentos, municipios) reforzadas a partir de 1983, y supranacionales (Europa) desde 1949. El régimen político vigente es una democracia parlamentaria.

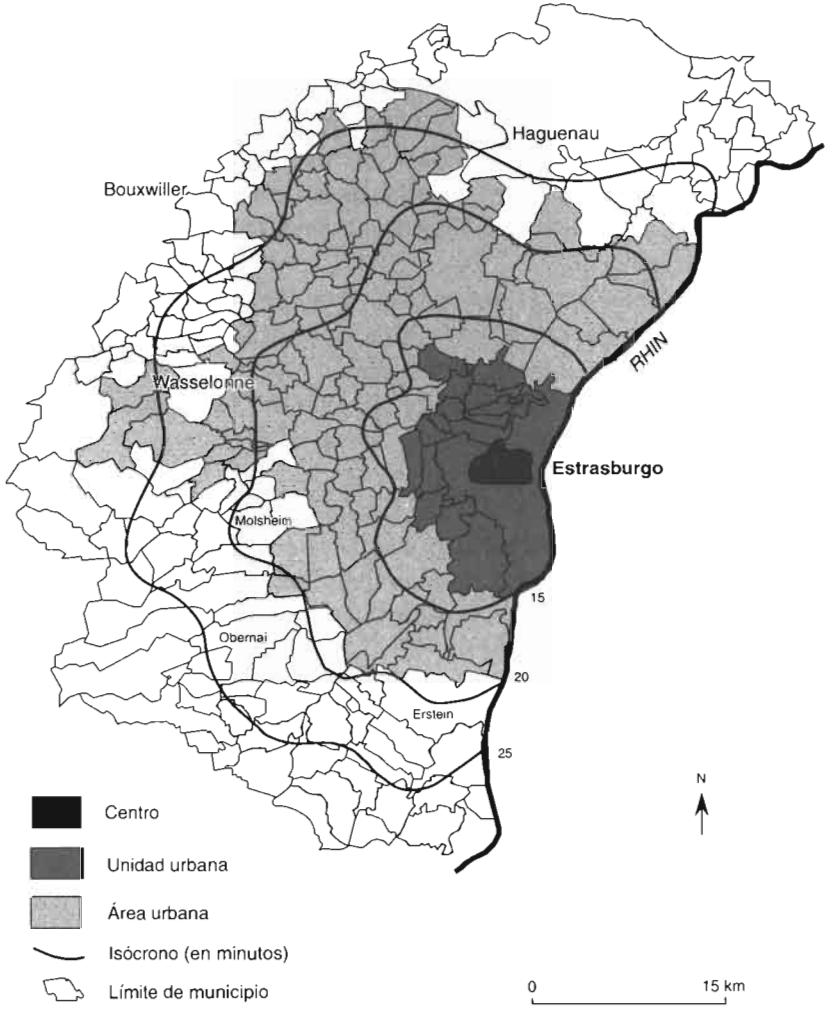
Estrasburgo es una metrópoli regional, capital de región y de departamento, situada en la frontera franco-alemana[23]; administrativamente hablando, tiene el estatuto de metrópoli de equilibrio y conforma una comunidad urbana con otros 26 municipios situados en torno a ella; igualmente alberga numerosas instituciones europeas y por ello goza del título de "capital europea". El territorio de la parte francesa de la metrópoli corresponde al de la unidad urbana definida por el INSEE (Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos), a saber, el espacio administrado por el municipio de Estrasburgo y por 15 municipios periféricos, conformando este conjunto la aglomeración de Estrasburgo (Mapa 36).

El territorio del área metropolitana puede definirse de dos maneras:

- el área urbana: 128 municipios (520.000 habitantes en 1990) en los cuales el 40% por lo menos de los activos trabajan en la metrópoli o en los municipios bajo su dominio, es decir aquellos municipios situados en el isócrono de 25 minutos a partir del centro de Estrasburgo;
- la Zona de Poblamiento Industrial y Urbano (ZPIU): 474 municipios en arco semiconcéntrico alrededor de Estrasburgo, con una población en Francia de 880.000 habitantes en 1990.

23 Aunque esta "aglomeración-frontera" se extienda, de hecho, en las dos orillas del Rin, aquí sólo tomamos en cuenta la parte francesa, por razones estadísticas.

Mapa 36
Estrasburgo: división político-administrativa (1998)



Fuente: G. Schaub y M. Schaub-Faller, 1998 - La rurbanisation dans l'arrondissement de Strasbourg-Campagne, en Les mutations spatiales dans l'agglomération de Strasbourg et sa périphérie, sous la direction de P. Limousin, Presses Universitaires de Strasbourg, 27-65.

D. Badariotti y LCA - M. Danard

2. PAPEL ECONÓMICO DE LA METRÓPOLI

El papel económico fundamental de la metrópoli es una función de capital regional, que implica un importante desarrollo del sector terciario; sin embargo, una política industrial de largo plazo permitió igualmente constituir un pujante sector secundario.

El sector secundario representa alrededor de una cuarta parte de los empleos en la metrópoli. A partir de los años 1960, una estrategia de promoción y captación de clientes en el exterior condujo a una fuerte diversificación e internacionalización de las empresas de Estrasburgo. La tendencia actual se orienta hacia una cierta redistribución de las localizaciones por ex urbanización de algunas empresas antiguas, acompañada por un movimiento de creación de tecnópolis (una al norte, otra al sur) en cercanías de los nuevos campus universitarios.

El sector terciario, muy importante, constituye las tres cuartas partes de los empleos de la aglomeración. Además de las administraciones públicas, se distinguen el sector terciario tradicional y el terciario superior. El primero comprende los bancos, las aseguradoras, el comercio y el turismo, así como el sector de la logística cuyas principales infraestructuras son: la importante plataforma plurimodal (río-ferrocarril-carreteras) del Puerto de Estrasburgo, que es el segundo puerto fluvial de Francia, el aeropuerto de Entzheim, séptimo aeropuerto francés, y la Estación ferroviaria de Estrasburgo, sexta estación francesa. El sector terciario superior se caracteriza, entre otros, por la presencia de las instituciones europeas (Parlamento Europeo, Consejo de Europa, Corte Europea de Derechos Humanos) y de organismos universitarios y de investigación.

3. CONTEXTO DEMOGRÁFICO NACIONAL

	1990	1999
FRANCIA METROPOLITANA		
Población total (en millones)	56,6	58,5
Población urbana	41,9	
% población urbana	74%	74%
RED URBANA: PRIMACÍA		
Pob. Unidad urbana de Estrasburgo (en millones)	0,390	0,410
Rango de la Unidad urbana de Estrasburgo	10	
Pop. Área urbana de Estrasburgo (en millones)	0,520	0,560
Rango del Área urbana de Estrasburgo	9	
Pop. Unidad urbana Estrasburgo / Pob. total Francia	0,7%	0,7%

Fuente: Insee, Censos de población 1990 y 1999.
Población urbana: población de las unidades urbanas, a saber de los municipios con más de 2.000 habitantes agrupados en la cabecera, o que hacen parte de una aglomeración multimunicipal. La unidad urbana de Estrasburgo (aglomeración) comprende 16 municipios.

4. DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LA METRÓPOLI

La metrópoli de Estrasburgo ha registrado un crecimiento de población continuo, apenas perturbado por la Segunda Guerra Mundial. Este crecimiento se vio acompañado de una expansión espacial que llevó a la aglomeración a integrar progresivamente los municipios vecinos más cercanos. Así, en 1936, en vísperas de la guerra, la aglomeración contaba con 261.000 habitantes; en 1954, 18 años más tarde, la aglomeración, conformada por 11 municipios, superaba la cifra anterior, llevando la población a 264.000 personas. De ahí en adelante la progresión fue continua: en 1962, la aglomeración cuenta con 307.000 habitantes; en 1968, se contabilizan 331.000 habitantes en los 16 municipios que conforman en ese momento la aglomeración; en 1975, se pasa a 366.000 habitantes, en 1982 a 373.000, en 1990 a 388.000 y en 1999 se estima la población en 410.000 habitantes.

Cuadro 1
Unidad urbana de Estrasburgo: tasa de crecimiento anual de la población (1936-1999)

Años de referencia	Crecimiento absoluto	Tasa anual %
1936 - 1954	+ 3.000 habitantes en 18 años	+ 0,064
1954 - 1962	+ 43.000 habitantes en 8 años	+ 2,04
1962 - 1968	+ 24.000 habitantes en 6 años	+ 1,30
1968 - 1975	+ 35.000 habitantes en 7 años	+ 1,51
1975 - 1982	+ 7.000 habitantes en 7 años	+ 0,27
1982 - 1990	+ 15.000 habitantes en 8 años	+ 0,50
1990 - 1999	+ 22.000 habitantes en 9 años	+ 0,63

Fuente: Insee, Censos de la población francesa.

El crecimiento de la población de Estrasburgo tiene que ver más con su dinamismo natural, siempre positivo, que con su fuerza de atracción migratoria, siempre negativa desde 1975. Las cifras elaboradas por el INSEE a partir de los datos del estado civil (registro de nacimientos y decesos domiciliados) muestran claramente la estructura de este crecimiento para los últimos 25 años (Cuadro 2).

Cuadro 2
Unidad urbana de Estrasburgo: movimiento natural y saldo migratorio (1968-1999)

Años de referencia	Movimiento natural (en % por año)	Saldo migratorio (en % por año)
1968 - 1975	+ 0,94	+ 0,10
1975 - 1982	+ 0,64	- 0,33
1982 - 1990	+ 0,70	- 0,21
1990 - 1999	+ 0,71	- 0,11

Fuente: Insee, Censos de la población francesa, y estado civil.

Este crecimiento demográfico se reparte de manera muy irregular en el espacio de Estrasburgo. Así, se observa una disminución de la población del centro de la ciudad y de los barrios pericentrales, a medida de su renovación/rehabilitación, y un fuerte aumento de la población en los suburbios, es decir en los municipios de la aglomeración salvo Estrasburgo. En una primera etapa, esta progresión concierne a los suburbios cercanos del norte, sur y oeste, luego, en una segunda etapa, este desarrollo da lugar a una progresión de la población en la zona periurbana y en los espacios urbanos cercanos. De esta manera, en menos de 60 años Estrasburgo pasó de "la ciudad" a "lo urbano", es decir, de un modelo de desarrollo concentrado, aglomerado, claramente delimitado en el espacio (la ciudad), a un modelo de desarrollo más extensivo, más laxo, con límites imprecisos, y que integra la ciudad y los espacios rurales cercanos fuertemente rurbanizados (lo urbano).

Entre 1968 y 1990, se observa un despoblamiento del hipercentro, constituido por una parte del municipio de Estrasburgo, cuya población desciende de 110.000 a 90.000 habitantes durante este período. Desde entonces, este movimiento se ha estabilizado y la población tiende inclusive a volver a aumentar ligeramente, ya que las primeras estimaciones derivadas del censo de 1999 hablan de 91.000 habitantes para el hipercentro.

Cuadro 3
Suburbios de Estrasburgo (unidad urbana salvo el municipio centro): movimiento natural y saldo migratorio (1968-1999)

Años de referencia	Movimiento natural (en % por año)	Saldo migratorio (en % por año)
1968 - 1975	+ 0,75	+ 1,98
1975 - 1982	+ 0,59	+ 0,96
1982 - 1990	+ 0,65	+ 0,45
1990 - 1999	+ 0,66	+ 0,12

Fuente: Insee, Censos de la población francesa, y estado civil.

Paralelamente, se estima que entre 1968 y 1990, más de 35.000 neorrurales abandonaron la aglomeración para instalarse en los campos cercanos. Parte de ellos, simplemente huyeron del centro de la ciudad y sus incomodidades, mientras que los demás optaron por abandonar un hábitat colectivo en arriendo para ir a ocupar una casa individual dentro de una urbanización pueblerina, arquetipo del sueño francés y alsaciano. La localización precisa de estos nuevos neo-rurales coincide casi perfectamente con los contornos del área urbana actual: permanece dentro del radio de los 25 minutos de accesibilidad, zona más allá de la cual ya no se encuentran prácticamente urbanizaciones de iniciativa privada y donde los escasos terrenos para construir (casi siempre de iniciativa municipal) se venden con mucha dificultad, ya que la presión sobre la tierra es mucho menos fuerte.

Cuadro 4
Municipio-centro de Estrasburgo: movimiento natural y saldo migratorio (1968-1999)

Años de referencia	Movimiento natural (en % por año)	Saldo migratorio (en % por año)
1968 - 1975	+ 0,23	- 0,66
1975 - 1982	- 0,26	- 0,93
1982 - 1990	+ 0,18	- 0,55
1990 - 1999	+ 0,74	- 0,23

Fuente: INSEE, Censos de la población francesa, y estado civil.

De los cuadros de los movimientos migratorios de la ciudad-centro y sus suburbios, se desprende claramente que durante el período 1968-1999, el saldo migratorio de los suburbios siempre ha sido positivo, contrariamente al saldo del municipio-centro.

Los migrantes pendulares llegan por:

- los grandes ejes viales que convergen del norte, sur y oeste hacia Estrasburgo;
- las líneas de ferrocarril que alimentan la estación de Estrasburgo (36.000 viajeros diarios y 1,9 millones de toneladas de carga en 1999) provenientes: del norte desde Ingwiller, o Haguenau y Bischwiller, o Lauterbourg, Seltz y Herrlisheim; del noroeste desde Saverne y Hochfelden; del oeste desde Schirmeck y Moslheim; del sur desde Mulhouse, Colmar y Sélestat.

Tratándose de los *migrantes definitivos*, además de los flujos de migrantes nacionales (éxodo rural de origen local, *pieds-noirs* [franceses provenientes de África del norte], migraciones interregionales), se produjeron varias oleadas de extranjeros desde los años 1950 (italianos, luego españoles, portugueses y africanos del norte, luego turcos, y finalmente europeos del este). En 1975, se contabilizan 112.000 inmigrantes, de los cuales 31.000 extranjeros para 366.000 habitantes; y en 1990, 120.000 inmigrantes, de los cuales 45.000 extranjeros, para 388.000 habitantes. Se observa, entonces, una ligera progresión proporcional del número de inmigrantes, duplicada por una progresión, bien marcada ésta, de parte de inmigrantes extranjeros (+ 10%).

Los barrios antiguos del centro y del pericentro, así como las ciudadelas de hábitat social, constituyen los sitios de recepción privilegiados para los inmigrantes extranjeros. Los barrios residenciales en alquiler recientes (por ejemplo, el barrio de la Esplanade) son más bien los sitios de recepción de los migrantes oriundos de otras regiones francesas.

5. DINÁMICA ESPACIAL DE LA METRÓPOLI

El desarrollo espacial de la ciudad es evidentemente paralelo al crecimiento demográfico (Mapa 37). Se observa un fenómeno de desconcentración de la población y de la urbanización en el área metropolitana, según algunas direcciones privilegiadas: al norte sobre el Ried hasta Herlisheim, al sur hasta Fégersheim-Eschau, al oeste sobre el Kochersberg, y al suroeste, a lo largo de la Bruche, hasta el piedemonte de los Vosgos. El isócrono de 25 minutos desde el centro de Estrasburgo parece representar el límite de esta zona de desconcentración, semicircular por la presencia de la frontera en todo el flanco oriental de la metrópoli.

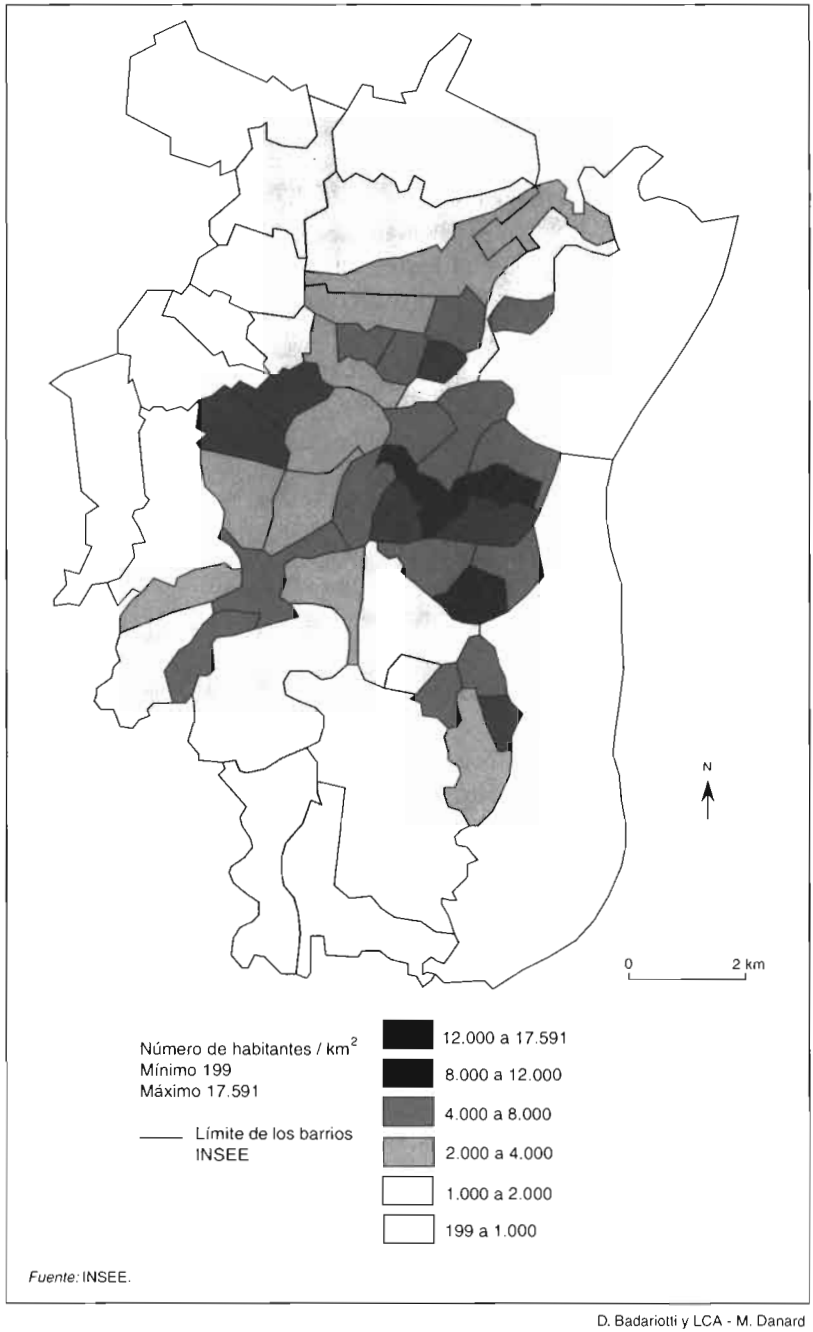
Desde el punto de vista formal, la expansión se lleva a cabo principalmente en operaciones agrupadas, de tipo ZUP (sigla para Zona de Urbanización Prioritaria), ZAC, (sigla francesa para Zona de Ordenamiento Concertado), o urbanización, con predominancia de casas individuales en la periferia y con un contenido más variado en la aglomeración (urbanizaciones de distintos tamaños y casas individuales, o bifamiliares según el caso). Igualmente, se llevan a cabo operaciones puntuales de densificación del tejido, con, en algunos casos, la posibilidad de realizar operaciones de gran envergadura por reciclaje de antiguos terrenos que cambian de destino: en los años 1960, fue el caso de los terrenos militares de la Esplanade; es actualmente el proyecto para algunos antiguos barrios industriales (antiguos muelles del puerto sobre el Rin en la operación "Fronts de Neudorf") que serán transformados en tejido urbano (mezcla de hábitat, servicios, oficinas y comercios).

6. PRODUCCIÓN Y OCUPACIÓN DE LA VIVIENDA

En 1990, el parque de residencias principales se componía en un 15% de casas individuales y en un 85% de vivienda en inmuebles colectivos. Este parque fue construido y está administrado por actores privados y por actores públicos (organismos de vivienda social y municipalidades).

Los poderes públicos poseen un patrimonio importante y variado: el patrimonio antiguo (anterior a 1940) está ubicado en barrios pericentrales, mientras que el reciente se localiza en las ciudadelas periféricas. Luego de una fase de crecimiento muy rápido, este patrimonio se desarrolla muy lentamente desde hace unos 20 años. Los actores privados ocupan el resto del espacio: comprenden pequeños propietarios arrendadores u ocupantes y organismos (bancos, compañías de seguros, etc.). La actividad de promoción es muy importante: en la aglomeración, prácticamente no hay casas construidas sin pasar por este intermediario. Las operaciones de pequeña dimensión, muy dispersas en función de las oportunidades de finca raíz, predominan en los años 1990; sin embargo, algunas ZAC y urbanizaciones están en curso de realización, lo que permite concentrar las intervenciones.

Mapa 37
Estrasburgo: densidad de población (1990)



Fuente: INSEE.

D. Badariotti y LCA - M. Danard

Aparte de los sin techo que ocupan ilegalmente sitios desocupados tales como garajes, locales industriales o viviendas vacías, o que establecen campamentos rudimentarios en las orillas del río o bajo los puentes, el hábitat espontáneo ilegal concierne sobre todo a una población pauperizada proveniente de los países del este (generalmente gitanos de la ex Yugoslavia y de Rumania) que se instalan en baldíos urbanos en proceso de reconversión (Fronts de Neudorf y algunos sectores del puerto fluvial del Rin) o en campamentos más o menos permanentes en los bosques cercanos.

Las 197.500 unidades de vivienda que conforman el parque de la aglomeración en 1999 se distribuyen en 177.500 residencias principales, 3.500 residencias secundarias y 16.500 unidades no ocupadas[24]. El arrendatario residente (60%) y el propietario residente (27%) constituyen los dos modos de ocupación dominantes del parque de vivienda, seguidos por las viviendas ocupadas gratuitamente (4%); el saldo corresponde a las viviendas no ocupadas. Se contabilizan igualmente más de 43.000 unidades de vivienda social en arriendo en toda la Comunidad Urbana de Estrasburgo, administradas por más de 25 organismos sociales diferentes.

7. POLÍTICAS URBANAS

La actitud fundamental de los poderes públicos encargados del desarrollo urbano siempre ha sido, por lo menos en el siglo XX, el voluntarismo. En Estrasburgo, contrariamente a otras ciudades francesas, este voluntarismo ha podido realmente expresarse en el terreno, en la medida en que esta ciudad nunca ha sido desposeída del poder de organizar su propio desarrollo: en efecto, el derecho local alsaciano le permitía a la ciudad controlar y administrar perfectamente (más o menos como para un plan actual de ocupación de suelos) su urbanismo, y ello pese al Estado. De esta manera, las colectividades locales pudieron controlar lo más posible las intervenciones urbanas y con este fin buscaron sistemáticamente montajes que permitían este dominio.

En una primera instancia, esto se traduce por una *Bodenpolitik,* política constante de la tierra heredada de la época alemana, que incita a la ciudad a adquirir progresivamente y con mucha anticipación (¡decenas de años!) los terrenos en los cuales pueden llevarse a cabo proyectos de desarrollo. Esta "cartera" de bienes raíces, constituida desde finales del siglo XIX y permanentemente renovada, permitió, por ejemplo: crear

24 El hogar está compuesto por el conjunto de personas que habitan en una misma vivienda; este concepto es diferente del de familia puesto que las personas no son necesariamente parientes entre sí. Este criterio no es muy pertinente para la inmensa mayoría de los estrasburguenses: en la mayoría de los casos el hogar y la familia se confunden, ya que ninguna otra persona habita en la misma vivienda. Sin embargo, para ciertos sectores específicos de población (sectores desfavorecidos o fragilizados por la crisis, estudiantes residentes en *Wohngemeinschaft*, es decir que comparten entre varios los grandes apartamentos de la época alemana), pueden aparecer casos de desfase.

el puerto fluvial, efectuar las operaciones de apertura de ejes viales a principios del siglo XX; edificar la mayoría de los barrios de hábitat social bajo la modalidad de urbanización (ciudadelas del Neuhof, Ciudadela Nuclear en Cronenbourg, ciudadela del río Ill en la Robertsau...), en terrenos cedidos por la ciudad en enfiteusis o a un precio simbólico a los organismos constructores; tener una participación dominante en la mayoría de las grandes ZAC que favorecieron el desarrollo de la ciudad, trátese de ZAC de hábitat (Hautepierre, Elsau) o de ZAC destinadas a desarrollar zonas industriales o tecnopolitanas (PII, E3, etc.). Los grandes proyectos actuales previstos o en curso de realización (proyectos Étoile y Fronts de Neudorf, ZAC de Parc des Poteries, Bon Pasteur, etc.) se realizan en un contexto de control de la tierra similar.

Las intervenciones realizadas cubren todos los tipos de problemas a los cuales una ciudad se puede ver confrontada: problemas de extensión, problemas de restructuración y protección de los tejidos antiguos, problemas de degradación de los conjuntos de hábitat social. *La necesidad de agrandar la ciudad* se ha manifestado en forma continua desde la Segunda Guerra Mundial, de lo que se deriva una política constante de realización de extensiones urbanas, llevadas a cabo con diferentes instrumentos (urbanizaciones, ZUP, ZAC) y con una voluntad de controlar las operaciones más delicadas mediante el dominio sobre una parte determinante del suelo. *La restructuración del espacio construido antiguo* empezó en los años 1950 y 1960 con operaciones puntuales de renovación consecutivas a los bombardeos de la Segunda Guerra Mundial o justificadas por el estado de deterioro de los edificios. En la misma época también se diseñaron algunos intentos masivos de renovación, que involucraban barrios enteros, pero éstos tuvieron que ser abandonados frente a la oposición de la opinión pública. Luego se transformaron en operación de rehabilitación del espacio construido antiguo y de esta forma, a partir de 1975, activaron los proyectos de renovación de los barrios centrales y pericentrales. Finalmente, a partir de los años 1960 existe una preocupación por preservar ciertos sitios arquitectónicos y urbanos, que suscitó operaciones de restauración, incluyendo la creación de un amplio sector protegido en el centro de Estrasburgo (declarado patrimonio mundial de la Unesco) y la implementación de una zona de protección del paisaje (Zppaup) para el conjunto de la ciudad del siglo XIX. *La necesidad de emprender operaciones de rehabilitación de conjuntos de hábitat social recientes* surgió a finales de los años 1970. Estas rehabilitaciones tuvieron dimensiones variables: en ciertos casos se trataba de operaciones tendientes a transformar profundamente los inmuebles, e incluso los barrios concernidos, integrando una dimensión social a la acción patrimonial; en otros casos, se limitaron a adecuar las viviendas y las estructuras a las normas actuales.

Concretamente, los poderes públicos constituyeron toda una constelación de organismos especializados capaces de hacerse cargo de todo el proyecto, a fin de poner en aplicación sus políticas urbanas. De esta forma, se crearon organismos ordenadores bajo control total o parcial de los poderes públicos, organismos capaces de tomar

el relevo de la administración para ejecutar cualquier operación. Desde un punto de vista reglamentario, la expansión urbana se formaliza en el Esquema Director de la aglomeración de Estrasburgo (en proceso de revisión) y en los POS (Planes de Ocupación de los Suelos) de los municipios que conforman la aglomeración y sus alrededores. Los servicios municipales (policía de la construcción) realizan el seguimiento a la producción del espacio urbano: estos servicios expiden las licencias de construcción y las autorizaciones de modificación de los inmuebles existentes. Por último, el espacio ya urbanizado también se administra utilizando instrumentos reglamentarios: las destrucciones o modificaciones sustanciales de inmuebles requieren una autorización, y las intervenciones de conjunto (rehabilitación, restauración, renovación) siguen procedimientos precisos. Desde un punto de vista operacional, ciertos organismos satélites (de ordenamiento, construcción o alquiler) creados por los poderes públicos, pueden intervenir si es del caso y realizar proyectos decididos por la municipalidad.

Los modos de intervención y los procedimientos utilizados han sido variados. Ciertos proyectos particularmente delicados (renovaciones con expropiación, extensiones impugnadas) prácticamente fueron llevados a cabo por los poderes públicos, que utilizaron entonces en forma oportuna la gama de organismos satélites operacionales previamente constituidos. Otras operaciones, menos complejas, les fueron encargadas, a veces integralmente, al sector privado. Pero así los contratistas fuesen privados o públicos, se utilizaron la mayoría de los procedimientos existentes para lograr cumplir los objetivos definidos. Se puede concluir, entonces, que el voluntarismo de los representantes políticos siempre los llevó a privilegiar de manera pragmática la modalidad de intervención más eficaz y más económica, en función de la importancia política del objetivo y de su rentabilidad (y por tanto de su capacidad para suscitar igualmente una movilización del sector privado).

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADEUS 1996, *Atlas de la région strasbourgeoise*, Estrasburgo, la Nuée Bleue.

Badariotti D. 1994, Ville et vote. Urbanisme et géographie électorale à Strasbourg sous la V° République, Thèse de géographie de l'ULP, Estrasburgo, 2 vol.

_____, Kleinschmager R., Strauss L. 1995, *Géopolitique de Strasbourg. Permanences et mutations du paysage politique depuis 1871*, Estrasburgo, la Nuée Bleue.

_____. 1996, Projet politique et urbanisme: le Strasbourg de Pierre Pflimlin (1959-1983). *L'espace géographique*, tomo 25, N° 1, 53-64.

Communauté Urbaine de Strasbourg 1991, *Projet d'agglomération*, Estrasburgo, CUS.

_____ 1998, *2ème Projet d'agglomération 1998-2010. Pour un développement durable et solidaire*, Estrasburgo, CUS, 2 vol.

Goyer A. 1996, Le marché et les acteurs de l'immobilier de bureaux dans la Communauté urbaine de Strasbourg, Thèse de géographie de l'ULP, Estrasburgo, 3 vol.

Insee 1997, *Chiffres pour l'Alsace*, N° 37.

_____ 1999, *Chiffres pour l'Alsace*, N° 42.
Kleinschmager R. 1997, *Strasbourg. Une ambition européenne*, París, Anthropos.
Limouzin P. (dir.) 1988, *Les mutations spatiales dans l'agglomération strasbourgeoise*, Estrasburgo, Maison des sciences de l'Homme de Estrasburgo.
Nonn H. 1982, *Strasbourg et sa communauté urbaine*, París, La documentation française.

8
CIUDAD DE GUATEMALA

Noëlle Demyk

1. CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

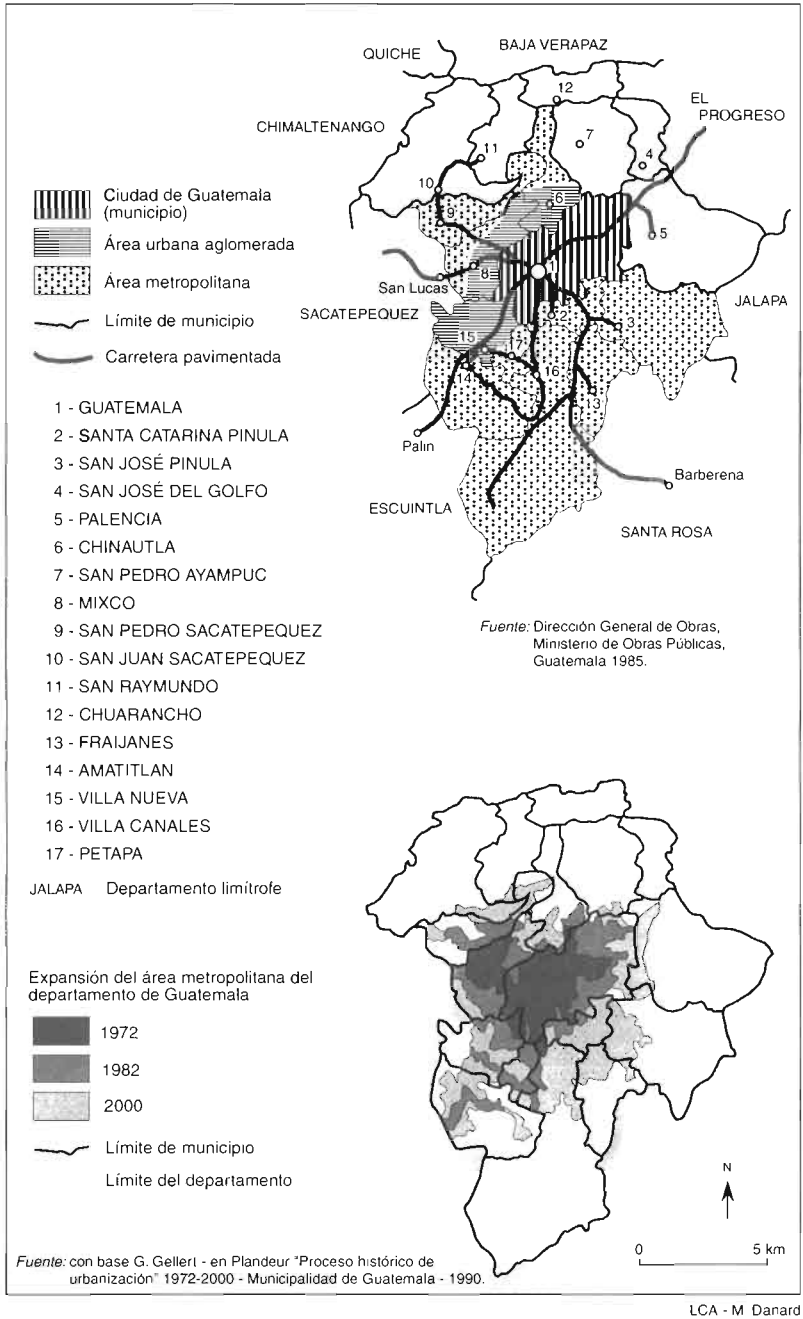
Guatemala constituye un Estado cuyo estatuto político es el de república parlamentaria. En realidad, durante mucho tiempo el poder ha sido ejercido por regímenes militares autoritarios o por gobiernos civiles fuertemente sometidos al ejército. El retorno a una cierta normalidad democrática se realizó en 1985-1987; un presidente asumió el poder luego de unas elecciones regulares. Desde entonces, y a pesar de algunos desvíos políticos y la omnipresencia de las fuerzas armadas, puede considerarse que se instauró una cierta legitimidad institucional. La corrupción generalizada, la impotencia de la injusticia y el aumento de la delincuencia marcan, sin embargo, los límites de la democratización política. El gobierno central dispone de un poder muy amplio, de carácter claramente presidencial. La administración local comprende dos niveles, departamental y municipal. En el ámbito departamental, los gobernadores, nombrados por el presidente de la República, ejercen principalmente funciones de control político y militar y no cumplen verdaderas funciones administrativas. Frente al poder central, la única instancia local importante la constituyen los municipios, cuyas autoridades elegidas gozan de una autonomía consagrada en la Constitución.

Desde el punto de vista administrativo, Ciudad de Guatemala, capital del país, es un municipio como los demás. El crecimiento demográfico y la expansión espacial de la capital conllevan la formación de una aglomeración metropolitana (AMCG, Aglomeración Metropolitana de Ciudad de Guatemala) plurimunicipal, sin unidad administrativa o funcional, que reúne actualmente 11 municipios (Mapa 38). La creación de un Distrito Metropolitano fue objeto hace poco de un proyecto de ley, actualmente en discusión. La aglomeración de Guatemala yuxtapone entonces varios municipios de peso muy desigual, sin ninguna coordinación institucional o informal entre sí.

A este esquema disperso se sobreponen unas instituciones más recientes, más o menos activas pero estrechamente dependientes del poder central y resultantes de los intentos de planeación territorial: los Consejos de Desarrollo rural y urbano. Estos últimos supuestamente funcionan en los tres niveles, nacional, regional y municipal. El nivel regional es una novedad introducida por las leyes de 1986 y 1987 que crean dichos consejos. La región metropolitana había sido, sin embargo, objeto de un artículo específico de la Constitución de 1985. Esta región debería corresponder, según la ley, al

Mapa 38

Ciudad de Guatemala: división político-administrativa y expansión urbana (1972-2000)



Fuente: Dirección General de Obras, Ministerio de Obras Públicas, Guatemala 1985.

Fuente: con base G. Gellert - en Plandeur "Proceso histórico de urbanización" 1972-2000 - Municipalidad de Guatemala - 1990.

LCA - M Danard

área de influencia de la ciudad capital, pero el perímetro escogido es el del departamento de Guatemala y de los 17 municipios que lo constituyen. De esta superposición de estructuras resultan evidentes contradicciones entre el principio de autonomía municipal y las autoridades nombradas por el Estado central, así como unos desfases inevitables entre las delimitaciones administrativas y funcionales del área metropolitana.

2. PAPEL ECONÓMICO DE LA METRÓPOLI

En 1995, en la economía nacional predomina el sector terciario que representa el 56% del PIB nacional, mientras que el sector primario representa el 25% y el sector secundario el 19% (*fuente*: Banco de Guatemala). Se estima que Ciudad de Guatemala produce entre el 50 y el 60% del PIB nacional. La capital concentra en efecto las dos terceras partes de la producción manufacturera y el 70% del empleo en este mismo sector. Monopoliza una parte muy grande de las inversiones públicas y privadas (más del 70%). Concentra, además, el 77% de los profesionales de la enseñanza superior. En resumen, la capital de Guatemala constituye un caso clásico de macrocefalia urbana.

Los sectores más ricos del país viven allí, al lado de una población urbana afectada masivamente por la pobreza. No obstante, el nivel de la pobreza urbana en el área metropolitana es muy inferior al del interior rural. Según estimaciones efectuadas a finales de los años 1980, el 63% de la población del área metropolitana se situaba por debajo de la línea de pobreza, mientras que el 36% sufría la extrema pobreza. Para la totalidad del país, las cifras eran de 83% y 64% respectivamente (Pérez Sáinz, 1992: 264).

3. CONTEXTO DEMOGRÁFICO NACIONAL

	1994	1998
GUATEMALA		
Población total (en millones)	8,322	10 a 11
% población urbana	44%	
Solamente cabeceras aglomeradas >2.000 hab.	35%	
RED URBANA: PRIMACÍA		
Rango de Ciudad de Guatemala	1	
Población Ciudad de Guatemala (en millones)	0,823	
Población área urbana aglomerada (3 municipios)	1,201	
Población área metropolitana (11 municipios)	1,642	
Pob. área metropolitana / Población total Guatemala	19,7%	
Pob. área metro. / Pob. ciudad rango 2 (Quezaltenango)	15,2%	
Pob. área metropolitana / Pob. ciudades de rango 2 y 3	9,8%	

Fuente: Censo de 1994 (tasa de omisión estimada en 10%).
Población urbana: según la definición oficial del censo, se considera como urbana la población que vive en aglomeraciones pertenecientes a las categorías administrativas de ciudad, villa y pueblo, es decir, todas las capitales de departamentos y cabeceras de municipios (criterio jurídico establecido por una resolución de 1938), así como la población periurbana en el caso de Ciudad de Guatemala (criterio de conurbación física). De acuerdo con esta definición, en 1970 Guatemala contaba con 28 ciudades, 29 villas, 268 pueblos, 325 municipios.

4. DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LA METRÓPOLI

Las estadísticas demográficas guatemaltecas presentan un nivel de incertidumbre demasiado alto para evaluar de manera confiable la participación respectiva del crecimiento natural y del saldo migratorio en el crecimiento urbano. Las tasas presentadas a continuación conciernen al departamento de Guatemala e incluyen algunos municipios rurales de bajo crecimiento. La tasa de crecimiento del área urbana de Ciudad de Guatemala es, pues, un poco superior. Se observa una disminución del ritmo de crecimiento de la población urbana en los últimos veinte años. Esta desaceleración ciertamente no es tan fuerte como las cifras lo dejan ver, pues los dos censos de 1981 y 1994 presentan numerosas omisiones. En efecto, las tasas de crecimiento calculadas con base en estos dos últimos censos son inferiores a las tasas de crecimiento natural de la población total del país para los mismos períodos (3,2% en 1973, y 3,1% en 1995). Aun considerando que este crecimiento natural sea probablemente inferior en la ciudad, la proporción del saldo migratorio se vuelve ínfima, lo que la evidencia empírica contradice.

Cuadro 1
Área metropolitana de Ciudad de Guatemala: tasa de crecimiento

Período intercensal	Tasa promedio de crecimiento anual de la población metropolitana
1950-1964	4,4%
1964-1973	3,5%
1973-1981	2,1%
1981-1994	2,5%

Fuente: Censos de población.

Los años 1945-1950 constituyen un período de transición en la historia metropolitana y nacional. El final del control autoritario de la mano de obra campesina y la modernización progresiva de la agricultura de exportación van a provocar en los años siguientes el aumento de las migraciones definitivas del campo a la ciudad. Estas migraciones son estimuladas a partir de 1945 por el fuerte crecimiento demográfico cuya tasa promedio anual oscila alrededor del 2,8% entre 1945 y 1960, luego alrededor del 3% a partir de 1960 hasta la fecha. Los principales focos de población rural se sitúan en las montañas del occidente guatemalteco pobladas de campesinos indígenas minifundistas. Sin embargo, durante las décadas de 1950 y 1960 los flujos migratorios no se orientan exclusivamente hacia la capital. Los migrantes hacia la capital provienen de las pequeñas ciudades intermedias y de las zonas rurales cercanas en un radio de aproximadamente 80 km. Flujos importantes de migrantes rurales se orientan hacia las plantaciones de la llanura litoral Pacífica en plena expansión, en particular con el cultivo de algodón.

Durante los años 1970, estos últimos flujos tienden a disminuir debido a la modernización agrícola y a la baja resultante de la oferta de trabajo permanente. Por otro lado, se produce la exclusión de los colonos que disponían de una parcela de tierra en usufructo en el territorio de las plantaciones a cambio de la mano de obra prestada al terrateniente. La población campesina se vuelve pletórica respecto a las fuertes limitaciones en el acceso a la tierra y en la oferta de trabajo agrícola. La capital, donde se observa un inicio de industrialización, se convierte en el principal destino del éxodo rural. En adelante, los migrantes se instalan mayoritariamente (más del 70%) en los municipios de la aglomeración. El terremoto de 1976 provoca la afluencia de más de treinta mil personas desplazadas por los estragos que afectaron a los departamentos vecinos.

La guerra civil de los años 1980 y la política de la "tierra quemada" practicada por el ejército guatemalteco afectaron considerablemente los patrones migratorios. Se produjeron numerosos desplazamientos de poblaciones campesinas hacia las selvas del norte del país y las regiones fronterizas con México. Se estima que la mitad de los migrantes y de los desplazados se dirigió hacia el área metropolitana, mientras que una cuarta parte emigró a los Estados Unidos, en particular a Los Ángeles.

La presencia de los migrantes rurales en Ciudad de Guatemala es particularmente visible en la progresión del hábitat precario en las laderas de los barrancos y a la orilla de las grandes vías de acceso a la capital. Cada noche trae su cuota de nuevas instalaciones edificadas apresuradamente. En otros sectores de la ciudad, en los barrios populares del núcleo antiguo o de los municipios periféricos, los migrantes se encuentran también en el hábitat en alquiler, al lado de citadinos más antiguos que buscan la decohabitación.

5. DINÁMICA ESPACIAL DE LA METRÓPOLI

En la primera mitad del siglo XX, la expansión urbana se mantiene en el municipio de Guatemala; en los años 1950, alcanza los municipios limítrofes, y luego se extiende a la periferia y más allá de la cuenca de Ciudad de Guatemala. Este principio de extensión urbana conforme a la lógica centro-periferia obedece, además, a las condicionantes específicas de un sitio intra-montañas con una topografía muy fragmentada, así como a las orientaciones de los grandes ejes viales, tributarias de la organización general del entorno físico y del poblamiento. Las malas condiciones de accesibilidad y la ausencia de grandes extensiones planas explican el carácter rural y la muy baja progresión demográfica de los municipios del norte del departamento. En cambio, la cuenca originaria de Ciudad de Guatemala tiende a saturarse, mientras que la urbanización se desarrolla según dos ejes principales, el uno hacia el sur y las ricas plantaciones de la llanura costera Pacífica, el otro hacia el oeste y la cuenca de Chimaltenango. Esta expansión no es homogénea socialmente, pero prácticamente no es posible elaborar de ella un esquema simplificado a escala de la aglomeración.

En la ciudad misma, importantes áreas fueron incorporadas al espacio urbanizado, incluso en el núcleo más antiguo correspondiente a la ciudad de antes de 1940 (zonas 1 a 8). Son primero las zonas 3, 5, 6 y 7, en torno al centro histórico inicial (zona 1), las que registran las más altas tasas de crecimiento entre 1950 y 1973, sustituidas en las últimas dos décadas por las zonas periféricas del municipio, lo cual por lo demás conllevó la creación administrativa de nuevas zonas (19, 22, 24, 25). A partir de 1964, las zonas centrales (1, 2 y 3) ven su población reducirse. Este movimiento continúa y se intensifica, luego se extiende a zonas de poblamiento más reciente. En 1994, 14 zonas registran una población en declive. Las zonas 1 a 8 ya no concentran sino el 49,1% de la población municipal (contra el 80% en 1950), y la zona 1 sólo el 6,0% (contra el 26,7% en 1950). En adelante, las grandes masas de población se localizan al oeste (zonas 7, 11, 12) y al noreste (zonas 6 y 18).

Espacialmente, existe un divorcio entre las orientaciones recientes de este extendimiento de la urbanización y los ejes rectores del ordenamiento urbano tal como habían sido definidos a finales del siglo XIX y prolongados por las obras de infraestructura vial y dotación en servicios de los años 1950. El ordenamiento urbano se orienta de norte a sureste, eje de expansión que corresponde por lo esencial a la migración de los sectores de población acomodados hacia las zonas 9 y 10 en una primera etapa, luego hacia las zonas 13, 14 y 15. La ciudad de los pobres tiende a disociarse de la ciudad patrimonial, aun cuando es preciso matizar el rigor de la segregación socioespacial. Lo anterior, por supuesto, incide fuertemente en los niveles de dotación en servicios de las diferentes zonas.

Estos cambios demográficos y sociales van a la par con la dispersión de las actividades terciarias que acompañan la urbanización. En un principio situadas en el sector central de la ciudad (zonas 1 y 4), las actividades terciarias representativas de la centralidad migraron parcialmente hacia el sur, a las zonas 9 y 10, acompañando así la mutación social de la población residente. Ya en los años 1920, las familias ricas de la oligarquía guatemalteca, que residían tradicionalmente en sus quintas cercanas al palacio presidencial y al Parque Central (Plaza Mayor), empiezan a construir casas de estilo campestre en la periferia rural de la ciudad (zona 9, luego 10). A partir de los años 1950, este movimiento se vuelve definitivo y algunas de las actividades terciarias de alto nivel, instituciones, profesiones liberales, se instalan en el sector sur. La consolidación de este segundo centro de negocios conlleva otra migración de los estratos altos hacia las periferias del municipio y de la aglomeración. Simultáneamente, se manifiestan los cambios residenciales y funcionales que afectan el núcleo central, particularmente la zona 1. La población disminuye y pertenece cada vez más a los estratos populares. Las funciones comerciales y de servicios aumentan y tienden incluso a invadir el espacio (comercios callejeros), pero van dirigidas cada vez más a una clientela popular. El espacio simbólico tradicionalmente representado por el Parque Central se ve abandonado por las élites sociales y políticas.

En el resto de la aglomeración se concentra actualmente el 50% de la población total. La ocupación del suelo es muy desigual y existen muchas soluciones de continuidad en la urbanización debido a la topografía montañosa. La expansión más fuerte concierne a la de los municipios más cercanos a la capital y prolonga las grandes extensiones que se observan en la periferia. Hacia el oeste, las zonas urbanizadas del municipio de Mixco prolongan las de la zona 7 de Ciudad de Guatemala. A partir del censo de 1964, el municipio de Mixco atrae la tercera parte del crecimiento demográfico de la aglomeración. Hacia el norte, el poblamiento de las zonas 6 y 18 se prosigue hacia el sur del municipio de Chinautla y a lo largo de la carretera hacia el Atlántico. Hacia el sur, el extendimiento urbano se ve favorecido por la existencia de áreas edificables al sur de la cuenca de Ciudad de Guatemala hasta el lago Amatitlán (municipios de Villa Nueva, San Miguel Petapa y Villa Canales). Hacia el sureste, los municipios de Santa Catarina Pinula y San José Pinula reciben una población más acomodada bajo la modalidad de urbanizaciones privadas dispersas. Este sector "prolonga" la zona 15, de estatus socioeconómico alto, a la cual lo une la carretera hacia El Salvador, bordeada de lujosos centros comerciales.

6. PRODUCCIÓN Y OCUPACIÓN DE LA VIVIENDA

Las modalidades de producción de vivienda muestran la predominancia de la oferta privada frente a la oferta pública. El análisis del proceso de urbanización a partir de la totalidad de urbanizaciones públicas y privadas realizadas en los últimos cincuenta años en el municipio de Guatemala muestra una periodización muy marcada, que refleja en gran parte los más importantes cortes de la historia nacional. La insuficiencia de las políticas públicas a favor del hábitat popular explica el desarrollo de los circuitos informales de producción de vivienda desde hace unos quince años, a pesar de la oposición decidida de las autoridades a las invasiones de tierras.

La propiedad de vivienda es ampliamente dominante, sin corresponder en todos los casos a la apropiación legal del terreno. El alquiler de piezas, con servicios compartidos por varias familias, atañe al 10% de la oferta de vivienda, en barrios a menudo tugurizados de los centros más antiguos.

7. POLÍTICAS URBANAS

Las políticas urbanas se entienden aquí en la acepción restringida de políticas de urbanismo. Contrariamente a la ciudad originaria delineada y diseñada conforme al modelo establecido desde el inicio de la colonización española del continente, la ciudad de la segunda mitad del siglo XX se desarrolló sin plan director de conjunto. Hasta principios de los años 1960, el crecimiento demográfico y la expansión espacial de la ciudad se moldean en el marco urbanístico definido a finales del siglo XVIII, en su

fundación en 1775, y ampliado a finales del siglo XIX por el presidente liberal Reyna Barrios (1892-1898). En ese entonces, la política urbana es decisión personal del gobernante que determina la construcción de edificios públicos y juega un papel determinante en la urbanización de los terrenos libres, muy extensos a raíz de la secularización de los bienes de la Iglesia, y dominio del Estado. Esta política prolonga la trama ortogonal inicial de la ciudad colonial al sur por una nueva, estructurada por un eje monumental norte-sur que da fe de la admiración del presidente Reyna Barrios por el urbanismo parisiense. Esta trama urbana se mantiene en la reconstrucción posterior a los terremotos de 1917-1918. Las infraestructuras urbanas siguen siendo muy limitadas tanto en calidad como en extensión.

La caída del caudillo Ubico en 1944 y la promulgación de una nueva Constitución rehabilitan el papel de las autoridades de la ciudad en el urbanismo y la gestión de los asuntos locales. No obstante, se trata de una responsabilidad compartida con el gobierno central y sus instancias sectoriales de ordenamiento territorial. La autonomía municipal, reafirmada desde entonces en varias ocasiones, con frecuencia se ve irrespetada por los gobiernos autoritarios que se suceden entre 1956 y 1985. Lo anterior es particularmente evidente en el campo de la planeación urbana territorial: ningún documento recibió la aprobación del gobierno hasta el Plan *Metrópoli 2010* publicado en 1995. Tras un período de urbanismo reglamentario, al cual volveremos más adelante, las autoridades de la capital elaboran a principios de los años 1970 un ambicioso plan de urbanismo, que toma en cuenta la expansión metropolitana y propone principios rectores de planeación relativos a la producción del suelo urbano, la localización de las actividades y de los principales servicios. Este documento, elaborado por un equipo progresista, es rechazado por el gobierno central. Durante la década de 1980, otros dos intentos fracasan, el primero a causa de una financiación insuficiente, el segundo debido a la negativa del Estado central. Sólo en 1995, la municipalidad de la capital, políticamente en armonía con la Presidencia del país, dominada por intereses empresariales modernizadores, revive el ordenamiento del área metropolitana en un documento de inspiración neoliberal (Plan *Metrópoli 2010*). Este documento-guía, muy general, involucra únicamente a la municipalidad de Guatemala, a falta de concertación con las otras municipalidades interesadas. En él se consagra la preeminencia de los intereses privados en la gestión de la metrópoli, erigiendo así en principio explícito la práctica real de las últimas décadas.

Son, pues, las lógicas sectoriales las que caracterizan las políticas urbanas desde 1945 y conciernen esencialmente la producción del suelo urbano y la gestión de las infraestructuras básicas. Dos debilidades mayores caracterizan esta gestión. Por un lado, la opacidad y la lentitud de los trámites administrativos, los controles poco severos y el carácter discrecional de las intervenciones del gobierno central alteran gravemente la aplicación de las reglas de urbanismo existentes. Por el otro lado, el campo de aplicación de las normas reglamentarias sigue siendo reducido al municipio de Guatemala,

con unas pocas excepciones. En la periferia de la aglomeración, la frontera urbana es el escenario de todas las derogaciones respecto a una reglamentación minimalista y, más frecuente aún, a la ausencia de normas.

Es de observar que los reglamentos de urbanismo actualmente vigentes datan de los años 1950 y que la última redacción se remonta al año de 1963. Fueron en gran parte elaborados entre 1944 y 1954, único período en el que regímenes reformistas intentaron definir e imponer la noción de interés público en materia de urbanismo. A pesar de la falta de esquema director global, los ingenieros de la ciudad, en estrecha colaboración con sus colegas del Ministerio de Obras Públicas, lograron entonces prolongar la trama vial existente hacia el sur y el oeste y previeron el trazado de un bulevar periférico, que sólo sería terminado treinta años más tarde. Las normas que rigen las urbanizaciones imponen a los urbanizadores áreas mínimas de los lotes, la creación de infraestructuras básicas y su contribución, bajo la modalidad de cesión de terrenos, a la constitución de un patrimonio de terrenos públicos destinados a la red vial, a los espacios escolares y deportivos, a las zonas verdes colectivas y a la reforestación.

Lo que en su época representaba un esfuerzo serio de manejo público del proceso de urbanización, sin por ello establecer una zonificación de la utilización del suelo, no resistió la debilidad y la corrupción de la administración frente a los poderes políticos y a la emergencia de promotores mucho más poderosos que los propietarios-urbanizadores iniciales. En 1988, un nuevo reglamento excluyó del régimen general las copropiedades de menos de 10.000 m^2 y oficializó la privatización de hecho del dominio público en dichas urbanizaciones. Alegando la lentitud y la complejidad administrativas –reales por cierto– del trámite de urbanización en el municipio de Guatemala, muchos empresarios prefieren invertir en los municipios de la periferia donde la tierra es más barata y el trámite administrativo comúnmente se reduce a una entrevista con el alcalde. Lo anterior agudiza las amenazas que pesan sobre el medio ambiente, particularmente en materia de saneamiento y alimentación de agua potable, con la multiplicación de los bombeos privados.

En la ciudad antigua, la proliferación de edificios altos, la degradación del centro histórico, las demoliciones incontroladas van destruyendo el paisaje urbano heredado. Desde la creación del Centro Cívico, diseñado a principios de los años 1950 y que agrupa, en el centro de la ciudad, algunas de las instituciones representativas del poder local y central, no se ha realizado ningún intento por proteger el patrimonio arquitectónico que data de la reconstrucción a principios del siglo XX, o por conservar y mantener en buen estado los espacios públicos. Una iniciativa reciente va en esta dirección, sin que sea posible pronunciarse sobre sus objetivos aún muy imprecisos. Ahí está toda la cuestión de la regulación del uso del suelo que permanece en suspenso en un país donde el catastro todavía está por establecerse.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Demyk N., Rodas F. 2000, *Producción de suelo urbano en el municipio de Guatemala (1944-1995)*, Guatemala, Cemca-CEUR.

Gellert G., Pinto Soria J.C. 1990, *Ciudad de Guatemala: dos estudios sobre su evolución (1524-1950)*, Guatemala, CEUR.

_____. 1994, Ciudad de Guatemala: factores determinantes en su desarrollo urbano (1775 hasta la actualidad), *Mesoamérica*, Antigua Guatemala, Cirma, 27.

_____. 1990, Gestión de áreas metropolitanas: el caso de Guatemala.

JICA 1992, *Estudio de Plan Maestro para el sistema de transporte urbano en el Área Metropolitana de Guatemala*, Agencia de cooperación internacional del Japón.

Lungo M. (ed.) 1998, *Gobernabilidad urbana en Centroamérica*, Costa Rica, Flacso.

Municipalidad de Guatemala 1972, *Esquema director de ordenamiento metropolitano 1972-2000*, Guatemala.

_____ 1995, *Metrópolis 2010, Plan de Desarrollo Metropolitano*, Guatemala.

Pérez Sáinz J.P. 1992, Ciudad de Guatemala en la década de los ochenta: crisis y urbanización, en Portes A., Lungo M. (coord.), *Urbanización en Centroamérica*, Flacso, San José.

_____, Camus M., Bastos S. 1992, *....Todito, todito es trabajo. Indígenas y empleo en Ciudad de Guatemala*, Guatemala, Flacso.

Rodas F., 1988. *Palomares de la zona 8: el inquilinato, sus formas de arrendamiento irregular y su tugurización en una zona central de la Ciudad de Guatemala*, Guatemala, Idesac.

_____, 1996. *La producción de suelo habitacional y de los servicios básicos en la periferia metropolitana de la Ciudad de Guatemala*, Guatemala, Universidad San Carlos, Guatemala y Cemca-Antena Guatemala.

Unicef, Segeplan, *Asentamientos populares en la Ciudad de Guatemala*, Guatemala.

Usaid 1991, Guatemala: evaluación del sector habitacional.

9
HANOI

Hans Schenk

1. CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

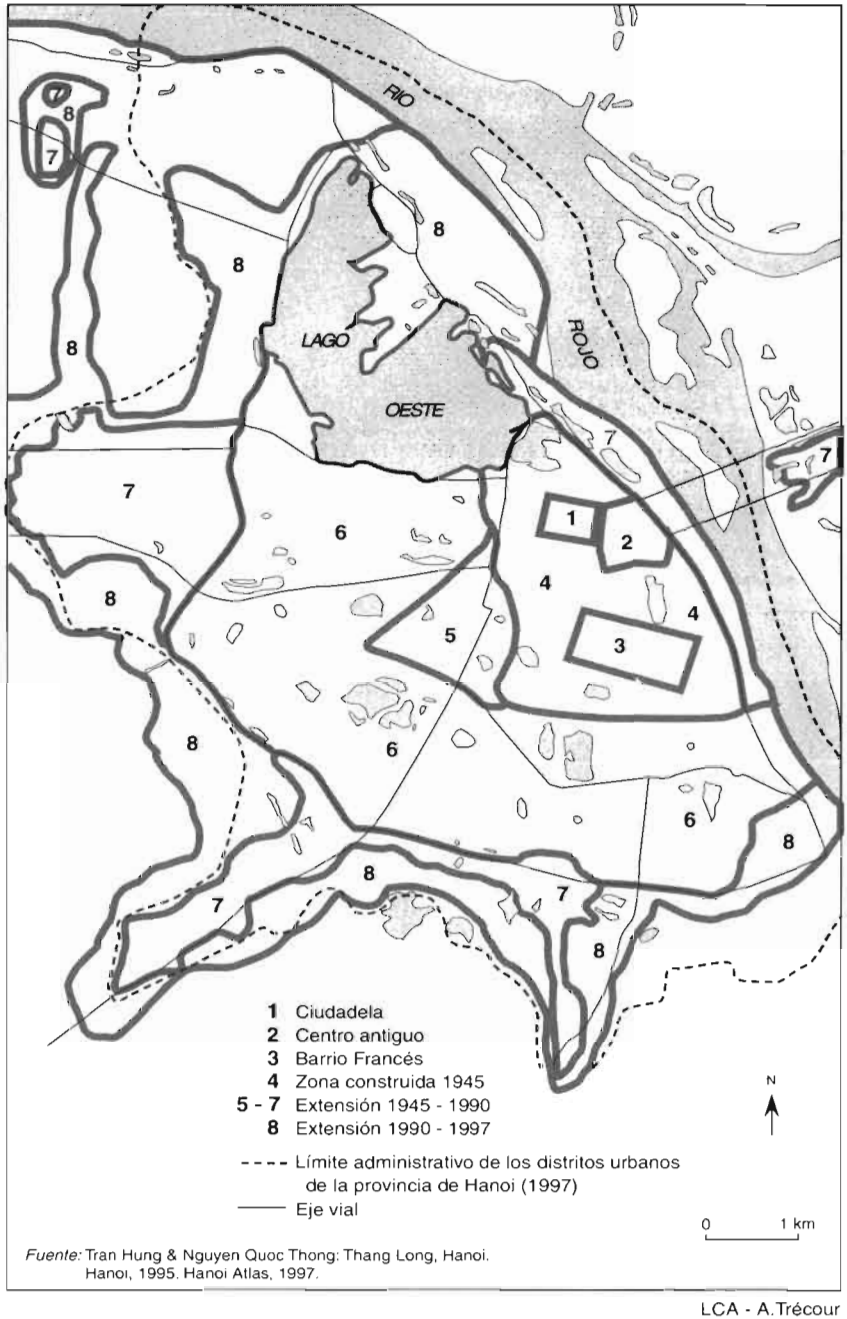
Vietnam está compuesto por 61 provincias, subdivididas en distritos. Es una república parlamentaria socialista dominada por el Partido Comunista de Vietnam. Hanoi, la capital, posee el estatuto político y administrativo de provincia.

El área metropolitana de Hanoi (provincia de Hanoi) comprendía 9 distritos en el censo de 1989 (Mapa 39). A esa fecha, cuatro de esos distritos eran considerados como urbanos, y los otros cinco como suburbanos o rurales. Los cuatro distritos urbanos componen la ciudad de Hanoi, gobernada por su Comité Popular. En 1996, se instauró un nuevo distrito, compuesto, por un lado, por un antiguo distrito suburbano, y, por otro, por ciertos pedazos de distritos urbanos; en 1997 otro distrito urbano vino a sumarse al conjunto. Los distritos urbanos (*quan*) se dividen en circunscripciones (*phuong*), que representan la unidad administrativa más pequeña. Debajo de los *phuong* se encuentran las unidades de vecindario y los comités de calles (*cum* y *to)* que cumplen varias funciones en el mantenimiento del dominio público, etc.

2. PAPEL ECONÓMICO DE LA METRÓPOLI

Antes de la independencia del país, Hanoi era una ciudad típicamente colonial, dominada por los funcionarios y otros activos del sector terciario. Después de 1954, el gobierno vietnamita fomentó el desarrollo industrial, pero no en las ciudades más importantes. En los años 1950, se escogieron 13 polos de desarrollo en el Vietnam del norte. Siete de estos polos reposaban en minerales u otros recursos naturales disponibles en las cercanías, mientras que los otros seis, incluida la ciudad de Hanoi, debían convertirse en centros de producción industrial diversificados (Thrift y Forbes, 1986: 91). No obstante el desarrollo de ciertas industrias en Hanoi, la ciudad sigue dominada por sus actividades administrativas y, en forma creciente, por sus funciones educativas superiores. Después de 1986 y el lanzamiento de la nueva política económica (*do moi*), las inversiones extranjeras aumentaron, pero sobre todo en los sectores del

Mapa 39
Hanoi: división político-administrativa de los distritos urbanos (1997)



Fuente: Tran Hung & Nguyen Quoc Thong: Thang Long, Hanoi. Hanoi, 1995. Hanoi Atlas, 1997.

LCA - A.Trécour

comercio, los servicios (hoteles) y los transportes. El desarrollo industrial se manifiesta, sin embargo, esencialmente en los límites de los distritos urbanos, y en nuevos parques industriales creados tanto en los distritos urbanos como rurales de la Provincia de Hanoi.

3. CONTEXTO DEMOGRÁFICO NACIONAL

	1989	1996	1998
VIETNAM			
Población total (en millones)	64	75	77
% población urbana	19,4%		ni
RED URBANA: PRIMACÍA			
Rango Hanoi (1: Ho Chi Minh Ville)	2	2	2
Población: Distritos urbanos Hanoi	ni	1,165*	ni
(Provincia incl. distritos suburbanos)		(2,424)	
Población Hanoi / Pob. total del país	ni	1,5%	ni

* Según Dang Xuan Dong (en: Population and urban living environment in Hanoi city, Hanoi 1996: 18), a la población total de la ciudad hay que agregar aproximadamente 300.000 personas no censadas.
Fuente: Censo de 1989, Statistical Handbook Hanoi 1996.
Población urbana: según el censo de 1989, las zonas urbanas corresponden a los distritos administrativos y a los centros industriales de más de 2.000 habitantes, que tienen más del 50% de su población activa empleada en los sectores no agrícolas.

4. DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LA METRÓPOLI

A continuación se presenta la tasa de crecimiento para la ciudad de Hanoi solamente, en distintos períodos, con base en las estimaciones de Dang Xuan Dong (1996: 18-22):

- De 1918 a 1954 (año de la Independencia) 4,7%
- De 1954 a 1969 3,4%
- De 1969 a 1979 2,3%
- De 1980 a 1989 1,4%
- Desde 1990: tasa desconocida, pero probablemente más alta debido al crecimiento de las migraciones internas.

Durante el período anterior a 1954, el crecimiento natural es elevado, y luego cae considerablemente. En el período 1964-1996, la tasa de crecimiento natural anual es de aproximadamente el 1,3% para la ciudad de Hanoi, cifra basada en tasas de natalidad del 17% y de mortalidad del 4%. Antes de 1954, el crecimiento debido a la inmigración es igualmente alto; luego llega a ser insignificativo hasta 1986, a raíz de la prohibición de migrar hacia las ciudades. Después de 1986, se reactivan las migraciones (generalmente ilegales, es decir no registradas).

Pocos estudios se han realizado sobre la inmigración en Hanoi. En los barrios de *squats* observados por ella, Natalie Harnois (1997) muestra que la mayoría de los

inmigrantes provienen de localidades relativamente cercanas, ubicadas en un radio de 20 a 150 km alrededor de Hanoi. Muchos de ellos empiezan viviendo con familiares ya instalados en la ciudad antes de establecerse por sus propios medios (en la modalidad de *squat*). Aparte de un número creciente de personas sin techo y de inmigrantes que viven en dormitorios o en el sitio mismo de las obras de construcción, existen tres zonas de *squats* en Hanoi.

5. DINÁMICA ESPACIAL DE LA METRÓPOLI

A principios de los años 1950, la ciudad está constituida principalmente por tres grandes sectores:

- el sector administrativo, que antes de la colonización francesa abarca también los sectores militar y político, rodeado de muros: la Ciudadela;
- un barrio parecido a un bazar tradicional, formado de "36 calles" de acuerdo con una estructura organizada por gremios;
- un barrio colonial francés donde reside la población civil francesa.

Estos barrios están rodeados de muchos pueblos y, ocasionalmente, de extensiones urbanas de pequeña dimensión.

Luego de 1955, no se observan cambios importantes en la organización del espacio urbano hasta el final de los bombardeos norteamericanos, salvo algunos proyectos de vivienda repartidos en las franjas de los sectores arriba mencionados, y las construcciones de los primeros grandes complejos residenciales autónomos, según el modelo soviético de los *Mikrorayon*. Numerosos complejos de este tipo (*khu tap the*) se construyen en los años 1970 y 1980 al sur y al oeste de la ciudad. Allí también surgen algunos establecimientos institucionales e industrias. Al noroeste de la ciudad, las actividades turísticas y algunos conjuntos residenciales de lujo se desarrollan alrededor del lago a partir de los años 1980.

Desde 1986, el desarrollo urbano dominante está ligado a la construcción de casas individuales sin licencia, en todo el territorio de la ciudad.

6. PRODUCCIÓN Y OCUPACIÓN DE LA VIVIENDA

Luego de la Conferencia de Ginebra y de la independencia de Vietnam adquirida en 1954, una de las principales medidas políticas que se toman es la confiscación de la mayor parte de las casas ocupadas por los franceses. Sólo en el "barrio colonial", 500 villas son asignadas a familias vietnamitas –con un promedio de cuatro o cinco familias por casa– para compensar la falta de vivienda. En los años 1950 y 1960, los programas de desarrollo urbano no son prioritarios y la segunda guerra de Vietnam constituye un freno considerable a las inversiones en el sector de la vivienda y otros

ordenamientos urbanos. Además, los bombardeos norteamericanos destruyen gran parte del parque de vivienda existente (17.000 casas).

En el campo de la construcción de vivienda, se distinguen el período anterior y el posterior a 1986. Antes de 1986, la construcción de vivienda estaba organizada, ejecutada y financiada por el Estado. Este último y los establecimientos estatales (fábricas, administraciones) manejan igualmente este parque de vivienda y cobran los (muy bajos) alquileres. Las iniciativas privadas son, por todo tipo de razones, prácticamente imposibles y el Estado controla los terrenos y la industria de la construcción.

Luego de 1986, y aunque oficialmente sin modificar, estos mecanismos de control se flexibilizan. En la práctica, el Estado se retira en gran parte del mercado de la construcción debido a la falta de financiación de que dispone, y actualmente lo esencial de la producción de vivienda (entre el 70 y el 85%) le incumbe a los hogares privados.

De acuerdo con el censo de 1989, una tercera parte del parque de vivienda de Hanoi se construyó antes de 1954 (en comparación, esta proporción representa sólo la sexta parte en Ciudad Ho Chi-Minh). Según este mismo censo, hasta 1989 el 60% del parque era propiedad del Estado contra el 37% perteneciente al sector privado. Estas cifras pueden discutirse ya que según las estadísticas relativas a las casas construidas entre 1986 y 1989, sólo el 40% de éstas pertenecen al Estado, mientras que el 58% fueron construidas por hogares privados. Por tanto, es prudente estimar que la mitad del parque de vivienda de Hanoi pertenece al sector privado, esencialmente a los hogares y a unos pocos promotores inmobiliarios.

7. POLÍTICAS URBANAS

Respecto a la utilización del espacio, las políticas urbanas se relacionan con los Esquemas Directores. El plan actual corre hasta el 2010. En dichos planos se define la utilización del suelo, pero se enfatiza en las obras de infraestructura (vías de circunvalación, puentes sobre el río Rojo, etc.). Por otra parte, se elaboraron procedimientos detallados relativos a las solicitudes de licencia de construcción hechas por particulares o por empresas. El Estado, que administra los terrenos urbanos y rurales, dispone así de un gran poder de orientación del crecimiento urbano, en todos sus aspectos.

Sin embargo, las autoridades de los distritos urbanos, encargadas de aplicar el Esquema Director y los reglamentos relativos a la ocupación del suelo, se muestran incapaces de cumplir esta función. Un motivo de esta deficiencia es la falta de recursos e inversiones disponibles para infraestructuras, y aun para la vivienda. Otro motivo reside en lo complejo y lo engorroso de los trámites burocráticos que conllevan pérdidas de tiempo e ineficiencia creciente. El procedimiento para obtener una licencia de construcción es un claro ejemplo de ello.

Según la reglamentación vigente, solicitar el derecho de ocupación de un terreno para construir una casa individual requiere la presentación de un complejo expedien-

te. Después de 1986, los solicitantes de licencias se dieron cuenta que las autoridades del distrito habían tardado por lo menos dos años para resolver su caso. En consecuencia, los habitantes de Hanoi imaginaron distintas alternativas para evitar esta burocracia. Los responsables de circunscripciones, apoyados por los responsables de unidades de vecindario y de comités de calles, se vieron entonces llevados a permitir el desarrollo de construcciones informales (ilegales de hecho) a cambio de algún dinero.

Como es de suponer, estas construcciones son muy visibles en toda la capital y los responsables políticos y los administradores no las pueden ignorar. Pero las autoridades insisten en el carácter "temporal" de dichas instalaciones y no se preocupan por hacer aplicar sus propios reglamentos. Se observa la misma tolerancia respecto a las zonas de *squats* ocupadas por una población desprovista de la tarjeta de residencia. Pese a una actitud bastante negativa hacia este tipo de implantaciones, aún no se han realizado expulsiones. Probablemente esto se deba al número todavía reducido de *squatters* ilegales en Hanoi.

El agua, la electricidad y el alcantarillado los provee y los maneja la municipalidad, a precios subsidiados (vestigio del período anterior a las reformas). Actualmente se observa un deterioro rápido de estos servicios debido a la falta de financiación. Se suprimieron las subvenciones al transporte público local, por lo cual éste desaparece progresivamente.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Dang Thanh Truc. 1998, Changes in a Hanoi condominium under the market economy impacts (Nguyen Cong Tru Condominium case), communication, "Preliminary findings of research on housing in Hanoi", Istar project, DUCS, Hanoi.

Dang Xuan Dong 1996, *Population and Urban Living Environment in Hanoi city*, Hanoi.

Evertsz H. 1997, Popular Housing in Hanoi, a study of two popular housing areas, Master's Thesis, Fac. of Environmental Sciences, University of Amsterdam.

Harnois N. 1997, La Dynamique Sociale d'un squat au Viêt Nam: quartier Chuong Duong, HaNoi, Master's Thesis, Quebec, University of Laval.

Koperdraat 1998, Hanoi's colonial villas in transition, functional change and the impacts on villa residents, Master's Thesis, Fac. of Environmental Sciences, University of Amsterdam.

McLaren F.T. 1995, The French Colonial Quarter in Hanoi, Viêtnam: a preservation approach. MA thesis, University of Calgary.

Nguyen Xuan Mai 1998, *The Hanoi housing problem seen from a sociological perspective*, communication, "Preliminary findings of research on housing in Hanoi", Istar project, DUCS, 1998.

Nien Giam Thong Ke 1996, *Statistical handbook Hanoi Province.*

Pandolfi L. 1998, Les transformations de l'environnement bâti sur les franges urbaines de Hanoi: l'exemple du Phuong Giap Bat, ponencia, "Conference Hanoi".

Thrift N., Forbes D. 1986, *The price of war, urbanization in Viêt Nam 1954-1985*, Londres.

Trinh Duy Luan 1997, Socio-economic Aspects of the booming of private housing construction in Hanoi in the 1990s, communication, "Hanoi-panel, Euroviet III conference", Amsterdam.

Tong Dieu, Tra Dan So 1990, *Viêt Nam Population Census 1989: Hanoi.*

10
JOHANNESBURGO

Claire Bénit

1. CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

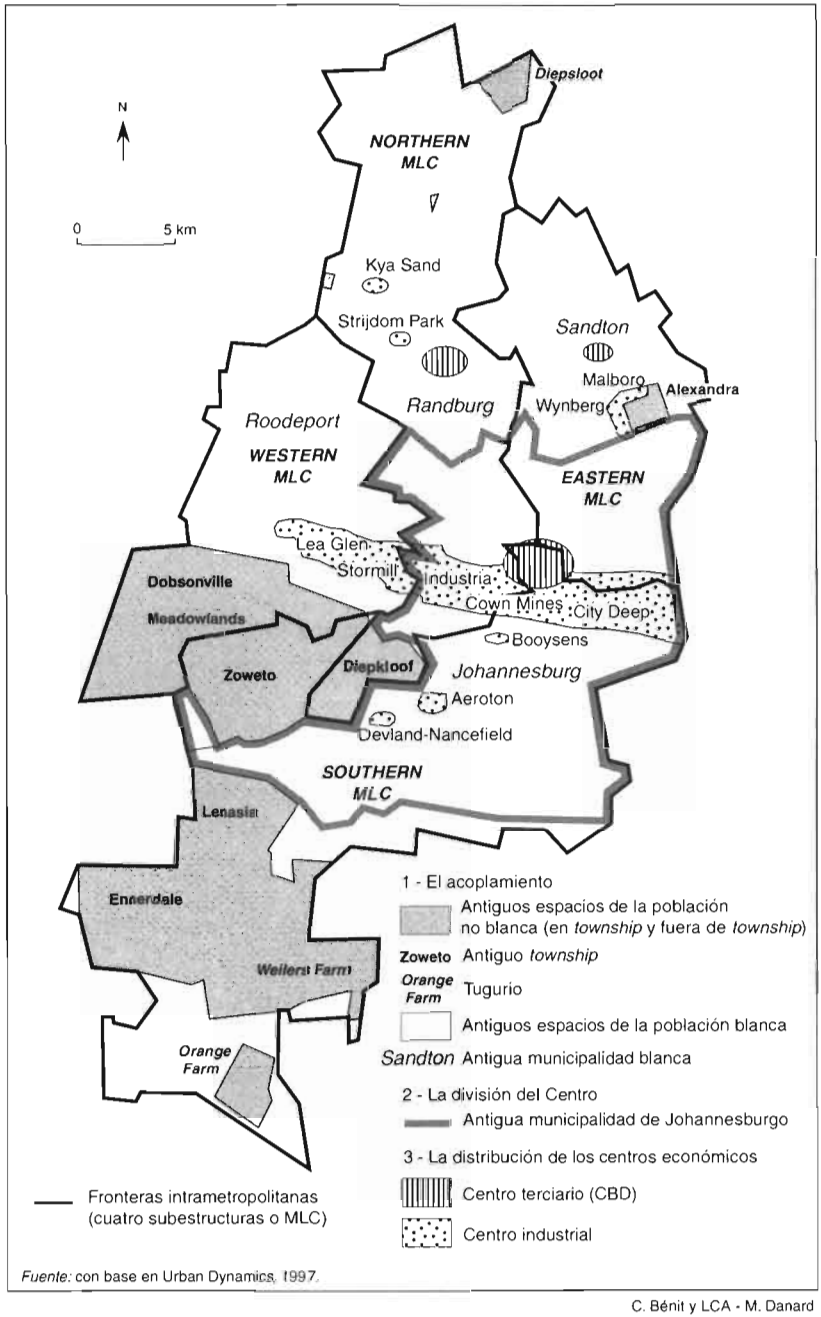
Sudáfrica es una democracia parlamentaria desde 1994, fecha de la caída del régimen de *apartheid*. El nuevo régimen definió tres niveles de gobierno: nacional, provincial y local. Sudáfrica comprende así nueve provincias, que reintegran en el territorio nacional a los bantustanes que habían sido excluidos. Si bien Pretoria es la capital política de Sudáfrica, Johannesburgo es la mayor metrópoli nacional, corazón económico del país. Es además la capital regional de la provincia del Gauteng.

Con el objetivo explícito de "reconstruir" el país (reunificar lo que había sido separado por 50 años de política de "desarrollo separado"), la África pos-*apartheid* se dotó de un nuevo sistema administrativo, y procedió a la redelimitación de las fronteras provinciales y locales, así como a la creación de áreas metropolitanas. La provincia del Gauteng, urbanizada en un 94%, incluye cinco áreas metropolitanas: la de Johannesburgo es la más poderosa. El Gauteng, que se puede definir como una inmensa conurbación, reúne a 7,2 millones de habitantes según el censo de 1996 (Gervais-Lambony, 1997). La metrópoli de Johannesburgo (Mapa 40) en sus límites administrativos actuales (diseñados más de acuerdo con motivos políticos que funcionales: se trataba de limitar el poder del consejo metropolitano) cuenta, según el censo de 1996, con 3,2 millones de habitantes. Sin embargo, se puede considerar que el área metropolitana de Johannesburgo comprende la totalidad del Witwatersrand, tejido urbano continuo construido alrededor de una banda minera este-oeste de más de 80 km de largo, de la que Johannesburgo conforma la parte central, y que agrupa cerca de 5 millones de habitantes.

2. PAPEL ECONÓMICO DE LA METRÓPOLI

Johannesburgo surgió a finales del siglo XIX de la explotación de las minas de oro del Witwatersrand (actividad minera que aún hoy día caracteriza el paisaje urbano con una larga hilera de escoriales, que divide la ciudad de este a oeste). Ciudad industrial

Mapa 40
Johannesburgo: división político-administrativa (1998)



Fuente: con base en Urban Dynamics, 1997.

C. Bénit y LCA - M. Danard

de crecimiento explosivo, se convirtió rápidamente en el centro financiero principal de Sudáfrica, con la capitalización de la actividad minera: bolsa e instituciones bancarias siguen desarrollándose en el centro de negocios de Johannesburgo que, aunque en rápido descenso, sigue representando la mayor concentración de oficinas en el continente (más de 3 millones de m^2) y el 11% del PNB sudafricano (Gervais-Lambony, 1997). Este centro de la ciudad se está transformando rápidamente: el desplazamiento progresivo de los blancos y sus compañías hacia los centros comerciales y de negocios de los barrios del norte de la ciudad (Rosebank, luego Sandton, Illovo, Fourways...) se acompaña de la africanización de los residentes y de las actividades (pequeñas empresas, actividades informales).

Pese a dichas transformaciones, que se perciben como una decadencia del centro de la ciudad, a una crisis que afecta las industrias tradicionales del Witwatersrand y a las tasas de desempleo muy altas en los *townships*, Johannesburgo conserva su función de corazón económico del país, punto de convergencia de comunicaciones nacionales e internacionales (el primer aeropuerto del país se sitúa al este de Johannesburgo) y lugar de concentración de bancos y sedes sociales de empresas. Centro financiero de primera importancia a escala africana, Johannesburgo es igualmente una cabeza de puente para las inversiones extranjeras en África.

3. CONTEXTO DEMOGRÁFICO NACIONAL

	1996
SUDÁFRICA	
Población total (en millones)	37,8
% población urbana según la definición oficial	55,4%
Incl. Pob. residente en viviendas informales fuera de las ciudades	70%
RED URBANA: PRIMACÍA	
Rango de Johannesburgo	1
Población Ciudad de Johannesburgo (en millones)	3,2
Área metropolitana Witawersand; Gauteng)	(5; 7,2)
Pob. AM Johannesburgo / Población total del país	13%
Pob. AM Johannesburgo / Pob. AM de rango 2 (Durban)	1,25
Pob. AM Johannesburgo / Pob. AM de rango 1 a 4	33%
AM: área metropolitana	

Fuente: Censo.
Población urbana: según el censo, ésta corresponde a la población residente en una zona dotada de una colectividad local, y no manejada por una simple autoridad regional o tribal.

Las poblaciones residentes en viviendas informales fuera de las ciudades (principalmente más allá de una antigua frontera de bantustán), funcionalmente vinculadas a la economía urbana, no se consideran como urbanas: el hecho de tomarlas en cuenta llevaría a una tasa de urbanización estimada en 70% (Gervais-Lambony, 1997).

Sudáfrica es uno de los países más urbanizados de África. Su crecimiento urbano es relativamente moderado: para la totalidad de la África austral, la tasa anual de crecimiento de la población urbana es de aproximadamente 3%, con una desaceleración desde los años 1950 y una reactivación desde 1985. La metrópoli de Johannesburgo sólo reúne entonces el 13% de la población del país. La red urbana sudafricana es relativamente densa, con siete áreas metropolitanas principales y ciudades de segundo rango de tamaño importante: las áreas metropolitanas de Durban, El Cabo y Pretoria reúnen 4.3 y 3 millones de habitantes, respectivamente.

4. DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LA METRÓPOLI

Es difícil presentar estadísticas de la población metropolitana y su evolución, no sólo porque son poco seguras (manipulaciones políticas, sub-evaluación de la población negra "ilegal" bajo el régimen de *apartheid,* informal hoy día), sino también por los reiterados cambios de fronteras administrativas (como consecuencia tanto de reformas del gobierno local como de la integración de los espacios periurbanos dentro de las fronteras de la ciudad).

La Segunda Guerra Mundial vio un fuerte crecimiento urbano, que se prosiguió en los años 1950 (por lo que los negros se volvieron mayoritarios en Johannesburgo). Pese a la limitación autoritaria de la urbanización por parte de los negros, la ciudad siguió creciendo aceleradamente en la segunda mitad de los años 1980. La expansión espacial de la ciudad es visible sobre todo desde la adopción por parte del gobierno de *apartheid* de una política de "urbanización ordenada" (1986), que traduce su resignación frente al movimiento de urbanización de los negros, y que probablemente ha provocado más una desconcentración del tejido residencial muy denso de los *townships* que un crecimiento del éxodo rural. La tasa de crecimiento urbano se estima en +3,4% anual, de los cuales +2,4% se deberían al crecimiento natural y +1% anual al crecimiento migratorio (Crankshaw y Parnell, 1999).

Corazón económico del país, Johannesburgo es el principal polo de atracción para los migrantes nacionales e internacionales. Las migraciones internas provienen principalmente de las provincias fronterizas: norte, Noroeste, Estado Libre y Kwazulu-Natal (1995, *October Household survey*). Las migraciones internacionales provienen ante todo de África austral: migración suscitada por el gobierno de *apartheid*, que para las minas recurría ampliamente a la mano de obra extranjera (procedente de Mozambique, Zimbabwe, Lesotho y Swaziland) y que continúa hoy día, reforzada por grandes flujos de refugiados (Mozambique). Por otra parte, se observan importantes flujos procedentes de África del oeste: Senegal, Camerún y Congo.

Cuadro 1
Johannesburgo: evolución de la población metropolitana (1921-1996)
(millones de habitantes)

	1921	1936	1946	1970	1980	1991	1996
Fronteras de 1921							
Johannesburgo	0,19	0,32	0,43				
Fronteras de 1970							
Johannesburgo				1,29	1,52	1,57	
Randburg				0,16	0,21	0,34	
Roodeport				0,13	0,17	0,22	
TOTAL				1,58	1,90	2,13	
Fronteras de 1994							
Greater Johannesburg Metropolitan Council							3,2

Fuente:1 Censos.

Los migrantes de África del oeste se concentran en los barrios centrales en proceso de rápido deterioro (inmuebles tugurizados, con hacinamiento en Hillbrow, Berea, Yeoville): incluso la torre Coca Cola en Hillbrow fue apodada "Kinshasa". Estos migrantes se especializan a menudo en la venta informal (frutas, objetos de arte o de uso cotidiano). Los migrantes de África austral tienden a agruparse en los barrios pericentrales industriales de Fordsburg y Mayfair, donde trabajan, sin ser declarados, en la pequeña industria textil o mecánica.

El antiguo *township* de Alexandra constituye otro barrio principal de recepción, quizá más temporal debido a su extraordinario hacinamiento, para los migrantes nacionales y también internacionales, provenientes de Mozambique sobre todo. Por ello, uno de los campamentos de *squatters* en las orillas de la Jukskei, recientemente desalojado, era llamado "Mozambique" (había sido iniciado en los años 1980 por una empresa de construcción, Dipac, que contrataba mano de obra mozambiqueña alojada en el sitio de la obra). Es un caso bastante común, aunque mal evaluado, en los campamentos de *squatters* (en Soweto, Kliptown tiene también su "barrio" mozambiqueño). Las condiciones de hábitat a menudo son extremadamente precarias: en los dos casos mencionados, se trata de casuchas de lata y cartón, peligrosamente ubicadas en las orillas de un río (Jukskei y Klipriver).

5. DINÁMICA ESPACIAL DE LA METRÓPOLI

La metrópoli se desarrolló ampliamente hacia el norte: Randburg y Sandton constituyen suburbios residenciales muy extendidos, al estilo norteamericano, y atraen la mayor parte de las inversiones (la actividad económica se desarrolla igualmente a un ritmo muy rápido fuera de las fronteras metropolitanas, en la zona de Midrand, al

norte de la ciudad). Anteriormente zonas periurbanas, Randburg y Sandton se convirtieron a finales de los años 1960 en municipalidades autónomas, antes de integrarse en 1995 dentro de las fronteras de Johannesburgo. Al sur, y particularmente en Soweto, los *townships* planificados por el *apartheid* registraron más una densificación que una extensión en el espacio: construcción de tugurios en las parcelas (los *backyard shacks*, dotados a veces de los servicios urbanos) o en los baldíos (*shacks*), particularmente en las zonas-tapones que separan los espacios reservados para cada grupo étnico racial. Estos tugurios se ubican en su mayoría al sur de la ciudad, pero también al norte, cerca de los nuevos centros económicos de Sandton y Randburg. Finalmente, la política de "urbanización ordenada" adoptada en 1986 llevó a la creación de vastas zonas-dormitorios: Orange Farm y Weilers Farm al extremo sur de la metrópoli, Diepsloot (o proyecto "Norweto") al extremo norte.

6. PRODUCCIÓN Y OCUPACIÓN DE LA VIVIENDA

La producción de vivienda en Johannesburgo es esencialmente privada: cinco constructores principales se reparten el mercado. Subsidios nacionales, atribuidos por el gobierno provincial, financian la construcción de urbanizaciones de pequeñas casas individuales para los hogares de bajos recursos. La tradición de la construcción de vivienda pública es relativamente antigua, ya que hasta los años 1960, el gobierno de *apartheid* construía aproximadamente 10.000 viviendas por año a escala nacional, para alojar a los negros en sus "espacios reservados".

La construcción pos-*apartheid* adopta dos formas principales. Primero, los *townhouses* (casas individuales o gemelas agrupadas en una urbanización densa y encerrada entre muros) se multiplican, para el mercado de nivel medio y alto, sobre todo en los barrios del norte: es una forma de densificación urbana sin constitución de espacio público. La construcción más clásica de casas individuales es menos especializada y va dirigida a la clase media negra en Soweto (Protea North, Dube, etc.) hasta la población beneficiaria de los subsidios (la urbanización pública de 5.000 casas en Vlakfontein, al oeste de la metrópoli, es el ejemplo más espectacular). Las construcciones en altura siguen siendo escasas.

La tipología de la vivienda requiere una explicación. Se distinguen tres categorías de vivienda: la vivienda formal (casa individual, apartamento, casa gemela o *townhouse*, apartamento o casa construida antaño al fondo de la parcela para alojar a la servidumbre); la vivienda informal (casucha al fondo de la parcela: *backyard shack*, o no: *shack*); los campamentos (*hostels*) destinados bajo el *apartheid* a los trabajadores migrantes. La importancia respectiva de los modos de ocupación de vivienda es poco conocida. El sector informal del hábitat está por supuesto sub-evaluado; algunos estudios muestran que acoge a un cierto número de inquilinos. Además, desde el principio de los años 1990 se observa una transferencia progresiva de la vivienda en

alquiler pública de los *townships* a sus ocupantes: la dimensión de estas transferencias es todavía desconocida, el boicoteo masivo de los alquileres y la pérdida de control por parte de las autoridades hacen aún más compleja la situación. Sin embargo, la encuesta de hogares de octubre de 1994 sugiere las siguientes cifras para el sector formal: 33% de arrendatarios, 63% de propietarios (de los cuales 29% de accedentes) y 4% de alojados gratuitamente, en la provincia del Gauteng (*October Household survey*, Gauteng, 1994).

La clasificación de los hogares según la pertenencia étnico-racial, oficialmente abolida con la desaparición del *apartheid*, conserva un significado social fuerte. En la provincia del Gauteng, los negros constituyen el 63% de la población (76% en Sudáfrica), los blancos el 31% (13% en Sudáfrica), los mestizos el 4% (contra el 9%), los indios el 2% (contra el 3%) (*October Household survey*, Gauteng, 1995).

7. POLÍTICAS URBANAS

7.1. Principales modos y niveles de intervención de los poderes públicos

El régimen de *apartheid* apuntaba a un control total del espacio urbano, y en particular de la urbanización de los negros. Si bien las medidas de segregación racial ya existían antes de 1948, sólo fue a partir de los años 1950 cuando fueron aplicadas sistemáticamente, con la destrucción de los barrios mixtos, el desplazamiento forzado de sectores de la población hacia los espacios periféricos que les estaban reservados. Construidos por los poderes públicos, los *townships* consistían en un principio en inmensas urbanizaciones de casas individuales rudimentarias, alquiladas a sus habitantes, y separadas de los espacios destinados a los blancos por unos *no man's land*, o zonas-tapones.

Al final de los años 1960 se detuvo la construcción pública de vivienda para los negros en las ciudades (los fondos públicos se redujeron y se destinaron a los bantustanes), factor principal de la crisis de vivienda que condujo al hacinamiento en las viviendas, a la densificación de las parcelas (en forma de *backyard shacks*), y a la expansión de los tugurios.

Hoy día, las políticas urbanas manifiestan su voluntad de "reintegrar" la ciudad, densificándola y acercando el hábitat de los negros a los centros de empleos. Los programas RLDP (Rapid Land Development Programs) se proponen, por ejemplo, construir vivienda barata en las cercanías de los barrios existentes, para que se beneficien de sus servicios y sus infraestructuras, al tiempo que favorecen la mezcla racial (las nuevas urbanizaciones públicas en la continuidad de los barrios blancos, para una población negra). Dichos programas tienen igualmente por objetivo fomentar la densificación urbana de una ciudad caracterizada por el extendimiento (hacia el norte) y los espacios vacantes (antiguas zonas-tapones entre los barrios asignados a los

grupos "raciales" diferentes y separados). Este proyecto de "ciudad compacta" que predomina en los discursos tiene poco efecto en la evolución urbana real. Los programas RLDP lanzados en 1995 fueron abandonados (excepto el de Alexandra) y la urbanización pública de los espacios periféricos (en casa básica o en parcelas dotadas en servicios) sigue siendo la forma más visible de acción pública sobre la ciudad.

7.2. Poderes públicos y barrios ilegales

Formas menos visibles en lo inmediato pero más significativas, la transferencia de la vivienda pública en alquiler a sus ocupantes, la legalización y la consolidación de los tugurios en su sitio cuando es posible (es decir, cuando se trata de un terreno público que no reviste interés...) son los principales elementos de las políticas urbanas pos-*apartheid*. Se puede mencionar el ejemplo de Devland, en Soweto, donde el tugurio surgido en 1995 se ha venido electrificando y donde se organizó la transferencia de los espacios a los ocupantes. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los *squatters* se ven desplazados (según la ley, la expulsión no es posible sin realojamiento), hacia Orange Farm y Weilers Farm al sur, Diepsloot al norte: espacios situados a 40 km del centro, rudimentariamente dotados en servicios bajo el régimen de *apartheid*.

La consolidación de la estructura segregada de la ciudad se perenniza, pues, en sus desarrollos recientes, organizándose alrededor de una fuerte segregación social que conserva aún una figura étnico-racial (Mapa 40).

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Benit C. 1998, Gouvernement urbain et production de la ségrégation: quelles leçons de la ville d'*apartheid*?, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 14(1).

Carey S. 1995, Toward a new strategy for dealing with land occupation at the local level in the new South Africa, Bsc thesis, Town and Regional Planning, University of the Witwatersrand.

Chipkin I. 1996, *City and community: local government and the legacy of the "one city" sloggan*, Johannesburgo, Center for Policy Studies.

Crankshaw O., Parnell S. 1999, Race, inequality and urbanisation in the Johannesburg Region, 1946-1996, communication, "World Cities in Poor Countries", Washington DC, National Academy of Sciences.

Gervais-Lambony P. 1997, *L'Afrique du Sud et les Etats voisins*, París, A. Colin.

Guillaume P. 1997, Du blanc au noir: essai sur la reségrégation du centre de Johannesburg, *L'espace géographique*.

Hunter R. 1992, *A review of the Zevenfontein experience*, Institute for Housing of Southern Africa.

Le Bris E. 1991, Crise urbaine et effets urbains de la crise: le cas de l'Afrique Noire, *Espaces et Sociétés*, N° 65, 1991.

Mabin A. 1999, From hard top to soft serve: demarcation of metropolitan governement in Johannesburg for the 1995 elections, en Cameron R., *Democratisation of south african local government: a tale of three cities*, Pretoria, Van Schaik.

Zack T. 1992, *Planning by crisis management*, Institute for Housing of Southern Africa.

11
KAMPALA

Bernard Calas

1. CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

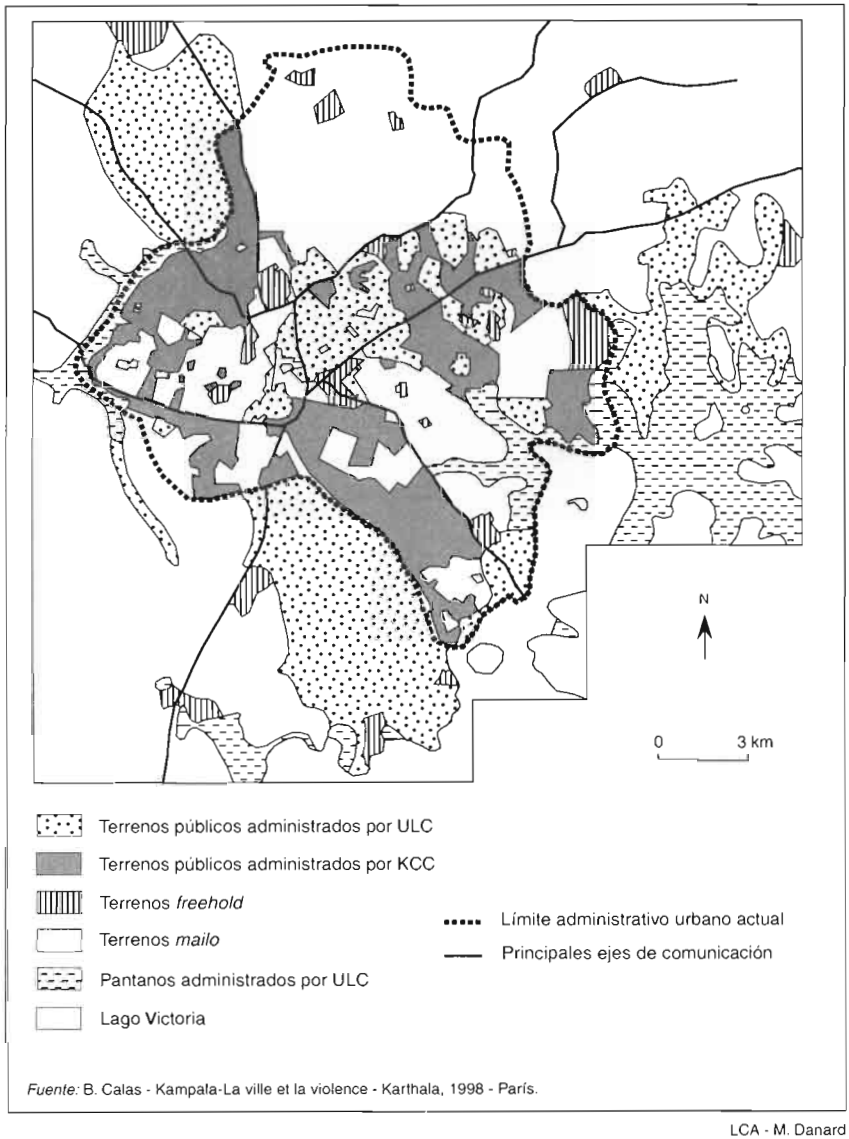
Uganda es una república unitaria, pero de ninguna manera constituye una nación; además, desde 1993, el gobierno central se vio obligado a reconocer el reino de Buganda (éste cuenta con el 30% de la población en el 20% del territorio ugandés), a autorizar allí el restablecimiento de la monarquía y la coronación del *kabaka* (el rey). Teóricamente, esta restauración monárquica sólo tiene implicaciones culturales; en la práctica, es bien diferente. Buganda dispone ahora de una administración, y un grupo parlamentario buganda se constituyó en el Parlamento nacional. Uganda es, por tanto, un Estado construido alrededor de Buganda, pero que supera ampliamente los límites de este reino. La colonización inglesa, fascinada por el modelo real Buganda, es la responsable de la confusión toponómica. El sistema político presenta la misma peculiaridad: aunque se organizan periódicamente elecciones libres desde hace unos diez años y los partidos políticos están autorizados, las actividades de estos últimos son prohibidas. El país se divide en unos cuarenta distritos, condados, subcondados y municipios.

Kampala es la capital de la república de Uganda. Es igualmente la capital del reino de Buganda. Posee el estatuto de municipalidad urbana y es la única que dispone de tal privilegio en Uganda. Kampala City Council es responsable de la gestión urbana y reina sobre el distrito de Kampala. Éste posee una organización singular ya que se compone de cinco divisiones, subdivididas en municipios, que constituyen igual número de barrios administrativos (Mapa 41).

2. PAPEL ECONÓMICO DE LA METRÓPOLI

Sede del gobierno, de los principales ministerios y grandes empresas, principal mercado de empleo y de consumo del país, Kampala funciona como la única cabeza de red. El efecto de sede explica la acumulación de actividades, personas y riquezas en Kampala. Entebbe, donde se encuentra el único aeropuerto internacional de Uganda,

Mapa 41
Kampala: división político-administrativa y morfología urbana (1990)



Fuente: B. Calas - Kampala-La ville et la violence - Karthala, 1998 - París.

LCA - M. Danard

sufre de su excesiva cercanía con Kampala y no puede capitalizar las consecuencias positivas de su situación de puerta de la ciudad.

Contribuyendo en un 60% al PIB ugandés, la capital es la principal región beneficiaria del "milagro ugandés" (crecimiento promedio del 6% anual desde 1986). La

agricultura, la industria y los servicios contribuyen en un 56, 16 y 28% respectivamente al PIB de Uganda. La participación de Kampala al PIB nacional se explica, por un lado, por la subestimación habitual de las actividades rurales en las estadísticas económicas oficiales, y, por el otro, por la concentración exclusiva en la capital de las actividades de importación-exportación, actividades industriales, ministerios, organismos internacionales de ayuda, etc.

3. CONTEXTO DEMOGRÁFICO NACIONAL

	1980	1991
UGANDA		
Población total (en millones)	12,4	16,7
% población urbana según la definición oficial	6,7%	11,4%
RED URBANA: PRIMACÍA		
Rango de Kampala	1	1
Población Ciudad de Kampala (en millones)	0,478	0,774
Pob. Kampala / Población total del país	3,8%	4,6%
Pob. Kampala / Población ciudad de rango 2 (Jinja)	11	12

Fuente: Censos.
Población urbana: población de las circunscripciones definidas como tal por el legislador, es decir, todas las aglomeraciones decretadas urbanas por motivos administrativos.

4. DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LA METRÓPOLI

La población de Kampala aumenta fuertemente en los primeros años de la Independencia (6,8% anual entre los censos de 1959 y 1969); luego, la expulsión de los kenianos (1969) y de los indios (1972) y la desaceleración del éxodo rural provocan una inversión del balance migratorio, en el mismo momento en que la degradación de las condiciones de seguridad y salud agrava la mortalidad y hace bajar el saldo natural. La conjunción de ambos factores explica el retroceso de la tasa de crecimiento demográfico de Kampala (3,8% entre 1969 y 1980). La evolución demográfica de los años 1980 es más difícil de interpretar en la medida en que el crecimiento intercensal del 4,6% oculta la oposición entre dos períodos separados por la toma del poder de Y. Useveni el 25 de enero de 1986: el primer período en el que el crecimiento urbano se frena por la crisis y la violencia contrasta con el segundo, desde 1986, marcado por la paz, el crecimiento económico y la estabilidad política que fomenta la reactivación del éxodo rural y la acumulación urbana, en momentos en que la crisis, la violencia y los primeros efectos del sida afectan gravemente el saldo natural. Al cabo de una evolución que privilegia el papel del saldo migratorio, aun cuando la natalidad sigue siendo importante y el salto entre 1959 y 1969 se debe a una extensión del perímetro urbano, la población de Kampala pasó de 100.000 habitantes en 1959 a más de 800.000 actualmente.

La zona de procedencia de los migrantes de Kampala se ve poco modificada por la crisis y revela la importancia de las regiones baganda, es decir, el centro país, en la procedencia. En segundo lugar, están las regiones del sur del país, es decir, principalmente bantúes, que mandan a sus hijos a la ciudad. El norte y el este del país contribuyen poco al poblamiento urbano. El 80% de la población de Kampala proviene del centro y del sur del país. Los pocos norteños se concentran sobre todo en las urbanizaciones públicas al este de la ciudad (Nakawa, Kiswa, Bugolobi, Naguru). Los baganda prácticamente monopolizan los sectores occidentales y periféricos de la ciudad. Los bantúes no baganda se diluyen en este poblamiento hegemónico o, a veces, como alrededor del hospital de Mulago, residen en pequeños sectores muy homogéneos. Los indios y los blancos residen preferentemente en el centro de la ciudad o en los sectores del sur, menos densos, bien dotados en servicios y seguros.

Cuadro 1
Kampala: crecimiento demográfico (1945-1991)[a]

	Aumento promedio anual de la población	Tasa de crecimiento anual intercensal de la aglomeración (%)	Tasa de crecimiento anual nacional intercensal (%)
1948-1959	5.500	10,5	-
1959-1969	18.000	6,8	3,8
1969-1980	10.600	3,1	2,7
1980-1991	26.250	4,4	2,5

a. Todos los datos de los Cuadros 1 a 5 provienen de la literatura gris disponible en Kampala, excepto los datos muy localizados sobre las diferenciaciones intraurbanas.

Cuadro 2
Uganda: tasa de crecimiento de la población urbana (1959-1991)

Período intercensal	1959-1969	1969-1980	1980-1991
Tasa de crecimiento (en %)	8,8	3,2	4,8

Cuadro 3
Uganda: tasa de urbanización (1969 -1991)

Fecha del censo	1969	1980	1991
Tasa de urbanización (%)	6,3	6,7	11,4

Cuadro 4
Kampala: crecimiento de la población (1911-1991)

Año	Población de Kampala *township*			Población del *kibuga*	Total
	Africanos	Europeos	Indios	Todas las razas	Total
1911	2.953			32.441	35.395
1931	6.000	505	3.106	nd	nd
1948	11.905	1.297	10.824	34.337	58.363
1959	24.056	22.679		52.673	99.408

Año	Población de Kampala (" todas las razas" (sic))
1969	330.000
1980	458.500
1991	774.200

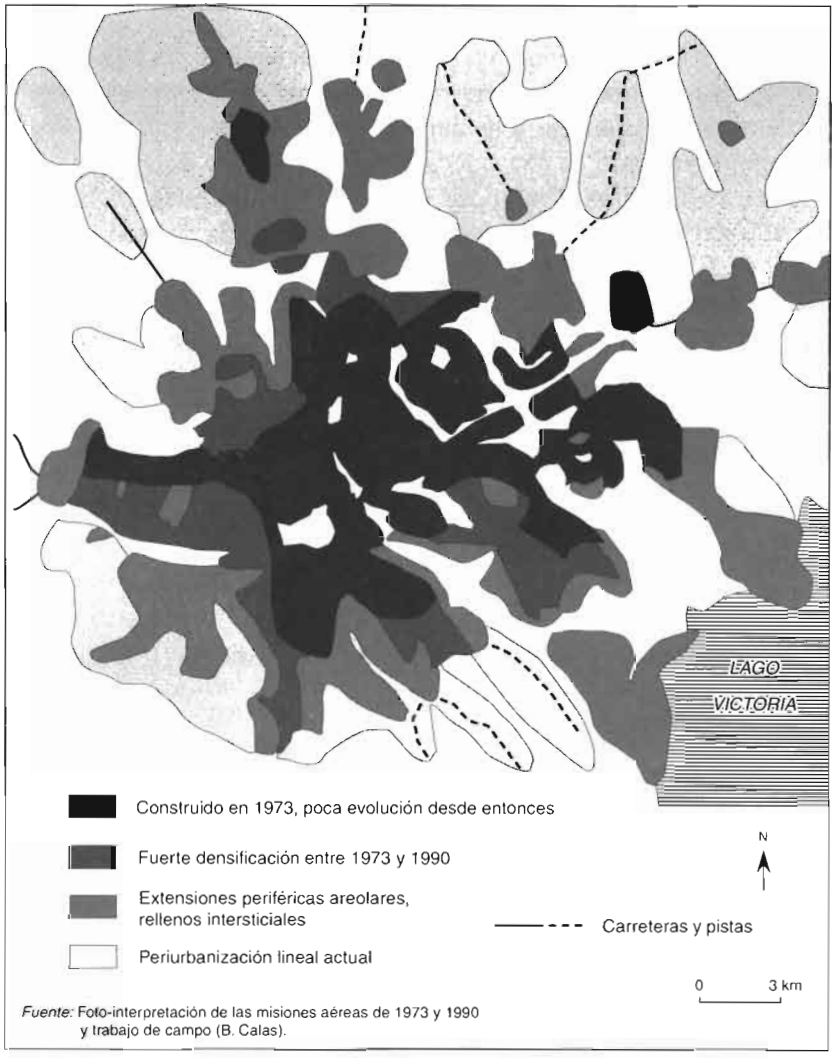
Cuadro 5
Kampala: urbanos y migrantes por edad (1991) (%)

	0-14 años	15-64 años	+ de 64 años	Total
Nacid. en Kampala	72	20	21	41
Migrantes	28	80	79	59
TOTAL	100	100	100	100

5. DINÁMICA ESPACIAL DE LA METRÓPOLI

La expansión urbana se desarrolla principalmente en forma de dedos de guante, luego en mancha de aceite, llenándose los espacios intersticiales (Mapa 42). Los ejes viales, sobre todo las carreteras hacia Jinja, Masaka, Entebbe y Nakasongola, constituyen las líneas rectoras de la extensión. Este esquema general, bastante clásico ya que traduce la hegemonía exclusiva de las fuerzas del mercado en la extensión urbana, se ve perturbado por dos factores: primero, la inercia de los sectores públicos orientales cuyas amplias reservas de tierra airean el tejido urbano y por la *gentrificación* de los sectores sur y sureste de la ciudad; y segundo, la topografía que hace que el hábitat precario se concentre en los fondos de valles cercanos al centro y, al contrario, descuide las cimas de las colinas dedicadas a funciones simbólicas y los fondos de valles periféricos dedicados a los cultivos de hortalizas y a la ganadería de leche. Durante una época, entre 1966 y 1986, la extensión urbana se detuvo a causa de la inseguridad que impedía que los ricos construyeran y que la población circulara. Por esta razón, esta época fue un período de tugurización y de hacinamiento en lo construido existente, o de expansión de barrios pericentrales precarios. Hoy día, el dinamismo económico y demográfico de la capital hace que el tejido construido progrese en todas las direcciones.

Mapa 42
Kampala: expansión urbana (1973-1990)



Fuente: Foto-interpretación de las misiones aéreas de 1973 y 1990 y trabajo de campo (B. Calas).

LCA - A. Trécour

6. PRODUCCIÓN Y OCUPACIÓN DE LA VIVIENDA

Desde 1970, lo esencial de la promoción inmobiliaria estuvo a cargo del sector privado. La crisis del Estado entre 1971 y 1986 esterilizó la promoción pública que, después de 1986, fue privatizada.

Por largo tiempo, la producción inmobiliaria fue privilegio del sector privado dado que el sector público era inoperante, con una capacidad de producción totalmente desviada de sus misiones originales. Aparecen, entonces, dos circuitos privados:

- un circuito artesanal disminuido por la crisis y dinamizado por la paz, autorizado de nuevo para exhibir su riqueza, y hacia el cual el crecimiento atrae toda una fauna de ricos inversionistas y hombres de negocios;
- un circuito mayoritario de construcción para el mercado de vivienda en alquiler, que demuestra una gran flexibilidad arquitectónica y se adapta a las capacidades financieras del mercado. A partir de una gama reducida de modelos y planos, la variedad de la calidad de lo construido es muy amplia. Reposa en el uso de la arcilla local que puede utilizarse como adobe, ladrillo crudo, ladrillo cocido, etc., adaptándose así a las condiciones financieras de los clientes y usuarios.

Desde 1994, la privatización de las principales instituciones públicas de promoción inmobiliaria suscita la revitalización de su capacidad de producción y surgen varias operaciones de urbanización de envergadura destinadas a la clase media ugandesa. A la escala de Uganda, la urbanización de Nalya (al este de la ciudad) con unas cien casas, constituye todo un revolcón.

Cuadro 6
Kampala: población y hogares por tipo de vivienda (1991)

	Hogar %	Población %	Tamaño promedio del hogar (pers. por hogar)
Casa separada	24,7	34,1	5,5
Casa adosada	10,5	11,4	4,4
Apartamento	3,8	5,6	5,9
Vivienda de la servidumbre	5,2	4,1	3,2
Muzigo (pieza única arrendada; del suajili "la maleta")	54,1	43,0	3,2
Cabaña	0,5	0,2	2,6
Otro	1,1	1	3,5
TOTAL	181,029	724,357	-

Fuente: The 1991 Population and Housing Census, Kampala district, 1992.

El *stock* inmobiliario es muy contrastado. A la construcción "en duro" (60% de la población alojada), constituida en partes iguales por casas construidas en ladrillo y por casas en cemento o piedra sillar, donde reside una población acomodada de hogares relativamente numerosos, se opone la construcción precaria (40% de la población alojada), hecha sobre todo de ladrillo no cocido o de adobe. Como techo, el 83% de las viviendas de todo tipo utilizan láminas de zinc, mientras que la construcción "en

duro" recurre en una alta proporción a techos que brindan más confort, en cemento o en teja.

Los sectores pobres, cuyos hogares son de talla menor (3,2 personas por hogar) se hacinan en piezas únicas, en las viviendas para la servidumbre, mientras que los sectores más acomodados, que exhiben una capacidad para mantener hogares más numerosos, optan por vivir en apartamentos o en casas aisladas. Sin embargo, de este análisis no se debe deducir que el 34% de la población que reside en una casa aislada son hogares acomodados. Esta cifra cubre realidades muy contrastadas en función de la localización y del tipo de casa aislada. Se ven familias de agricultores periurbanos, pobres "pero que viven bien" por su misma situación, al lado de familias de ejecutivos internacionales que trabajan para el Banco Africano de Desarrollo y residen en los barrios sur de la ciudad en una casa independiente de 10 piezas y 3 pisos.

Los propietarios son minoritarios en Kampala (aproximadamente 20% de las cabezas de familia), así como la población albergada (población alojada gratuitamente por la familia o por el empleador: 10%). La mayor parte de la población vive, pues, en alquiler.

7. POLÍTICAS URBANAS

Desde 1966, la política urbana se caracteriza por veleidades de intervención, expresadas en diversos esquemas directores que nunca se aplican, y por el *laisser-faire* de hecho. A partir de 1990, la política de urbanismo está dominada por el Banco Mundial y los prestamistas internacionales que imponen proyectos sectoriales de rehabilitación de redes y una política urbana de rehabilitación institucional y de estricto cubrimiento de costos. El gobierno se deshace de los bienes de los indios y de su propio parque inmobiliario, privatizándolo, en teoría a favor de los ocupantes, en realidad en beneficio de la clase media, y en particular de los funcionarios.

7.1 Principales modos y niveles de intervención de los poderes públicos

En los años 1950, la política urbana se caracteriza por la dicotomía entre las operaciones públicas de hábitat popular en la parte oriental de la ciudad y los intentos mal manejados para extender a la parte occidental y privada, dirigida por la realeza baganda, los servicios urbanos ya instalados en la ciudad de inspiración europea, es decir, la ciudad pública.

En los años 1960 se registra:

- la interrupción de las operaciones de urbanización popular;
- la reorientación de las operaciones de promoción y de urbanización dotada en servicios hacia los sectores de población acomodada;
- la fusión de las dos instituciones municipales que se repartían la aglomeración.

En adelante, Kampala City Council rige la totalidad de la aglomeración.

En los años 1970-1980 desaparece toda intervención pública coherente. Las instituciones encargadas de la gestión urbana (municipalidad, administraciones varias, etc.) carecen de los recursos materiales, financieros y humanos. Predomina el *laisser-faire*.

Entre 1986 y 1994, los poderes públicos intervienen en la producción del espacio urbano a través de la oferta de terrenos dotados de servicios y la rehabilitación de las redes de acueducto y de vías principalmente. El retorno a la paz y a la seguridad desde 1988 ha favorecido la reactivación del crecimiento urbano "en duro" y la diferenciación socioespacial. Hoy en día, los poderes públicos intervienen a distintas escalas. Los comités de barrio (*resistance councils and committees*) manejan la seguridad, la limpieza de las calles, la justicia de paz, tanto en la ciudad como en las zonas rurales. Los servicios del catastro y del Ministerio de Urbanismo y Vivienda ferian las últimas reservas de tierras públicas intraurbanas, privatizan la vivienda pública (urbanizaciones, grandes conjuntos, etc.). Los servicios de acueducto, electricidad, teléfono, recolección de basuras, evacuación de aguas negras, se privatizan y deben producir ganancias. Los poderes públicos se esfuerzan, ante todo, por dotar en servicios y manejar el espacio ya urbanizado, más que por orientar la expansión urbana. Se deja la producción del espacio urbano en manos de los propietarios y promotores privados.

7.2 Poderes públicos y barrios ilegales

Desde el punto de vista de la tierra, hay muy pocos barrios ilegales en Kampala. La ocupación ilegal o *squatting* es individual, discreta, escasa, y se pierde en medio de la conformidad a la ley o al contrato social. A la inversa, desde el punto de vista arquitectónico, las normas oficiales de construcción se respetan muy poco. Barrios enteros (*slums*, barrios periféricos) entran en contradicción completa con los reglamentos de urbanismo. Los poderes públicos dejan pasar o, a veces, bajo la presión de los prestamistas extranjeros, intervienen en forma de operaciones muy puntuales de mejoramiento del hábitat (por ejemplo, el *Namuwongo upgrading scheme).*

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Calas B. 1998, *Kampala. La violence et la ville*, París, Karthala.

_____ 1997, De Kampala à Dar es Salaam: itinéraires d'une recherche, en *Actes du séminaire du Crepao à Pau sur "Les crises et les recompositions urbaines en Afrique centrale et orientale"*.

_____ 2000, Les héritages du politique dans l'organisation spatiale ougandaise, en *Actes du séminaire de l'UMR 183 Prodig sur Le rôle du politique dans les transformations des espaces et des paysages*.

Gutkind P.C.W. 1963, *The royal Capital of Buganda. A Study of Internal Conflict and External Ambiguity*, La Haya, Mouton.

Hirst V. 1975, The distribution of migrants in Kampala, *East African Geographical Review*, N° 13, 37-51

Langlands B. W. 1974, Urban functions and urban forms in Uganda and their implications for planning policy, en M. Safier, B. W. Langlands (dirs.), *Perspectives on urban planning for Uganda*, Occasionnal paper N° 10, Kampala, Dep. Geo of Makerere University, 128-182

Southal A. W., Gutkind P.C.W. 1956, *Townmen in the making*, Kampala Eaisr (Col. East African Studies, N° 28).

Vorlaufer K. 1967, *Physiognomie, Struktur und Funktion Gross Kampala: ein Beintrag zur Stadtgeographie tropisch-Afrikas*, Frankfort, 2 vols.

Wallman S. 1996, *Kampala women getting by Wellbeing in the time of AIDS*, Londres, James Currey (Col. Eastern African Studies).

12
MONTREAL

Francine Dansereau

1. CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

Canadá es una confederación, creada en 1867, que comprende diez provincias y dos territorios. Su régimen político es una democracia parlamentaria. La Corona está representada por el gobernador general. Canadá tiene dos niveles de gobierno: el gobierno federal y los gobiernos provinciales. Las municipalidades son responsabilidad de las provincias, quienes las crean y determinan sus poderes.

Montreal es la capital de la Bella Provincia de Quebec. Constituye el corazón, la ciudad centro, de una aglomeración metropolitana conformada por varias ciudades cuya importancia va creciendo. La Región Metropolitana de Censo (RMR) representa un espacio urbanizado cuyo territorio está delimitado según criterios que reflejan lazos de interdependencia estrechos en el plano del mercado laboral, la producción de bienes y servicios y el consumo. Así, la RMR de Montreal comprende un núcleo central (compuesto por la ciudad de Montreal y las ciudades insertadas o adyacentes a ella), rodeado de municipalidades ubicadas en otros sectores de la isla de Montreal o en las orillas norte y sur del río San Lorenzo.

No existe ninguna estructura de gobierno a nivel de la RMR. En cambio, las 29 municipalidades de la isla de Montreal conforman una comunidad urbana (CUM) dotada de poderes en materia de ordenamiento territorial, policía y transporte público, entre otros. Su comité ejecutivo cuenta con 12 miembros, de los cuales 7 del comité ejecutivo de la Ciudad de Montreal. El concejo de la CUM está conformado por el alcalde y los concejales de la Ciudad de Montreal, y el alcalde u otro miembro del Concejo de cada una de las 28 municipalidades restantes. El alcalde de la Ciudad de Montreal es elegido por sufragio universal de los ciudadanos mayores de 18 años. Su mandato es de cuatro años. Los miembros del Concejo municipal son elegidos sobre la base de los barrios.

2. PAPEL ECONÓMICO DE LA METRÓPOLI

Montreal tiene una economía muy diversificada que reposa principalmente en el sector terciario, que representa el 84% del empleo total, o sea más de 620.000 trabajadores. En el segundo lugar está la industria manufacturera, con el 14% del mercado laboral, aproximadamente 86.000 trabajadores en 1992. Los sectores motor de la economía de la metrópoli son las empresas de alta tecnología –en particular la farmacología, la bioquímica, la industria aeroespacial y las telecomunicaciones– y las actividades llamadas del "terciario motor", tales como las finanzas, los seguros y los servicios a las empresas.

En el plano demográfico y económico, la metrópoli de Montreal ocupa el segundo lugar en Canadá, después de Toronto[25]. Montreal se encuentra entre los cinco principales centros manufactureros en América del norte y constituye hoy día el corazón de una de las diez mayores aglomeraciones de esta región.

3. CONTEXTO DEMOGRÁFICO NACIONAL

	1996
CANADÁ	
Población total (en millones)	28,847
% población urbana	74,3%
RED URBANA: PRIMACÍA	
Rango de Montreal	2
Pob. ciudad Montreal (región metropolitana) (en millones)	1,016 (3,326)
Pob. ciudad Montreal / Población total Canadá	3,5 % (11,5%)
Pob. RMR Montreal / Pob. RMR Montreal + Toronto	43,8%

Fuente: Estadística Canadá, Censo de 1996.
Población urbana: la población urbana corresponde a la población que reside en aglomeraciones de 10.000 habitantes y más.

4. DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LA METRÓPOLI

4.1 Tasa de crecimiento anual y componentes del crecimiento

La tasa de crecimiento anual de la población de la metrópoli ha fluctuado mucho desde 1950. La población de la RMR de Montreal creció en forma rápida y regular

25 La población de la RMR de Toronto es superior a la de Montreal desde 1981; se elevaba a 4.263.757 habitantes en el censo de 1996. En el ámbito económico, el número de establecimientos y de empleos traducen la superioridad de Toronto como centro de actividad económica en relación con Montreal. Pero es sobre todo la concentración creciente en Toronto, desde principios de los años 1980, de las funciones de mando de la economía (finanzas, seguros, servicios inmobiliarios, servicios a las empresas) la que traduce la primacía de la metrópoli de Toronto.

desde principios de los años 1950 hasta mediados de los años 1960. La población pasó de 1,539.308 habitantes en 1951 a 2,570.982 en 1961. La tasa de crecimiento anual varió entre 3 y 3,8% durante los períodos censales 1951-1956, 1956-1961 y 1961-1966. Luego cayó a 1,3% entre 1966 y 1971. La tendencia a la baja se prosiguió hasta mediados de los años 1980. Luego, Montreal registró una tasa de crecimiento del 7,1%, justificada en parte por la nueva definición de los límites de la RMR, adoptada en 1986. El crecimiento de la población continuó a un ritmo más moderado (3,7% anual) entre 1991 y 1996, acompañado de una nueva amplicación de los límites de la RMR.

Entre los años 1950 y 1960, aprovechando el *baby boom*, el crecimiento natural jugó un papel importante en la evolución demográfica de la metrópoli. Hay que señalar igualmente, en la misma época, la influencia significativa del éxodo rural. Posteriormente, la población de la ciudad de Montreal disminuye, en favor de los suburbios cercanos y la corona suburbana, debido esencialmente a la instalación de los hogares jóvenes en estas zonas de la región metropolitana.

4.2 Los principales flujos de migrantes: orígenes y barrios de instalación

La migración es un componente más bien volátil del crecimiento urbano, que presenta variaciones bruscas y aleatorias. Incluye tres tipos de movimiento: internacional, interprovincial e intraprovincial. Ciertas regiones tales como las coronas norte y sur son sitios privilegiados para los nuevos migrantes internos. No obstante, los inmigrantes internacionales parecen preferir el centro y la zona noroeste de la isla de Montreal.

La importancia de los *flujos migratorios internacionales* hacia Montreal fluctúa de un año al otro. La metrópoli registró períodos de fuertes llegadas, por ejemplo, los años 1964-1969, 1973-1976 y 1987-1993 y otros períodos menos intensos en 1970-1972, 1977-1986 y desde 1994. El año 1991 sobresale con 48.000 entradas. Sin embargo, el carácter más notable radica en el hecho que Montreal siempre ha sido y sigue siendo la región que atrae más inmigrantes en la provincia de Quebec. Según los años, Montreal acoge entre el 75% y el 94% de la totalidad de inmigrantes en Quebec. Entre 1983 y 1991, esta proporción siempre estuvo por encima del 90%; desde 1994 se sitúa por debajo del 80%.

Si se examina de más cerca la localización de los inmigrantes internacionales en Montreal (Mapa 22), se destacan claramente ciertas zonas de concentración. Globalmente se observa una concentración en la isla de Montreal, particularmente en las municipalidades de Saint-Léonard al este y Pierrefonds y Dollard-des-Ormeaux al oeste. Al exterior de la isla, la municipalidad de Brossard en la orilla sur y el sector Chomedey en Laval, en la orilla norte, son los únicos en sobresalir. Respecto a la ciudad de Montreal, los barrios de Côte-des-Neiges y Parc Extension constituyen los principales barrios de recepción de la inmigración: allí, en 1991, la población nacida fuera de Canadá representa el 52% y el 58% de la población.

No disponemos de datos completos sobre los *flujos migratorios interprovinciales*. No obstante, en las estimaciones de Estadística Canadá sobre la evolución anual de la migración entre 1985 y 1990, se observa que la isla de Montreal asume lo esencial del déficit migratorio interprovincial de Quebec, a causa principalmente de la migración anglófona (y en menor grado, alófona) hacia el resto de Canadá. La inmigración hacia la isla de Montreal proveniente del resto de Canadá se mantuvo estable entre 1985 y 1990, situándose alrededor de las 9.000 unidades anualmente, o sea la tercera parte de la inmigración interprovincial para todo Quebec. Durante el mismo período, la emigración desde la isla de Montreal hacia el resto de Canadá aumentó de manera regular, pasando de 12.000 unidades en 1985 a 18.000 en 1990; esta emigración montrealesa representa más del 40% de la emigración interprovincial de todo Quebec.

En suma, la situación migratoria interprovincial de la isla de Montreal se ha deteriorado, el saldo de los intercambios entre esta región y el Canadá excepto Quebec, pasó de –3.000 unidades en 1985 a –9.000 en 1990. La isla de Montreal absorbió prácticamente la totalidad del déficit migratorio interprovincial de todo Quebec, lo que se podía observar igualmente con base en los datos censales de 1981-1986.

Disponemos del mismo tipo de información en lo concerniente a la evolución anual de los *movimientos migratorios entre la isla de Montreal y el resto de Quebec*, para el período 1985-1990. Las cifras tienden a mostrar que, si bien en este período el número de inmigrantes hacia la isla de Montreal procedentes del resto de Quebec permaneció estable, en cambio el número de emigrantes aumentó significativamente: de 1985-1986 a 1989-1990, la emigración habría aumentado en un 50% aproximadamente.

El saldo migratorio intraprovincial de la isla de Montreal para el período 1986-1990 implicaría un déficit neto de 99.000 personas. Ahora bien, los datos censales de 1976 habían revelado un déficit de 74.000 personas para el período 1971-1976, los de 1981, un déficit de 60.000 para el período 1976-1981, y los de 1986, una ganancia de 3.000 personas en relación con 1981.

Todos estos elementos nos llevan a concluir que el déficit anual promedio de los movimientos migratorios entre la isla de Montreal y el resto de Quebec en el período 1986-1990 es probablemente de la misma magnitud que el déficit anual promedio de los años 1970, y que el período censal 1981-1986 representa, por tanto, una situación excepcional desde el punto de vista de las relaciones migratorias entre la isla de Montreal y el resto de Quebec.

5. DINÁMICA ESPACIAL DE LA METRÓPOLI

A partir de los años 1960, se observa una salida masiva de la población residente en la ciudad-centro, y particularmente en los barrios adyacentes al centro. La población de

la ciudad de Montreal se reduce en más de 200.000 habitantes, pasando de 1.214.000 en 1971 a 980.000 en 1981. Paralelamente, se observa un fuerte crecimiento de la población de los suburbios cercanos y de la corona suburbana de Montreal. La periferia se llena mientras que el centro se vacía. A pesar de unas políticas tendientes a frenar el extendimiento urbano y a traer de nuevo una parte de la población de los suburbios, la ciudad-centro sólo ha recuperado una pequeña parte de esta población. El desarrollo espacial de la metrópoli se desplegó adoptando una forma oblonga (Mapa 43).

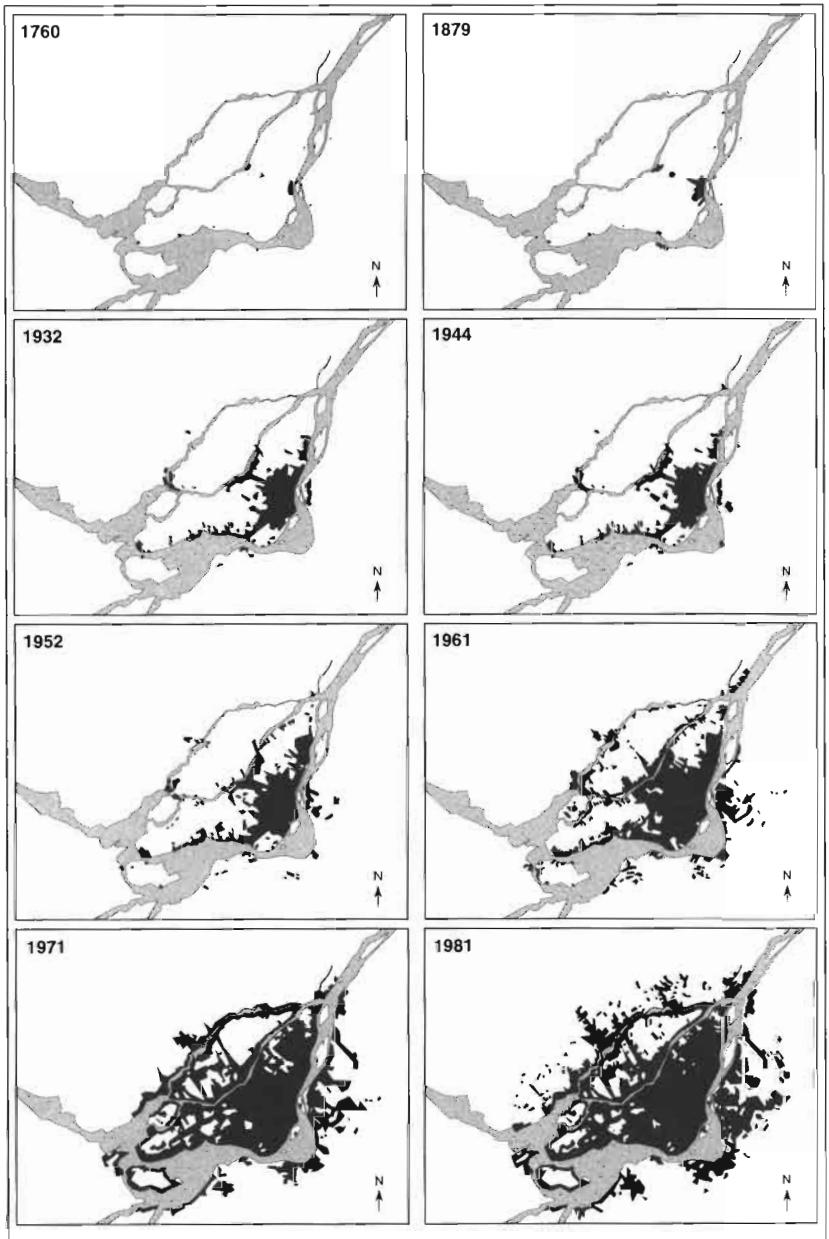
Partiendo del punto central conformado por el viejo puerto y el centro de la ciudad, el desarrollo se extendió en todas las direcciones, con una tendencia este-oeste un poco más marcada. Entre más se aleja uno del centro, más importante es la expansión urbana. Se observa un cierto freno del extendimiento urbano en la primera mitad de los años 1980. Se trata, tras una década de contra-urbanización particularmente acentuada, de una pausa atribuible esencialmente a la crisis económica de principios de los años 1980 y a las tasas hipotecarias muy altas en aquella época que desanimaron fuertemente la construcción domiciliaria. Los efectos de esta crisis fueron más notables en los suburbios que en la ciudad-centro debido a los programas muy generosos de subsidios a la construcción domiciliaria puestos en marcha en ese entonces por esta última para fomentar el "retorno a la ciudad".

6. PRODUCCIÓN Y OCUPACIÓN DE LA VIVIENDA

La producción de vivienda está a cargo esencialmente del sector privado. Se caracteriza por la presencia de un gran número de pequeños promotores-constructores. La facilidad de ingreso al mercado de la vivienda para los empresarios de la construcción y la fuerte competencia que ahí reina, han sido recalcadas desde 1970 por numerosos estudios. El campo predilecto de los pequeños promotores es la vivienda individual en acceso a la propiedad, mientras que los medianos y grandes promotores se interesan más por la copropiedad y la vivienda para alquiler. La vivienda social de tipo HLM (vivienda social estatal en alquiler), construida por la Sociedad de Vivienda de Quebec y manejada por las oficinas municipales de vivienda, sólo representa el 2,7% del parque domiciliario de la RMR. Esta vivienda se concentra en más del 60% en la ciudad de Montreal.

Desde el punto de vista del modo de ocupación, la ciudad de Montreal se distingue de la RMR por una proporción de arrendatarios mucho más alta: 73,5% contra 53,3% a escala de la RMR y 41,5% para el conjunto de municipalidades de la RMR exceptuando Montreal, en 1991. Esta diferencia traduce el hecho que el auge del acceso a la propiedad desde los años 1960 se ha producido sobre todo en los suburbios. En efecto, entre 1966 y 1991, en la RMR la proporción de propietarios pasó de 32,9% a 46,7%, mientras que para la ciudad de Montreal esta misma proporción subió en forma más moderada, pasando del 18,1% al 26,5%. Este último aumento puede atribuirse a la

Mapa 43
Montreal: expansión urbana (1760-1981)



Fuente: G. Divay, M. Gaudreau, 1984 - La formation des espaces résidentiels, Montréal, INRS-Urbanisation y Presses de l'Université du Québec.

LCA - M. Danard

construcción de casas individuales en las zonas aún no construidas de las municipalidades anexadas a la ciudad de Montreal durante los años 1960, así como a los programas puestos en marcha por la ciudad de Montreal desde principios de los años 1980 (puesta en el mercado a unas condiciones muy favorables de un banco de tierras pertenecientes a la ciudad, subsidios directos y exención temporal de impuestos para los compradores, etc.), con el fin de retener o atraer a Montreal hogares deseosos de acceder a la propiedad.

La diferencia respecto al modo de ocupación está relacionada con aquella entre los tipos de inmuebles predominantes. En la ciudad de Montreal, la casa individual sólo representa el 12,4% de la totalidad de las viviendas, y los inmuebles de 5 pisos o más, el 12,4%; la categoría "otros", que reúne inmuebles colectivos de poca altura y particularmente los *plex* (de dos a seis viviendas) típicos del hábitat montrealés desde finales del siglo XIX, es ampliamente predominante con el 75,2% del parque domiciliario. En las demás municipalidades de la RMR, la casa individual es mayoritaria con el 53,7% y la categoría "otros" sólo representa el 39,4% del parque.

Los datos que cruzan el modo de ocupación y el tipo de hogar[26] son fragmentarios. Según unos datos sobre la ciudad de Montreal tomados del censo de 1986, entre las parejas con hijos, los propietarios y los arrendatarios son prácticamente igual de numerosos; en cambio, las personas solas son masivamente arrendatarias. En 1991, esta vez a escala de la RMR, se observa que las parejas con hijos son propietarias en una proporción del 71,9%; esta proporción baja al 54,7% entre las parejas sin hijos y al 33,2% en las familias monoparentales. Estos datos nos informan sobre las decisiones residenciales de los distintos tipos de hogar, tomando en cuenta las necesidades y condicionantes financieras de cada uno. Quizá convenga agregar que la capacidad financiera no es el único factor que interviene en la determinación del modo de ocupación: también entran en juego factores culturales; al respecto se observa que con un nivel de ingreso similar, los hogares de inmigrantes son más frecuentemente propietarios que los hogares de nativos.

7. POLÍTICAS URBANAS

Las políticas urbanas de la metrópoli en los años 1950 se caracterizaban por el *laisser-faire*. Con la llegada de Jean Drapeau a la alcaldía de Montreal, en 1954, aparecen los primeros grandes proyectos urbanos. La Exposición Universal de 1967 y los respec-

26 Según la definición de Estadística Canadá, adoptada por todos los organismos que tienen que ver con el hábitat, el hogar es una persona o un grupo de personas que ocupan una misma vivienda y no tienen domicilio habitual en otra parte en Canadá. Puede estar compuesto por un grupo familiar ("familia de censo"), con o sin otras personas no pertenecientes a la familia de censo, por dos familias o más que comparten la misma vivienda, por un grupo de personas no familiares entre sí, o por una persona sola.

tivos programas de infraestructuras (entre los cuales el metro), y posteriormente las obras relacionadas con los Juegos Olímpicos de 1976 constituyeron momentos claves en la dinámica de la metrópoli. Muchas torres de oficinas también surgieron en los años 1960, transformando la fisonomía del centro de la ciudad. En ese entonces, la metrópoli era claramente una ciudad abierta a los promotores. Este tipo de política urbana trajo como consecuencia la demolición de muchas viviendas y de elementos importantes del patrimonio urbano. A estas demoliciones se sumaron las relacionadas con la renovación urbana de sectores de hábitat deteriorado, tal como la Petite-Bourgogne. La llegada al poder del partido RMR (Reunión de Ciudadanos de Montreal) en 1986, encabezado por el alcalde Jean Doré, favoreció la descentralización de los servicios municipales y la expresión de una sensibilidad más acentuada hacia la conservación del patrimonio urbano. También permitió la adopción de un plan de urbanismo que imponía un cierto rigor en los proyectos de ordenamiento territorial municipal. De esta manera, Montreal se dotó, a finales del año 1992, de su primer Plan de Urbanismo. En materia de ordenamiento y valorización del territorio montrealés, el Plan de Urbanismo es, en adelante, el documento de referencia tanto para la municipalidad como para sus socios privados y públicos. La definición de este plan es la culminación de 25 años de esfuerzos de concertación y planeación, que se intensificaron a partir de 1987 con la realización de consultas relativas al ordenamiento de la circunscripción Ville-Marie, en el centro de Montreal.

Dicho Plan de Urbanismo tiene por objeto enmarcar las intervenciones de la ciudad en su territorio con base en objetivos y estrategias definidos en concertación con la población. Las grandes orientaciones del plan definen los objetivos urbanísticos de la metrópoli. Montreal eligió como prioridades: 1) apoyar y realzar su papel de metrópoli mediante la aplicación de medidas para fomentar el crecimiento del centro de negocios, la vocación internacional de Montreal y su proyección cultural; 2) garantizar la diversidad de las actividades económicas consolidando las actividades industriales existentes, creando nuevos parques de empresas, desarrollando polos de actividades de oficina en sitios estratégicos y celebrando convenios de desarrollo entre la ciudad y las grandes instituciones; 3) mejorar la calidad de los ambientes residenciales, asegurando una buena dotación en equipamientos colectivos y servicios comerciales, y mejorando las condiciones de circulación y el medio ambiente, entre otros, mediante la plantación masiva de árboles y la creación de nuevas zonas verdes; 4) mejorar el entorno urbano a través de medidas relativas a las zonas verdes, la gestión de basuras y la preeminencia del transporte público sobre los vehículos particulares.

Las orientaciones generales van acompañadas de planes de urbanismo por circunscripción, que las concretan con base en las características particulares de cada circunscripción y definen los usos pertinentes del suelo. Es importante señalar que el Plan de Urbanismo integra y espacializa muchos elementos de la política de vivienda de la ciudad adoptada en 1990. Las medidas tomadas apuntan a la creación de nuevas

unidades de vivienda y especialmente a apoyar la promoción de nuevas formas residenciales, la renovación de la vivienda existente, la adquisición y la renovación de vivienda en alquiler y, de manera general, la ayuda a cooperativas y organismos sin fines lucrativos. Se emprendieron algunos proyectos mayores de desarrollo residencial en sitios anteriormente asignados a funciones portuarias (Faubourg Quebec) o industriales y ferroviarias (Terrains Angus).

La ciudad asume un firme liderazgo en estas operaciones de tipo urbanístico. Es así como la mayoría de las intervenciones en vivienda, y particularmente las grandes operaciones de desarrollo residencial son llevadas a cabo por sociedades para-municipales. En cuanto a las intervenciones que conciernen al centro de negocios, la ciudad reglamenta de manera clásica los elementos tales como las destinaciones del suelo, los coeficientes de ocupación del suelo o la altura de los edificios, y negocia con los promotores los usos de los proyectos de conjunto, caso por caso.

A nivel de la isla de Montreal, la comunidad urbana dispone también de ciertos poderes en materia de ordenamiento territorial. En 1985 se adoptó un esquema director de ordenamiento. En dicho esquema se precisan los principales ejes de circulación y los usos principales del suelo, confirmando en la mayoría de los casos los usos existentes, se propone la creación de dos sub-centros de negocios, uno al este y el otro al oeste de la isla, así como la creación de grandes parques regionales. Exceptuando las disposiciones relativas a estos parques regionales, este esquema de ordenamiento sólo tiene un valor indicativo, pues la CUM no dispone de ningún poder de examen o revisión de las decisiones de las municipalidades sobre el ordenamiento de su propio territorio.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Achour D., Divay G. 1985, *Les coûts d'habitat: un critère d'urbanisme?*, Montreal, INRS-Urbanisation et Presses de l'Université du Québec.

Cahiers de géographie du Québec, 1994, *L'étalement urbain* (número especial), vol. 38, N° 105.

Dansereau F. 1988, Les transformations de l'habitat et des quartiers centraux: singularités et contrastes des villes canadiennes», *Cahiers de recherches sociologiques*, vol. 6 (2), 95-114.

_____, *et al.* 1991, *L'état du parc résidentiel locatif de Montréal*, Montreal, INRS-Urbanisation.

_____, Choko M. 1988, Revitalisation des centres urbains et nouveaux visages de l'accession à la propriété, *Espaces et Sociétés,* N° 51, 21-34.

Divay G., Gaudreau M. 1984, *La formation des espaces résidentiels*, Montreal, INRS-Urbanisation et Presses de l'Université du Québec.

Germain A. (coord.) Archambault J., Blanc B., Dansereau F., Rose D. 1995, *Cohabitation interethnique et vie de quartier*, Maicc, Montreal, Publications du Québec (Col. Études et recherches, N° 12).

Le Bourdais C., Lefebvre C. 1987, *Spatialisation des composantes ethniques, socio-économiques et familiales à Montréal en 1981*, INRS-Urbanisation, (Col. Etudes et documents, N° 52).

Rémiggi F.W. (ed.) 1992, *Montréal, tableaux d'un espace en transformation,* Acfas (Col. Les cahiers scientifiques, vol. 76).

Renaud J., Mayer-Renaud M., Lebeau R. 1996, *Espace urbain, espace social: portrait de la population des villes du Québec*, Montreal, Éditions Saint-Martin.

Roy J.-H., Weston B. 1990, *Politique urbaine à Montréal: un guide du citoyen,* Montreal, Guernica.

Termote M., Ledent J. 1994, *L'avenir démolinguistique du Québec et de ses régions,* Québec, Publications du Québec.

Ville de Montréal 1992, *Les orientations et les stratégies du Plan d'urbanisme de Montréal,* Montreal, Ville de Montréal.

_____ 1993, *Plan de développement économique de la Ville de Montréal. Document de référence,* Montreal, Ville de Montréal.

13
Moscú

Philippe Haeringer

1. Contexto político-administrativo

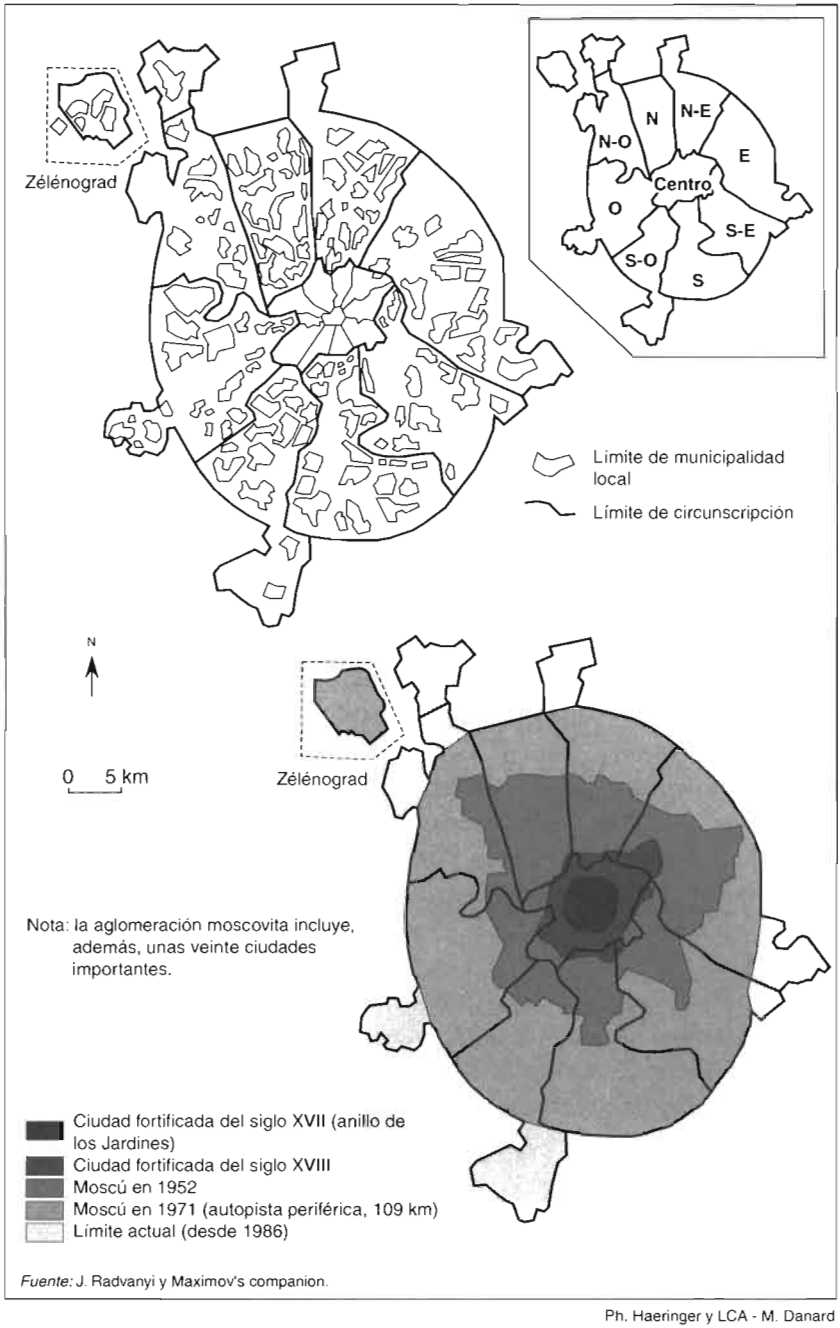
Según la Constitución de 1993, Rusia es una federación de 89 "sujetos" iguales en derecho, de los cuales 57 son entidades administrativas (esencialmente regiones u *oblast*s) y 32 son entidades "nacionales" (repúblicas y territorios autónomos). Moscú es la capital de la Federación.

Contrariamente a las demás ciudades de la Federación, Moscú comparte con San Petersburgo el privilegio de ser por sí sola un "sujeto". La *oblast* del mismo nombre que la rodea es otro "sujeto". No hay área metropolitana, pero la municipalidad de Moscú se ha ampliado constantemente, en particular a lo largo del siglo XX, con el fin de incorporar lo esencial de la aglomeración a medida que crecía (Mapa 44). Sin embargo, la existencia de numerosas ciudades satélites, así como el desarrollo rápido de nuevas formas de periurbanización, justificarían que se ampliara aún más el perímetro moscovita, o que se definiera la mancha urbana en algún punto entre los límites municipales y los límites, demasiado amplios, de la *oblast*.

La ciudad de Moscú se extiende en un poco más de 1.000 km^2 y la *oblast* en 47.000 km^2.

En 1991, se emprendió una importante reforma de la división administrativa de Moscú. La ciudad comprende ahora 10 circunscripciones (o prefecturas), que se dividen en 128 municipalidades locales (*raïons* o radios), a su vez divididas en barrios (*micro-raïons*). La principal originalidad de esta división es que, salvo en el centro, todo lo que no es hábitat (espacios industriales, grandes infraestructuras, zonas verdes, etc.) se excluyó del territorio de las municipalidades locales. Por tanto, estas últimas ya no tienen fronteras comunes y están separadas, como islotes de un archipiélago, en el espacio "federal" de la ciudad de Moscú. Las mismas circunscripciones, antaño organizadas alrededor de las grandes avenidas radiales, ven en la actualidad estos ejes servirles de fronteras. Esto podría significar que ahora se pretende dar la prioridad a la gestión de los espacios de vida (en el sentido del espacio residencial o de la vida cotidiana), en detrimento de una concepción esencialmente funcionalista del urbanismo soviético.

Mapa 44
Moscú: división político-administrativa y expansión urbana (1986)



Fuente: J. Radvanyi y Maximov's companion.

Ph. Haeringer y LCA - M. Danard

Sin embargo, en el terreno, es la prioridad inversa la que parece imponerse. La reforma no bastó para romper el centralismo demasiado enraizado de los servicios y los mecanismos de decisión y financiación, de tal suerte que la autonomía de gestión local todavía no ha podido expresarse de una manera significativa. Por otro lado, uno podría preguntarse si esta reforma no tenía como otro objetivo, paradójico o complementario, el de darle vía libre a la alcaldía central para una gestión autocrática de los grandes asuntos de toda la ciudad (por ejemplo, el tema de la malla vial). El comportamiento "eficiente" de Yuri Lujkov, alcalde de Moscú desde 1992, ilustra perfectamente esta tesis.

2. PAPEL ECONÓMICO DE LA METRÓPOLI

Nadie parece conocer exactamente el peso real de Moscú en el PIB nacional. En cambio, se citan con frecuencia las dos cifras siguientes: el 80% del volumen de negocios de los bancos y de los seguros se haría en Moscú, que se beneficiaría, además, con las dos terceras partes de las inversiones extranjeras realizadas en toda Rusia. Se pueden sustentar estas cifras con una tercera: la participación de Moscú en el tráfico aéreo nacional se acerca también al 80%.

No obstante, es difícil distinguir en estas cifras lo que le corresponde a la función de lugar central y lo atribuible a la economía real del territorio moscovita. Uno vacila entre la constatación de una economía mundial que se habría acomodado en el molde hipercentralizado de la tradición soviética, y los múltiples indicios que dejan sospechar una insularidad de la economía moscovita. La violenta crisis financiera de mediados de 1998 reveló una relativa indiferencia –en todo caso cierta inercia– de las economías regionales ante las convulsiones del centro. Los bancos locales resistieron, mientras que las sucursales de los bancos de Moscú quebraban y cerraban.

En el terreno moscovita propiamente dicho, la economía nueva es, sobre todo, una economía distributiva de las grandes marcas internacionales, y también de las importaciones alimenticias o manufacturadas del sur (Cáucaso, Turquía, Asía Central). Puede hablarse de una explosión comercial, que se expresa no solamente en el centro de la ciudad, sino también, más recientemente, en lo más profundo del tejido residencial.

La reactivación del sector industrial, antes considerable (textiles, construcciones mecánicas, automóviles, siderúrgica en la ciudad satélite de Electrostal, computadores en el *silicon valley* de Zelenograd, etc.), pero hoy día obsoleto en el marco de la apertura, es lenta. Los socios o compradores occidentales se mantienen prudentemente a la espera. Fábricas cerradas o funcionando a media marcha. Los observadores menos pesimistas hablan de una caída de la producción del 50%, los otros del 80%. Fue la industria ligera la que más sufrió por la competencia externa.

Queda la cuestión del funcionamiento de los servicios esenciales. Sin lugar a dudas, dentro del legado del sistema soviético, es lo que conserva la mayor estabilidad.

El transporte urbano (y especialmente el metro), la distribución de agua y energía (electricidad, gas urbano, combustible para vehículos), la calefacción urbana generalizada y poco costosa (cuota fija), e incluso el teléfono (comunicaciones intraurbanas gratuitas), funcionan correctamente, la escuela pública y la salud pública igualmente, haciendo abstracción del profundo deterioro de los equipos y del nivel miserable de los salarios. Para los más acomodados, estas carencias son corregidas parcialmente (por ejemplo, en el correo postal y en las comunicaciones internacionales) por una privatización de alto nivel o que pretende serlo. Globalmente, el personal de la función pública se mantiene, en baja en las funciones centrales, en alza en las funciones locales. La descentralización está al orden del día. Pero hay que recalcar que con la desaparición de muchas empresas, importantes servicios sociales internos, en particular en el campo de la salud, también desaparecieron.

3. CONTEXTO DEMOGRÁFICO NACIONAL

	1989
RUSIA	
Población total (en millones)	148
% población urbana	74%
RED URBANA: PRIMACÍA	
Rango de Moscú	1
Población municipio de Moscú (en millones)	8 a 9
Población aglomeración de Moscú	12 a 13
Pob. región metropolitana de Moscú / Población total del país	8%
Población de Moscú / Pob. Aglo. de rango 2 (San Petersburgo)	2

Fuente: Censo.
Población urbana: la ciudad se define oficialmente según dos criterios combinados: tamaño superior a 12.000 habitantes, proporción de activos no agrícolas de más del 85%. Pero se incluye en la población urbana la de las "aldeas de tipo urbano", a condición de que cuenten con más de 3.000 habitantes mayoritariamente no agrícolas.

Rusia cuenta con aproximadamente 148 millones de habitantes. Población en ligero retroceso desde 1992, a raíz de una caída de la natalidad (la norma es de un hijo por pareja), de una progresión de la mortalidad (la esperanza de vida bajó 7 años en los 7 años de "democracia"... como enfatizan jocosamente los nostálgicos del orden soviético), lo anterior siendo parcialmente compensado por un saldo migratorio positivo, bruscamente inflado bajo el efecto de las repatriaciones consecutivas a la emancipación de las repúblicas hermanas. Una ligera recuperación demográfica parece operarse desde 1997, pero será necesario esperar los resultados del censo de 1999. El censo anterior data de 1989.

La tasa de urbanización era del 73% en 1995, después de haber alcanzado el 74% en 1990. A lo largo del período soviético esta tasa había progresado en forma espectacular: el 60% de las ciudades rusas se crearon después de 1917.

La población de Moscú oscila entre 8,5 y 9 millones de habitantes. La población de la *oblast* es de 6.7 millones, pero, a falta de una categoría administrativa (¿área metropolitana?) adecuada, es difícil precisar lo atribuible a la urbanización moscovita. Es razonable pensar en una población de 12 a 13 millones para la totalidad de la región urbana (Moscú + ciudades satélites cercanas + urbanización difusa), en un radio de 50 kilómetros a partir del Kremlin.

Rusia tiene otra ciudad "de importancia federal": San Petersburgo. La antigua capital de los zares cuenta con cerca de 5 millones de habitantes, pero está en declive en el plano económico (un indicio entre varios: el ingreso *per cápita* es 3 veces inferior al de Moscú). Luego vienen 14 ciudades del orden del millón de habitantes, más unas 20 ciudades de más de 500.000 habitantes. Si se atribuye entre 12 y 13 millones de habitantes a la aglomeración moscovita, esto representa 11 a 12% de la población urbana del país, y 8 a 9% de la población total de Rusia. Sin embargo, si se evalúa la primacía de Moscú en el marco de su región económica (la región *Centro*), con un área comparable a la de Francia o España (485.000 km^2), y poblada por 29 millones de habitantes, uno aprecia mejor el desequilibrio generado en este caso por la polarización urbana.

4. DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LA METRÓPOLI

Moscú contaba con 1,04 millones de habitantes en 1897, 2,03 en 1926, 4,54 en 1939, 6,04 en 1959, 8,14 en 1979, 8,79 en 1994. Los quince años anteriores a la Segunda Guerra Mundial fueron los más excepcionales, pero los años 1960-1970 registraron también una fuerte progresión. En el largo plazo, se observa que la población de Moscú se cuadruplicó durante los primeros 40 años del siglo XX, luego se duplicó en los siguientes 40 años. Desde entonces la incertidumbre resultante de una urbanización más dispersa, mal tomada en cuenta por los últimos retoques realizados al perímetro municipal, no permite sacar conclusiones. Basándose en los 12 o 13 millones arriba mencionados para la aglomeración total a finales del siglo XX, se llega a una nueva progresión del 50% en veinte años.

Esta incertidumbre plantea un debate de fondo, que las cifras disponibles no permiten resolver. Las evaluaciones que circulan hablan de un estancamiento, incluso de una disminución urbana en general (*cf. supra*, 3), mientras que los desbordamientos por fuera del perímetro municipal, pese a su carácter espectacular (*cf. infra*, 5, 7), están sujetos a interpretaciones diversas: ¿residencias de verano, residencias permanentes, residencias alternativas?

Un análisis global de la urbanización rusa revela que, entre 1960 y 1990, aproximadamente el 40% del crecimiento urbano se debe al aumento natural, el 45% al saldo migratorio y el 15% a la integración de nuevos territorios. Desde 1990, es este último factor el que parece prevalecer en Moscú, aunque no haya recibido aún ninguna consagración administrativa, ni estadística por vía de consecuencia.

La cuenca migratoria natural de Moscú fue durante mucho tiempo la Rusia Central. En tiempos de la URSS, la ciudad capital recibía también aportes de toda la Unión, pero severamente reglamentados por la *propiska* (autorización de residencia, estrictamente ligada al empleo). Los obreros de la industria y de la construcción, primero admitidos provisionalmente, constituían la mayor parte del flujo, que oficialmente ha cesado hoy en día. En realidad, numerosas "brigadas" informales de trabajadores desde hace poco extranjeros (ucranianos, moldavos, kasakstanos, etc.) trabajan sin *propiska* en el sector de la construcción y obras públicas, por unos salarios que aún los desempleados moscovitas rechazarían. Contabilizando muchos otros habitantes clandestinos, relacionados con el negocio al menudeo y mayoritariamente oriundos de las repúblicas, interiores o no, del Cáucaso, Tatarstán o Asia Central, e incluso, más recientemente, de China, se estima en más de 150.000 (pero tal vez son más) el número de habitantes de Moscú-ciudad ignorados por las estadísticas. También se menciona la cifra de 2 millones de "visitantes" o personas de paso o en misión, cuya carga la capital tiene que soportar a diario... El carácter modesto de la primera cifra y la aparente exageración de la segunda hacen pensar que existe, entre las dos, una población "flotante" difícil de precisar.

Oficialmente abolida por la nueva Constitución, la *propiska* se mantiene, sin embargo, en Moscú, pero puede comprarse, oficialmente o no, a un alto precio. El resultado: el principal movimiento migratorio de la Rusia actual, constituido por la población rusa expulsada de las nuevas repúblicas independientes, no puede instalarse en Moscú puesto que no hay empleo para la mayoría de estas personas. En cambio, los nuevos grandes negociantes llegados de las fronteras del sur, y más generalmente los recién llegados involucrados en el manejo de la nueva economía, tienden a agruparse en Moscú pese al rechazo xenófobo o cultural del que son objeto por parte de los habitantes raizales.

5. DINÁMICA ESPACIAL DE LA METRÓPOLI

Dicho de manera esquemática, Moscú se despuebla en su sector centro (sólo hay 230.000 habitantes dentro del "anillo de los Jardines", en un área de aproximadamente 20 km^2, equivalente a las diez primeras circunscripciones de París) en beneficio de la función administrativa (antes de la *perestroika*), y posteriormente de las oficinas de negocios. Aunque en forma desigual, se observa un gradiente positivo de las densidades humanas hasta la periferia de la municipalidad. Por tanto, son los conjuntos inmobiliarios más recientes los más densamente poblados. La densidad promedio es de 8.400 habitantes por kilómetro cuadrado, por un área de aproximadamente 1.060 km^2 incluida en su casi totalidad en un radio de 15 a 20 kilómetros a partir del Kremlin. Este círculo sensiblemente oblongo está materializado por una autopista periférica, que acaba de ser completamente renovada. Hasta 1986, el territorio municipal coinci-

día con esta forma perfecta. Algunas excrecencias (por anexión de varios municipios) le confieren hoy día la forma de una papa germinada. Pese a un tejido urbano radicalmente diferente al de la aglomeración parisiense (*cf. infra*), la densidad moscovita finalmente no es muy distinta de la densidad de París ampliado a los departamentos de la pequeña corona (cerca de 9.000 hab/km^2, en un área de 760 km^2).

Más allá del anillo vial empieza lo que se llamaba la zona de recreo o zona verde, donde la cubierta forestal (bosque mixto de árboles de hojas y coníferos) supera las tierras arables. En este lugar –y más allá– se desarrolla actualmente, en torno a las ciudades y aldeas satélites (de las cuales unas pocas fueron incorporadas a la municipalidad de Moscú), y entre las tradicionales *dachas,* sanatorios y campamentos juveniles (para "pioneros"), una importante actividad de finca raíz e inmobiliaria completamente dedicada a fórmulas de hábitat individual. Pero no se sabe todavía qué peso demográfico habrá de atribuirse a esta urbanización en gestación. No se sabe aún si se sumará o remplazará al tejido urbano existente (completamente dedicado a modalidades colectivas), o si lo duplicará, reforzando un fenómeno de residencia alterna ya esbozado con la práctica de la *dacha.*

Los actores más visibles de la dinámica espacial son las minorías ricas. Los ricos recién llegados y los antiguos moscovitas que se han vuelto ricos hace poco, se confunden en el concepto de "nuevos rusos". En muchos casos, ellos desplazan de sus viviendas (en particular en el patrimonio burgués o staliniano del centro) a familias fragilizadas por los trastornos de los últimos años. Esta reconquista del antiguo parque patrimonial converge con una voluntad fuertemente manifestada por el poder municipal, y en la cual se invita a participar a todas las compañías occidentales deseosas de instalar sus oficinas o sus residencias en el centro.

Aparte de esta inversión patrimonial controlada y visualmente bien lograda (se impone la gama de colores), los barrios ocupados por los "nuevos rusos" se reconocen fácilmente por la arquitectura barroca (y excesivamente lujosa) que adoptan: *intramuros*, grandes edificios de apartamentos, a menudo torres más o menos extravagantes; *extramuros*, castillos, urbanizaciones o condominios de *cottages.* No se observan direcciones o sectores privilegiados ya que el tejido urbano legado por el período soviético es poco marcado socialmente, salvo a nivel de algunas manzanas.

Sin embargo, se distinguen ciertos tropismos elitistas: el oeste es el eje del poder (donde, según dicen, se instalan las mafias), el suroeste es el de la universidad, el noroeste indica la dirección de San Petersburgo, y el noreste es igualmente muy apreciado. La obsesión de la calidad del aire confirmaría estas direcciones. Pero las direcciones este, sur y sureste, más industriales y obreras, también tienen sus barrios nobles pues miran hacia las ricas regiones del Volga medio y del mar Negro. Además, la desafección industrial ofrece allí nuevas oportunidades de inversión en finca raíz.

Si bien los nuevos ricos transforman el paisaje urbano, en cambio los nuevos pobres (es decir, la casi totalidad de los demás habitantes) no originan nuevas formas

masivas de urbanización, contrariamente a lo que se observa, por ejemplo, alrededor de una ciudad brasileña. Clasificamos aparte lo que se produce alrededor de la noción de *dacha,* entendida hasta ahora esencialmente como una residencia de verano, aunque deje entrever una práctica residencial original (*cf. infra*, 7). En materia de hábitat principal, hay una muy fuerte inercia del sistema residencial anterior: pauperizados o no, todos los hogares pudieron conservar los apartamentos que ocupaban (a menos que éstos hubiesen sido objeto de algún manejo ilícito). En la mayoría de los casos, el apartamento les fue atribuido en propiedad por un precio simbólico. La demografía recesiva, así como la costumbre persistente de una cohabitación de tres generaciones, permiten que el parque de vivienda "social" sea todavía suficiente para alojar a todo el mundo pese a la interrupción abrupta de su producción.

No obstante, un elemento nuevo parecería quizá recomponer, no el paisaje físico de la ciudad, sino la repartición étnica de sus habitantes. El sistema autoritario de asignación de vivienda, aplicado durante el período soviético, había tenido por efecto secundario el de mezclar las etnias según una distribución aleatoria. La privatización de la vivienda y la liberalización del mercado permiten hoy día estrategias de reagrupamiento por afinidades u orígenes. Este movimiento se percibe, o más bien se sospecha, sin que se conozca todavía su dimensión (y la parte de prejuicios), ni hacia qué geografía étnica se orienta.

6. PRODUCCIÓN Y OCUPACIÓN DE LA VIVIENDA

Moscú *intramuros* se caracteriza por una dominación absoluta del hábitat colectivo. No es el caso de las otras ciudades rusas antiguas (por ejemplo, las ciudades del Volga), que conservan un estrato de hábitat individual persistente, hecho de casitas de madera, con jardín, que se construyeron en gran número hasta los años 1950 por lo menos. En Moscú, desde muy temprano se frenó, y luego se erradicó, este tipo de hábitat en beneficio de una formidable demostración –a la rusa– de los principios formulados en la *Carta de Atenas*[27], puesta al servicio del proyecto socialista.

Por tanto, en las últimas décadas del período soviético, la producción de vivienda en Moscú se realizó casi exclusivamente en inmuebles colectivos verticales en serie, fuera del tejido histórico de la ciudad. Es importante comprender que esta nueva modalidad de hábitat fue recibida y vivida como una promoción. Hoy día todavía, a pesar de su vetustez y su pesada monotonía (como si Sarcelles se hubiera extendido a la totalidad de la aglomeración parisiense), a esta modalidad se la sigue asociando

27 La *Carta de Atenas* (1933), ampliamente inspirada por Le Corbusier, proponía la separación de las funciones urbanas en las grandes metrópolis. Preconizaba también una arquitectura vertical susceptible de dejar espacios para zonas verdes, con grandes vías de circulación libres de las limitantes de la calle.

positivamente con el estatuto de citadino. Uno comprende mejor este fenómeno mirando las ciudades rusas donde el antiguo hábitat individual sigue muy presente: allí viven las clases más modestas; un intelectual, un ingeniero o un ejecutivo administrativo "debe" residir en un edificio, aun cuando la comodidad sea mínima, y aun cuando haya hueco de la escalera degradado por el vandalismo o la falta de mantenimiento.

Por esta visión positiva se explica probablemente que la primera generación de este parque de vivienda, contemporáneo de Stalin, exhiba los ornamentos (pomposos) de un hábitat de privilegiados. Posteriormente, Kruschef decidió abrir este privilegio a la mayoría de los moscovitas, cuyo número creció rápidamente en los años 1960; muchos de los recién llegados (por la industrialización) habitaban entonces en campamentos provisionales. Esta generación de inmuebles es fácilmente reconocible por la economía de recursos utilizados y por su poca altura: cinco niveles, lo que permitió eludir la necesidad de ascensor. Bajo Brejnev, se mejoró en algo la calidad y el método de construcción, en particular utilizando elementos prefabricados. En los años 1980 se amplió un poco la gama arquitectónica y la diversidad de *standings*. La altura y el volumen de los inmuebles aumentaron considerablemente y, en algunos casos, los planos de masa se liberaron de la trama cuadricular repetitiva de los bloques.

En todos los casos, pero sobre todo en las fórmulas modestas de los años 1960 y 1970, los espacios verdes son un elemento capital. Se podría decir que la mayoría de los barrios del Gran Moscú están construidos en medio del bosque. Los espacios son enormes. Los moscovitas hablan de su patio, elemento esencial de su socialidad, pero este patio, abierto o cerrado, siempre es a la escala de un parque o de un pedazo de bosque. Las avenidas también son muy arboladas. Recordemos que, a pesar de un tejido tan ralo, las densidades son globalmente comparables con las de la aglomeración parisiense (*cf. supra,* 5).

¿Quién se encargó de construir? En primer lugar, la municipalidad, ya responsable del parque inmobiliario de la ciudad vieja (antiguos apartamentos burgueses generalmente divididos en apartamentos comunitarios). Fue ella quien construyó los conjuntos más normativos y destinados al mayor número de ocupantes. El segundo promotor es plural: los servicios y departamentos del Estado, los sectores industriales, etc. En este caso, se elegía la localización. Allí se encontraban la *nomenklatura,* las élites, los cuerpos importantes (diputados, sindicalistas, militares, científicos, etc.), agrupados en conjuntos cerrados y protegidos, o detrás de las fachadas más demostrativas a lo largo de las arterias más nobles. En este sector se encontraban igualmente los hábitats ligados a las industrias, en proximidad de éstas. Finalmente, un tercer promotor son las cooperativas inmobiliarias. Esta modalidad, por mucho tiempo excepcional y experimental, sólo atraía a los intelectuales que no se sentían cómodos ni en el hábitat de las élites ni en la vivienda municipal. Pero en los años 1980, esta fórmula se desarrolló.

Como se sabe, hoy día el mercado de la construcción se ha liberado. Pero sólo funciona para la minoría que saca sus ingresos de la nueva economía. Los precios son extremadamente altos. La ruptura es total entre esta nueva esfera, muy activa (pero siempre amenazada por los cambios de coyuntura), y la antigua esfera, constituida por la inmensa mayoría de la gente.

Volvamos a esta mayoría. El estatuto general era el del alquiler, pero a precios simbólicos (¡sin cambio desde 1928!). La dinámica era la del derecho a la vivienda, y este derecho evolucionaba a la par con el crecimiento de la familia, sin retroceso, según parece, cuando ésta llegaba a reducirse. Sin embargo, el área y la dotación se calculaban estrictamente: 18,2 m^2 por persona para la totalidad de Moscú en 1992. Con un promedio de 2,8 personas por hogar, el área promedio de las viviendas era de 50 m^2 aproximadamente. Cabe señalar que el hogar es el conjunto de personas que ocupan un apartamento; en 1992, el 20% de los hogares moscovitas reunían a varias generaciones.

Desde 1991, más de la mitad de las viviendas han sido compradas (igualmente a precios simbólicos) por sus ocupantes. Se instauró un mercado de reventa, que naturalmente enriqueció a los herederos de la *nomenklatura,* cuyas viviendas más amplias y mejor situadas tomaron todo su valor mercantil. En cambio, los habitantes de la vivienda comunitaria en el centro histórico (*cf. supra,* 5, 6), a menudo ancianos solos, fueron fácilmente sacados de un contexto de vida al cual estaban apegados, en el mejor de los casos a cambio de un apartamento en la periferia. De esta manera, inmuebles enteros fueron retomados y transformados por empresas recién llegadas. Finalmente, hay que mencionar el surgimiento, en todo el parque de vivienda colectivista, de un mercado de vivienda en alquiler, iniciado entre otros por aquellos que, intentando instalarse definitivamente en el círculo de las *dachas* y los *cottages*, no quieren deshacerse de su apartamento moscovita y aspiran al tiempo a sacar algún beneficio económico de éste, ingreso indispensable para su nueva instalación.

El gran problema que plantea hoy día la evolución del parque inmobiliario mayoritario es el de su gestión. La privatización de los apartamentos no dio lugar a la constitución de un sistema de copropiedad o de otra forma de administración por los mismos propietarios (varios analistas de la sociedad rusa recalcan el déficit en "citadinos" de pleno ejercicio). Apenas existen, en unos pocos barrios (sobre todo en el centro de la ciudad), "comités de autogestión" que funcionan esencialmente como grupos de presión, muy reivindicadores frente a los proyectos gubernamentales cuando éstos aparecieron a finales de los años 1980, más cooperadores hoy día. Las zonas comunes y las zonas verdes siguen siendo, en principio, mantenidas por las "oficinas de explotación" (JEK) en el marco de las municipalidades locales, oficinas encabezadas a nivel de Moscú por un "comité responsable de la administración local". Pero, al igual que en todos los sectores basados en la antigua economía, los recursos financieros disponibles ya no corresponden en absoluto a los costos.

La culpa de esta situación no se les puede endilgar a los "usuarios". Los gastos aferentes a su vivienda, asumidos en más del 90% por el Estado en la época soviética, ahora lo son sólo en un 50%, y se espera que de aquí a cinco años ya no lo sean en absoluto. Pero todo esto se sigue calculando con criterios de la antigua economía, y según los salarios y las pensiones de la mayoría, que pertenecen a la misma aritmética. ¿Cómo salirse unilateralmente de ésta sin correr el riesgo de lanzar la gente a la calle, donde no hay alternativa, y donde reina un frío mortal durante nueve de los doce meses del año? Poco realista en el caso de muchos países del sur, el debate de Estambul (HABITAT II, junio de 1996) sobre el derecho a la vivienda, toma todo su sentido en la ciudad rusa.

Existe, sin embargo, otra manera, más abierta, de mirar esta ciudad, y es la de mirar su doble. En la huella de las *dachas*, Moscú da, en efecto, la impresión de que se reproduce en figura inversa más allá de su anillo vial[28].

7. POLÍTICAS URBANAS

Para concluir resumiremos la posición de los poderes públicos en materia de desarrollo urbano, recordando tres o cuatro aspectos de los mencionados a lo largo de este capítulo. El más evidente es el paso, por impotencia y por doctrina, de un autoritarismo productor de *toda* la ciudad, a un *laisser-faire*. Sin embargo, es necesario relativizar este último. Ciertamente, el poder público ya no es productor de la vivienda de la mayoría, pero no por ello este desistimiento dio lugar a una producción privada de sustitución, por lo menos en el perímetro municipal que, no obstante, abarca lo esencial de la aglomeración. Sigue existiendo un control sobre la tierra, que no autoriza ningún tipo de urbanización popular, legal o ilegal. Sólo los inversionistas de alto vuelo, interesados en una clientela muy acomodada, logran ubicarse negociando contratos a largo plazo. Es por la gentrificación como se opera, en forma sistemática en el corazón histórico de la ciudad, en forma puntual en otros sectores, una cierta renovación/densificación del espacio construido.

En el campo de la vivienda mayoritaria, el *laisser-faire* se expresa, sobre todo, por el inmovilismo en materia de realizaciones, y por el retiro en materia de gestión. La población se ve obligada a contentarse con el parque de vivienda existente, ya antiguo pero con calefacción, y a sentirse satisfecha por haber logrado hacerse propietaria. Sin embargo, la privatización involucra sólo los apartamentos, dejando las zonas comunes en un estado de casi abandono. Los servicios públicos de mantenimiento todavía funcionan, pero no cuentan con los recursos requeridos. La noción de copropiedad, y las herramientas de gestión que le corresponden, todavía no han podido tomar el relevo.

---

28 *Ver* el recuadro sobre Moscú en la primera parte del libro.

La idea del *laisser-faire* contrasta con la presencia de un poder municipal fuerte, encarnado por un alcalde ambicioso. Pese a algunas medidas a favor de los hogares, tales como la reducción de los costos de los servicios domiciliarios o la bonificación de las pensiones de jubilación, las prioridades son otras. Se pretende reactualizar, tras el choque de la apertura y del desmembramiento, la dimensión internacional de la capital rusa. La revalorización del centro histórico es uno de los puntos claves de este programa. Otro punto es el proyecto de ciudad futurista. Se hacen grandes esfuerzos por modernizar los principales ejes de circulación y por reactivar el sector económico; la municipalidad no teme participar en montajes con socios rusos y extranjeros e involucrarse en los sectores estratégicos, incluso a riesgo de ser acusada de trabajar con las mafias. De manera general, la política municipal tiende a adueñarse de la tierra, con frecuencia a costa de una dura batalla con el poder federal. La reforma administrativa también se orienta en este sentido, dejando toda la funcionalidad de la ciudad en manos de la alcaldía central y reservando la gestión del espacio residencial a las alcaldías locales.

No se puede decir que el poder del alcalde de Moscú se detenga en las fronteras del espacio municipal. Él participa, de derecho, en los destinos de la *oblast* de Moscú *extramuros*. Los municipios periféricos le reprochan a veces a la ciudad capital descargar sobre ellos sus problemas de espacio. Al mismo tiempo, ellos compiten entre sí para atraer los proyectos, privados o públicos, de urbanizaciones de casas individuales. Trátese de *dachas* o de *cottages*, estos municipios constituyen un marco alternativo para una urbanización alternativa. A falta de una instancia propiamente metropolitana (la *oblast*, más grande que Suiza, no puede desempeñar esta función), la inmensa explanada suburbana se convierte progresivamente en un espacio de libertad, en una jungla, donde se hacen y deshacen feudos mafiosos. Allí no impera la *propiska*, ni el centralismo puntilloso del urbanismo moscovita.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ekaterintcheva T. 1999, Bâtir sur un espace occupé. La reconstruction du macro-quartier Kountsevo à Moscou, Mémoire de DEA "Villes, espaces et sociétés", Entpe y Université Lyon II.

Haeringer Ph. 1999, Resilience and mirror image. The Moscow housing system in transition, communication, "IGU Commission Conference on Urban Developement and Urban Life", Nanjing, China.

Kogan L.B. 1996, *On recherche les citadins!*, Moscú, Editions Graal.

Kolossov V. 1993, La recherche urbaine en Russie: les nouveaux défis, *L'Espace géographique*, N° 4.

_____. 1997, Political polarization at the national and the intra-urban levels: the role of Moscow in Russian politics and socio-political cleavages within the city, *GeoJournal*, 42-4.

O'Loughlin J., Kolossov V., Vendina O. 1997, The electoral geographies of a polarizing city: Moscow, 1993-1996, *Post-Soviet Geography and Economics*, 38, N° 10.

Radvanyi J. 1996, *La nouvelle Russie, l'après 1991: un nouveau "temps des troubles"*, París, Masson - Armand Colin.

Radvanyi J. 1999, Des grands desseins à la gestion du quotidien. Aperçus sur les ambitions de l'administration municipale moscovite, communication, "Séminaire: La diversité citadine" (bajo la dir. de Ph. Haeringer), Centre de prospective et de veille scientifique, Ministère de l'Equipement, París.

Talipova N. 1998, Les projets de développement de la ville de Moscou, Moscú, Ambassade de France, Poste d'expansion économique.

UNDP (United Nations Development Programme) 1997, *Human Development Report, Russian Federation.*

Unfpa (United Nations Population Fund) 1998, *Population and Reproduction Health in the Russian Federation.*

Vendina O. Kolossov V. 1997, Moscou, retour à la voie normale, en P. Claval, A.L. Saguin, *Métropolisation et politique*, París, L'Harmattan.

_____. 1997, Transformation processes in Moscow and intra-urban stratification of population, *GeoJournal*, 42-4.

_____. 1998, Le nouveau visage de Moscou et la contribution de la municipalité à la modernisation de la ville, *Géographie et Culture.*

Vichnevski A. 1988, Révolution démographique et fécondité en URSS du XIXe siècle à la période contemporaine, *Population*, 4-5.

_____. 1995, La situation démographique de la Russie au seuil de l'an deux mille, *Le courrier des pays de l'Est*, 401.

_____. *et al.* 1998, *La population de la Russie 1997*, Population et Société, Moscú (en ruso).

14
MUMBAI (EX BOMBAY)

P.S.A. Sundaram

1. CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

India estuvo bajo el dominio británico hasta su independencia, adquirida el 15 de agosto de 1947. La República India tiene una Constitución federal democrática que rige las divisiones de poderes entre el Gobierno Central y los gobiernos de los Estados. La Federación comprende 25 Estados y 7 Territorios de la Unión, con grados diversos de desarrollo económico y social. Los Estados se subdividen en distritos administrativos. La administración de las zonas urbanas y rurales, de la vivienda, del desarrollo urbano y de los servicios civiles es de competencia del gobierno de los Estados.

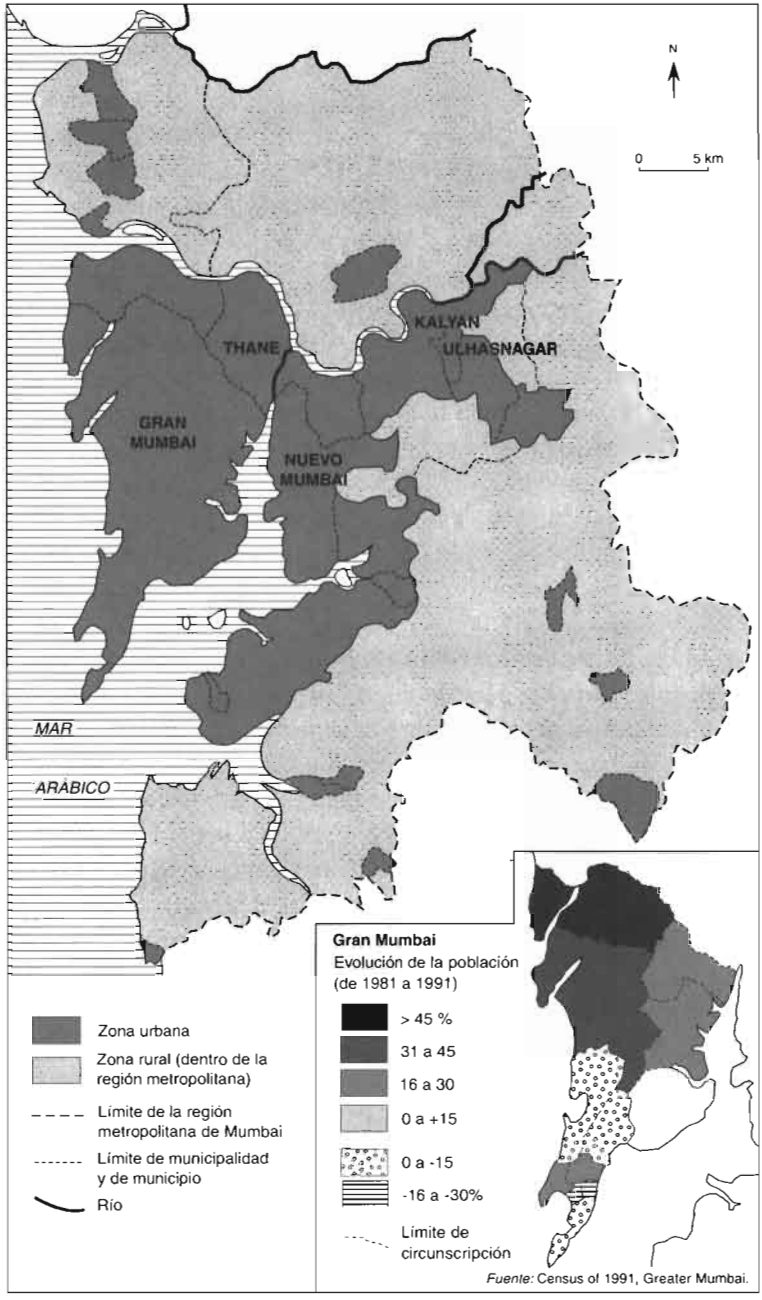
El Gran Mumbai (anteriormente llamado Bombay) está gobernado por un Concejo municipal elegido, Mumbai Metropolitan Corporation (MMC), que depende de la jurisdicción administrativa del Estado de Maharashtra. Por su lado, el Concejo municipal de la ciudad es una colectividad local compuesta de concejales democráticamente elegidos según la legislación del Mumbai Corporation Act.

El Gran Mumbai ocupa un área de 468 km^2, mientras que la región metropolitana de Mumbai cubre 4.335 km^2 y comprende, además del Gran Mumbai, las municipalidades de Thane, Kalyan, Ulashnagar, el Nuevo Mumbai, cinco concejos municipales (que representan las pequeñas ciudades incorporadas) y un vasto espacio rural (Mapa 45). Con fines de imposición fiscal sobre la tierra y de administración general, el Gran Mumbai está dividido en dos distritos.

Aunque la municipalidad del Gran Mumbai tenga un control claramente más amplio de las actividades y de los diversos servicios bajo su jurisdicción que muchas otras grandes municipalidades en la India –es también la municipalidad más rica del país–, en materia de ordenamiento urbano está sometida al conjunto de procedimientos y obligaciones estatutarias del gobierno del Estado de Maharashtra.

Mapa 45

Mumbai (ex Bombay): división político-administrativa de la región metropolitana (1991)



LCA - M. Danard

2. PAPEL ECONÓMICO DE LA METRÓPOLI

En 1888, el Bombay de la época se había convertido en la principal puerta de entrada a la India y en el mayor centro industrial, textil y comercial del país. Los textiles y el comercio del algodón, que empezaron a decaer sólo a partir de los años 1970, empleaban a la masa de personas activas más importante del sector organizado. Del puerto y de la ciudad textil de finales del siglo XIX, Mumbai conserva hoy día la base económica más importante y más diversificada, lo cual asegura la contribución más alta al ingreso nacional. Con sólo 1,6% de la población total del país, la región metropolitana, sin embargo, representa el 14% del capital productivo, casi el 19% del valor agregado por las industrias de transformación y el 25% de los impuestos federales sobre el ingreso.

Aunque en menor grado que ciudades como Nueva York o Tokio en el mundo industrializado, Mumbai sufrió un fenómeno de desindustrialización y de informalización en su sector industrial. Mientras que la ciudad registraba un descenso del empleo industrial en los años 1980 (debido esencialmente a la recesión en las industrias textiles), el empleo en el sector informal, según las estimaciones del MMRDA[29], creció en un 159% entre 1978 y 1987[30]. En los años 1970, la participación de las industrias de transformación en el producto de la ciudad pasó del 41% al 37%, y el sector industrial privado se redujo en casi un 5% anual durante los años 1980. El número de fábricas situadas en el Gran Mumbai sigue siendo más alto que en el resto de la región (7.825 contra 5.044). Así mismo, el número de obreros de la industria en Mumbai es de 414.000 contra 193.000 en el resto de la zona urbana[31].

La baja en el producto de ciertas industrias importantes y en el empleo originó una redistribución entre las diferentes partes de la región metropolitana, lo cual dio lugar a un rápido crecimiento de las zonas periféricas de la ciudad y de las otras ciudades importantes de la región. La especialización industrial emergente de Mumbai concierne a la industria química y petroquímica, la industria automotriz y de repuestos, los equipos eléctricos y electrónicos, la metalurgia y los materiales de transporte. Algunos de estos sectores de actividad son también sectores de crecimiento rápido en el mercado mundial.

Los servicios contribuyen en una proporción cada vez más alta al producto de la ciudad y a su empleo (sobre todo de tipo calificado o semicalificado). Se sitúan en los sectores en los cuales Mumbai juega un papel motor: banca y servicios financieros, medios de comunicación e industria del espectáculo y las diversiones, servicios para

29 Mumbai Metropolitan Region Development Authority.

30 Mmrda 1991, *Employment in the MMR (revision of the Regional Plan for the Region)*, Working paper N° 5, Mumbai, Mmrda.

31 Según las estadísticas del Mumbai Metropolitan Region Development Authority.

el comercio y la industria, educación superior e investigación, imprenta y edición, servicios médicos y programas informáticos.

En momentos en que la India se integra a una red global de países y ciudades, Mumbai desempeña un papel determinante en un mundo sin fronteras, gracias a sus excelentes infraestructuras portuarias y aeroportuarias, su amplia red de comunicaciones, sus tecnologías de la información, su sistema bancario y sus mercados financieros, su mano de obra calificada, su número creciente de empresas multinacionales, y el lugar que ocupa en el campo de las artes. Esta metrópoli, aunque simboliza la emergencia de la clase media, sigue teniendo, a los ojos de los visitantes extranjeros, una imagen de pobreza, de gente sin hogar y de privación en sus formas más agudas.

3. CONTEXTO DEMOGRÁFICO NACIONAL

	1991
INDIA	
Población total (en millones)	844
Población urbana (en millones)	218
% población urbana	26%
RED URBANA: PRIMACÍA	
Rango de Mumbai	1
Población *Graiter Mumbai Urban Aglomeration* (en millones)	12,571
Población *Greater Mumbai U.A.* / Población total del país	1,5%
Población *Greater Mumbai U.A.* / Población urbana del país	5,8%
Población *Greater Mumbai U.A.*/ Pob. aglo. de rango 2	1,15
Población *Greater Mumbai U.A.*/ Pob. aglo. de rango 1 a 4	33,8%

Fuente: Censo.

Población urbana: el censo indio define las zonas urbanas de la siguiente manera: (a) toda localidad con una municipalidad, una corporación municipal, un acantonamiento militar, o una zona que tenga un comité municipal, etc.; (b) todas las demás localidades que cumplan los siguientes criterios: 1) un mínimo de 5.000 habitantes aglomerados; 2) por lo menos el 75% de la población activa masculina dedicado a actividades no agrícolas; 3) una densidad mínima de población de 400 habitantes por km^2.

Según el censo de 1991, la India tenía una población total de 846 millones de habitantes, de los cuales 218 millones de población urbana, cifra estimada en 260 millones en 1999. A pesar de una proporción relativamente baja (26% de la población total), la población urbana registró un crecimiento notable en los últimos 40 años. Se estima que alcanzará los 307 millones en 2001, o sea el 30% de la población total. El 65% de la población urbana se concentra en las 300 ciudades de más de 100.000 habitantes; el resto se reparte en 3.396 ciudades más pequeñas.

La aglomeración urbana del Gran Mumbai (que comprende la municipalidad y parte del distrito adyacente de Thane) representa la mayor aglomeración urbana india, más importante que la de Calcuta, con una población de 12,6 millones en 1999[32].

32 Sin embargo, si se toma en cuenta solamente la municipalidad de Mumbai, su tamaño es inferior al de Calcuta.

La India cuenta con 4 megápolis, cuya población supera los cinco millones, y otras 19 metrópolis con más de un millón de habitantes, que en total representan la tercera parte de la población urbana. Se estima en 40 el número de metrópolis en 2001. La estructura urbana de la India se distingue por la ausencia de primacía de una ciudad única y por su relativo equilibrio, pese a la influencia considerable ejercida por las metrópolis en la economía nacional y el empleo. Además de Mumbai, el Estado de Maharashtra tiene otras dos metrópolis: Pune y Nagpur, cada una con una población cercana a los 1,5 millones de habitantes.

4. DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LA METRÓPOLI

Hasta 1950, la ciudad de Mumbai se extendía en sólo 78 km², un área conformada por siete islas yuxtapuestas. Los límites administrativos de la ciudad fueron ampliados dos veces: en 1950 y en 1957, para conformar la actual municipalidad del Gran Mumbai.

En 1991, la aglomeración urbana de Mumbai alcanzaba una población de 12.6 millones de habitantes (1,67 en 1941, 2,7 en 1951, 4,5 en 1961, 5,97 en 1971 y 8,24 en 1981). La tasa de crecimiento decenal subió del 38% en el período 1971-1981 al 53% en la década siguiente. La población de la ciudad aumentó bajo el efecto de la migración, con el impacto del crecimiento de las nuevas actividades industriales y de servicios. Las dos terceras partes de los migrantes provienen de otros Estados del país (Uttar Pradesh, Bihar, Gujarat, Tamil Nadu, Kerala, Rajastán), pero también de Bangladesh. La mayoría de estos migrantes son de origen rural o provienen de pequeños centros urbanos, y estas migraciones en muchos casos están ligadas a situaciones de sequía o de precariedad financiera en el sitio de origen. Es así como zonas enteras de tugurios en Mumbai están pobladas de migrantes que llegaron huyendo de las grandes sequías de los años 1970.

Previo ajuste de los datos para tomar en cuenta los cambios de límites territoriales, se observa que la población aumentó en un 3,2% anual en los años 1970 comparado con un crecimiento del 1,8% anual en los años 1980[33]. Durante las tres primeras décadas del siglo XX, el crecimiento de Mumbai es atribuible a los flujos migratorios únicamente. Durante las décadas siguientes, a partir de 1931, la contribución de las migraciones empieza a descender, pero representa todavía el 47% del crecimiento urbano en 1981. Esta contribución relativa baja al 39% en los años 1980, debido en parte a la redistribución de la población dentro de la región metropolitana y al formidable crecimiento del Nuevo Mumbai. Mientras que el crecimiento de la ciudad después de 1950 es igualmente atribuible a la integración de nuevos territorios, el creci-

33 No obstante, muchos demógrafos consideran que el censo de 1991 subestimó este crecimiento.

miento de la ciudad insular original se desacelera a partir de 1961 y los suburbios se desarrollan más rápidamente. En 1961, la población de estos suburbios representaba el 63% de la población total de la aglomeración.

5. DINÁMICA ESPACIAL DE LA METRÓPOLI

Mumbai ocupa un estrecho promontorio en el mar de Omán. En los años 1960, la antigua ciudad insular cubría menos del 16% del área de esta zona, pero representaba el 51% de la población urbana, el 71% del empleo total y casi el 60% de los empleos industriales. El carácter insular de la ciudad y las zonas pantanosas hicieron que la población creciera por densificación y sobreocupación de las viviendas, hasta que se emprendió en los años 1970 una operación de desecación del fondo de la bahía. Una proporción considerable de la vivienda privada estaba entonces sujeta a la ley sobre el control de arriendos y al bloqueo de estos últimos. Con la congelación de los arriendos en el parque de vivienda controlada, y ya que las nuevas viviendas no sujetas a la ley se volvieron inaccesibles, los migrantes pobres del sector informal empezaron a instalarse en los andenes dentro de la ciudad y a lo largo de las vías del ferrocarril.

Una proporción importante de las clases medias elige vivir en arriendo en la parte insular de la metrópoli en razón del bajo nivel de los alquileres y de las políticas de rehabilitación y reconstrucción del gobierno. Otra parte de estas clases medias vive en inmuebles construidos por la Oficina de Hábitat del Estado, y las cooperativas de vivienda de los años 1970 y 1980 albergaron numerosas familias de la clase media en los suburbios cercanos y lejanos. Los nuevos migrantes y trabajadores con ingresos medios no tenían acceso a estos tipos de hábitat y no tenían otra alternativa que la de subarrendar una vivienda en la parte insular, en los suburbios, o instalarse de manera más duradera en las zonas de tugurios como Dharavi.

El puerto y las principales terminales de ferrocarril se ubican en la parte meridional de la isla, y los trazados del ferrocarril y de las vías terrestres se encuentran en los lados occidental y oriental. La suburbanización se extendió progresivamente a lo largo de estos corredores, gracias esencialmente a la disponibilidad de transporte público rápido y subsidiado. El crecimiento de los tugurios en terrenos privados o públicos ha sido mucho más rápido en los suburbios a partir de los años 1970, debido al gran número de terrenos desocupados susceptibles de ser invadidos (algunos de los cuales han sido declarados inadecuados para la construcción en el Esquema Director).

6. PRODUCCIÓN Y OCUPACIÓN DE LA VIVIENDA

El número de unidades de vivienda nueva necesaria cada año se estima en 60.000. Sin embargo, en 1984 los sectores público, privado y no gubernamental construyeron solamente 12.000 unidades. Los promotores privados y las sociedades cooperativas

construyeron 12.000 unidades de vivienda destinadas esencialmente a las clases medias y medias-altas. Las unidades de vivienda destinadas a las categorías de ingresos inferiores fueron construidas principalmente por las agencias públicas de vivienda en terrenos disponibles o en el marco de programas de rehabilitación de tugurios y renovación de *chawls* (*ver* más adelante).

Una estimación de 1983 (durante el primer proyecto del Banco Mundial), realizada por la Agencia del Estado, da cuenta de un déficit de un millón de unidades de vivienda legales conformes a las normas ambientales, destinadas a las familias sin techo, a las familias residentes en inmuebles insalubres del centro de la ciudad, a los hogares múltiples que compartían la misma vivienda, pero sin tener en cuenta las familias de *squatters* y las familias en riesgo de ser desplazadas en aplicación del Plan de Desarrollo. La demanda creció en los años siguientes a causa del crecimiento natural de la población y de los nuevos migrantes; el aumento de las necesidades anuales de vivienda era enorme.

La situación se deterioró como consecuencia de la aplicación del decreto de 1976 sobre los bienes raíces urbanos y del congelamiento de la oferta de terrenos vacantes en el mercado, agravado por el aumento del costo de la vivienda legal más allá de los límites abordables para la mayoría de los candidatos. La consecuencia fue un mayor sobrepoblamiento en el hábitat del centro de la ciudad y un aumento del número de *squatters* y de familias instaladas en los andenes. La diferencia entre la demanda anual de 60.000 viviendas y la producción del sector formal se vio reducida en realidad por el aumento de *squats*, la adjunción de piezas a las viviendas formales existentes (muchas veces sin licencia) y por el desarrollo de urbanizaciones privadas clandestinas en terrenos no construibles para unidades de vivienda.

Según el Mmrda, en 1990, las necesidades de vivienda alcanzaban los dos millones de unidades. Los programas de dotación en servicios del Banco Mundial aumentaron el parque en 60.000 unidades en cinco años, paralelamente a la realización de un número equivalente de unidades de vivienda por parte del sector cooperativo, destinadas a la población de altos ingresos. Sin embargo, este esfuerzo no se prosiguió por diferentes motivos, en particular por la escasez de terrenos disponibles y los cambios de políticas de vivienda del Estado de Maharashtra a favor de los *squatters* de los tugurios. Pese a este programa (muy esperado) destinado a los *squatters*, el número anual de unidades de vivienda construidas por el sector público para las familias de bajos ingresos no superó las 1.000 en los últimos años. Los promotores privados y las cooperativas aumentaron este parque de 9.000 a 10.000 unidades a través de construcciones nuevas y reconstrucciones. Esta producción podría aumentar si el Estado de Maharashtra renuncia a su decreto sobre el tope de los precios de bienes raíces urbanos y toma medidas para promover el sector de la construcción con incentivos fiscales previstos en el presupuesto.

Los *chawls* son construcciones baratas de vivienda con una sola pieza en arriendo, situadas en la parte insular de la ciudad. Éstos representan 34.000 edificios, de los cuales el 49% fueron construidos antes de 1905 y el resto entre 1905 y 1940. En un comienzo, los *chawls* fueron construidos por los industriales textileros para alojar a sus trabajadores y sus familias, con dotación de servicios sanitarios y conexiones colectivas de agua. La aplicación de la ley sobre el control de los arriendos y la incapacidad de los propietarios para mantener los edificios en buen estado, el hacinamiento residencial, el cambio de uso para fines no residenciales, así como el clima de Mumbai, agravaron el mal estado de este tipo de hábitat. En 1984, el 22% de estas construcciones tenían una esperanza de vida inferior a cinco años; varios inmuebles se derrumbaron provocando víctimas mortales. Aunque insalubres, el programa gubernamental de reconstrucción aumentó el carácter atractivo de estos inmuebles y las perspectivas de mercado para sus actuales ocupantes. Estos inquilinos conforman un grupo de electores activos que reivindican, además de un subsidio para vivienda, la reconstrucción gratuita de los inmuebles y el derecho a recurrir a la intervención de los promotores.

El censo de las zonas de *squats* de 1976 contabilizó 1.600 asentamientos, con una población cercana a los 3,17 millones de personas[34]. Algo más del 50% del hábitat en forma de chozas o simples cobertizos se encontraban en terrenos privados, donde se pagaba una especie de arriendo informal. El resto se situaba en terrenos públicos (propiedad del Gobierno Central, del Estado, de la municipalidad, de las agencias públicas), con derechos de ocupación concedidos únicamente a las zonas de *squats* instaladas antes de cierta fecha límite (fecha varias veces aplazada, en particular en época de elecciones). La mayoría de estos tugurios se situaba en los suburbios.

Lo esencial de la producción de vivienda se hace en el sector informal y a través de las extensiones a la vivienda existente. Hasta hace poco, la producción por parte del sector público y la financiación institucional sólo representaba el 15% del aumento del parque de vivienda. Los decretos relativos al tope de precios de los bienes raíces urbanos y al control de alquileres, las reglamentaciones del Estado del Maharashtra sobre los planes de ordenamiento urbano y regional, sumadas a los reglamentos de construcción y a los trámites de autorización de la municipalidad, desanimaron la actividad de la promoción inmobiliaria formal y redujeron los esfuerzos que las clases de ingresos medios y bajos hubiesen admitido para construir sus propias viviendas o para alquilar a precios aceptables.

34 Este censo no incluyó la población de los andenes.

7. POLÍTICAS URBANAS

7.1 Principales modos y niveles de intervención de los poderes públicos

El Estado de Maharashtra tiene una larga tradición de gobierno descentralizado y estructuras municipales fuertes, con amplias competencias. Las disposiciones relativas al ordenamiento urbano y la prestación de servicios dependen de los representantes locales elegidos de la municipalidad, de una Comisaría municipal puesta a disposición por la función pública del Estado, y de un numeroso grupo de ejecutivos especializados.

Las políticas urbanas implementadas en Mumbai son necesariamente influenciadas por el gobierno del Estado de Maharashtra y por el Gobierno Central o sus agencias, tales como la Compañía de Ferrocarriles o las Autoridades Portuarias que administran estos sectores en la ciudad.

En las tres décadas posteriores a la independencia de la India, en adecuación con la estrategia nacional, la política urbana y de vivienda en Mumbai y en el resto de Maharashtra se fundamentaba en la intervención directa de las agencias del Estado. Esta política abarcaba: el suministro de vivienda subsidiada para arriendo y para venta, destinada a los sectores de ingresos bajos y medios; la erradicación de los tugurios; la elaboración y aplicación de los esquemas directores de urbanismo; una planeación urbana basada en normas de bajas densidades y otras normas elitistas; la imposición de un tope de precios para los bienes raíces urbanos no construidos, y otras medidas de control social de los terrenos. Al mismo tiempo, los urbanizadores temían la construcción urbana desordenada de las grandes metrópolis como Mumbai, las consecuencias de la instalación de migrantes pobres en terrenos no viabilizados y sin servicios, y el no respeto de los esquemas directores provocados por asentamientos residenciales ilegales en terrenos públicos. Se hicieron pocos esfuerzos para elaborar y aplicar programas de vivienda y servicios urbanos que involucraran a las comunidades, al sector privado y a las agencias de voluntariado.

Los grandes cambios en la política urbana de Mumbai se produjeron a través de la política existente a nivel nacional, a partir del sexto Plan Quinquenal de 1984 que coincidía con los proyectos de asesoría del Banco Mundial para Mumbai en los años 1980. Se admitió, entonces, la legitimidad del retiro de las instancias gubernamentales de los programas de construcción en aras del fomento de las iniciativas individuales, de una planeación urbana más flexible, de la participación de los grupos desfavorecidos, y se reconoció la importancia de recuperar los costos y tomar en cuenta la capacidad de pago de las familias. La Política Nacional de Vivienda de 1982, revisada en 1998, definió la estructura de la política de "vivienda para todos", en el marco de un programa de reducción de la pobreza en las zonas urbanas y rurales, de la participación de las comunidades, de la intervención posible del sector privado y de las agencias no

gubernamentales. Permitió además eliminar las trabas legales, institucionales, financieras y fiscales en el campo de la construcción de vivienda. Esta política coincidió también con el auge del movimiento para la descentralización democrática, la atribución de poderes más amplios a las municipalidades elegidas gracias a una enmienda constitucional en 1992, y la adopción más universal de programas de desarrollo económico y social para las ciudades.

En las décadas anteriores de desarrollo planificado, el presupuesto del gobierno del Estado y de la municipalidad suministraba los fondos necesarios para las infraestructuras urbanas, sin depender (o muy poco) de préstamos a tasas del mercado ni de la intervención del sector privado. Los fondos para el suministro de agua, el alcantarillado y el transporte empezaron a afluir en Mumbai por intermedio del Banco Mundial, con los proyectos iniciados en 1974. Calcuta y Madrás se beneficiaron de una ayuda similar del Banco Mundial y del Gobierno Central. Las otras metrópolis y las ciudades de menor tamaño tuvieron menos suerte. Las condicionantes presupuestales y la falta de recuperación de las inversiones condujeron a serios déficits en el suministro de infraestructuras, tanto a escala nacional como a nivel del Estado de Maharashtra, mientras que el mantenimiento de las infraestructuras se vio afectado por la quiebra financiera de las ciudades. En su informe de 1998, la Comisión Nacional de Urbanización defendió de manera decidida una ayuda masiva para ciudades como Mumbai y Calcuta, alegando su importancia nacional y sus fuertes concentraciones de población pobre. En 1993, el Gobierno Central volvió a incluir en su agenda las ayudas directas sustanciales en materia de infraestructuras y servicios básicos para Mumbai y otras metrópolis, y se hicieron esfuerzos para garantizar su sostenibilidad institucional y financiera a largo plazo.

El interés renovado por las grandes metrópolis, en el contexto de la liberalización económica y la afluencia de capitales extranjeros desde 1991, se manifestó en una mayor preocupación del sector privado en materia de infraestructuras urbanas a través de colaboraciones con el sector público y de esfuerzos para acceder al mercado financiero. También se observó un mayor interés por mejorar la eficacia organizacional y financiera de las agencias de desarrollo urbano en el marco de la Enmienda 74, otorgando más poderes a las instancias políticas locales y a las organizaciones comunitarias. A partir de 1988, en Mumbai se exploraron modalidades más flexibles de ordenamiento y ocupación del suelo urbano y soluciones alternativas a la adquisición autoritaria de terrenos con fines de desarrollo, así como programas novedosos de rehabilitación de los tugurios y de realojamiento masivo de sus ocupantes. Al mismo tiempo, se ejercieron presiones para una mayor descentralización y la definición de fórmulas participativas. Los nuevos representantes elegidos, alcaldes y concejales municipales, prosiguieron su acción con el fin de obtener mayores poderes y más financiación para las corporaciones municipales.

Mumbai estuvo a la vanguardia en la toma de decisiones derivadas de la liberalización, la desregulación, el flujo creciente de capitales extranjeros, la revolución de la información y la integración a la economía mundial. La ciudad ofrecía varias ventajas específicas relacionadas con la concentración de instituciones financieras y de investigación de nivel nacional, la mano de obra calificada, las excelentes infraestructuras y la presencia de numerosos sectores de actividad líderes en el mercado. La ciudad contaba también con un contexto político progresista en el Estado de Maharashtra, con un gobierno dispuesto a innovar en materia de política de la tierra y de ordenamiento, y a asociarse con los promotores privados en sus operaciones de renovación urbana. Mumbai tenía igualmente una larga tradición de independencia en materia de gestión municipal. Pero, por otro lado, la ciudad seguía sufriendo las consecuencias de las políticas pasadas, del alto precio de los terrenos para construir, de la rigidez de algunas autoridades competentes, de las fragmentaciones institucionales y de la "cultura" de subvención de los dirigentes políticos. Y si bien es cierto que la ciudad supo innovar en materia de liberalización y de inversiones privadas en muchos sectores, pocos progresos se hicieron en materia de vivienda, transporte público, acceso a los servicios para los sectores pobres de población, o en el campo de la reducción de la contaminación.

El Gran Mumbai está bajo la jurisdicción del gobierno del Estado de Maharashtra. El Departamento de Desarrollo Urbano del Estado es responsable del desarrollo global de la ciudad aunque actividades como la vivienda, el suministro de electricidad, el agua y el alcantarillado, el medio ambiente, el transporte público, las actividades industriales, la mano de obra, la policía, las finanzas, puedan depender de distintos departamentos o agencias estatales especializadas.

Los poderes gubernamentales y las autoridades públicas actúan en distintos niveles, de manera aislada e interconectada:

- La Colectividad Local elegida del Gran Mumbai (Mumbai Municipal Corporation) está encargada de aplicar el esquema director y sus aspectos conexos; una dirección zonal toma las decisiones de nivel inferior, tales como aprobar las reparaciones de redes o los servicios de vecindario; el mantenimiento de los servicios en los tugurios está a cargo de cooperativas habilitadas para ello.
- A escala de la región metropolitana, la Regional Planning Authority (Agencia de ordenamiento) es responsable de la aplicación del coeficiente de ocupación de los suelos para la región y para la ciudad, de la aplicación del plan regional y del ordenamiento selectivo de ciertos sectores; además, asesora directamente a los Concejos municipales.
- La coordinación de las operaciones de mejoramiento de los tugurios, de los programas de renovación urbana, del desarrollo y la gestión del parque de vivienda

del sector público, está a cargo de la Agencia de Desarrollo del Hábitat del Maharashtra (MHADA[35]).

- Las Agencias Centrales y del Estado controlan la ocupación de los terrenos de su propiedad en Mumbai en función de sus necesidades operacionales o para acondicionamientos, de conformidad con las legislaciones vigentes.
- La Agencia para el Desarrollo Urbano e Industrial (CIDCO[36]) representa la instancia de decisión y de ordenamiento para todo lo relacionado con la ocupación del suelo en el área del Nuevo Mumbai y en el área de Vasai-Virar, contigua al gran Mumbai, mientras que los demás servicios urbanos exteriores a los límites municipales de Mumbai están administrados por las otras municipalidades y las colectividades rurales.
- Finalmente, los Departamentos de Urbanismo y Vivienda del Estado ejercen su control sobre las modificaciones del esquema director y sobre diversos aspectos conexos, en función de la política urbana respectiva; en materia de registro catastral, registro de títulos de propiedad, mutaciones, etc., un agente recaudador representa al gobierno del Estado.

7.2 Poderes públicos y barrios ilegales

Las primeras medidas relativas a los tugurios apuntaban a los *squats* instalados en terrenos públicos y a las casuchas en arriendo en terrenos privados, caracterizados por la congestión, el hacinamiento y la falta de servicios; el objetivo era dotarlos de servicios básicos. Estas medidas de mejoramiento, consideradas como temporales, concernían los tugurios que no era posible erradicar en los diez años siguientes. Los servicios básicos incluían letrinas comunitarias, puntos de agua compartidos, caminos, drenajes e iluminación pública. Con el programa de mejoramiento del entorno de los tugurios emprendido en 1974, los responsables del urbanismo consideraban los tugurios como aberraciones urbanas en contradicción con el plan de ocupación de los suelos previsto en el esquema director, y en consecuencia condenados a ser destruidos a largo plazo. En los años 1970, en Delhi, se realizaron operaciones de reubicación masiva de los *squatters*, y se hicieron esfuerzos similares a menor escala en Mumbai y otras grandes ciudades.

Los ocupantes de los andenes también fueron objeto de operaciones de expulsión y reubicación por parte del gobierno del Estado de Maharashtra desde los años 1980.

Las urbanizaciones ilegales y las construcciones residenciales o comerciales no reglamentarias en terrenos privados, dentro de la ciudad o en la periferia, constituyen

35 Maharashtra Housing and Area Development Authority.
36 City and Industrial Development Corporation.

una categoría distinta. Estas construcciones eran susceptibles de ser regularizadas a cambio del pago de los costos de infraestructura. Pero una actitud de este tipo equivalía a tolerar la existencia de construcciones no conformes a las normas y de infraestructuras y servicios comunitarios inadecuados.

Desde principios de los años 1980, en el marco del Esquema Director, el gobierno del Estado adoptó una política progresista de atribución de derechos de ocupación a los hogares de los tugurios "elegibles". También se otorgaron títulos de ocupación a las cooperativas o en forma individual en las zonas de tugurios amparadas por el proyecto del Banco Mundial, o en el marco del esquema de desarrollo de Dharavi (vasta zona de tugurio de 50.000 familias), o aun dentro del programa de realojamiento masivo de los tugurios. Al mismo tiempo, los *squats* no incluidos en estos programas se benefician de una ocupación de facto de los terrenos y del acceso a los servicios básicos, a pesar de las amenazas de expulsión que pesan sobre los terrenos destinados a proyectos de desarrollo. También se reconocieron derechos de reubicación a los ocupantes de los andenes instalados a lo largo de las vías del ferrocarril, así como a otros grupos dispuestos a ser reubicados fuera de las zonas centrales de la ciudad.

En todos los programas dirigidos a las zonas de *squats*, la dificultad radica en las reticencias de las autoridades del Estado para regularizar todas las zonas existentes de este tipo y en la preocupación de querer aplicar un criterio de eligibilidad para la atribución de derechos de ocupación. Lo que se teme es que las regularizaciones de *squats* se conviertan en una incitación a invadir otros terrenos públicos vacantes; por esta razón, las demoliciones de nuevas invasiones residenciales se prosiguieron, aunque de manera poco eficaz. En consecuencia, en Mumbai, en todas las épocas, ha habido *squats*, en tugurios o en los andenes, no beneficiarios de los programas de rehabilitación o de reubicación, y que, por tanto, viven con la amenaza de ser expulsados.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acharya Sarathi 1988, Bombay's Weaker Sections A, survey of their Levels of Living, *The Indian Journal of Social Work*, Volume XLIX, N° 2.

Bombay Development Plan Advisory Committee 1987, *Report on Bombay's Second Development Plan 1981-2001*, Bombay, Government of Maharashtra.

Bombay Metropolitan Region Development Authority (Bmrda) 1982, Affordable Low Income Shelter Programmes in Bombay Metropolitan Region, Mumbai, Bmrda.

Bmrda 1991, *Employment in the BMR (Revision of Regional Plan for the Bombay Metropolitan Region)*, Mumbai, Bmrda, Working Paper N° 5.

_____ 1991, *Regional economy of BMR*, Mumbai, Bmrda.

College of Social Work 1985, *Pavement Dwellers of Greater Mumbai*, Mumbai.

Deshpande, L.K., Deshpande S. 1991, *Problems of Urbanisation and Growth in Large Cities in Developing Countries: A Case Study of Bombay*, Geneva, International Labour Organization, Working Paper N° 177.

Gonsalves Colin 1981, *A City under Siege*, Mumbai, Institute of Social Research and Education.
Government of Maharashtra 1976, *Rehabilitation of Slum Dwellers. Shelter for Urban Poor*, Mumbai, Housing Department.
Government of India 1997, *Annual Economic survey,* New Delhi, Ministry of Finance, Government of India.
Harris Nigel 1978, *Economic Development, Cities and Planning: The case of Bombay,* Mumbai, Oxford University Press.
National Commission on Urbanisation 1988, *Report*, New Delhi, Government of India.
Registrar General and Census Commissioner, *Census of India 1981 and 1991 series*, New Delhi Government of India Publications.
Sundaram P.S.A. 1989, *Bombay, Can it House its Millions,* New Delhi, Clarion Books.
_____ 1990, *Housing Crisis in Greater Bombay,* Newcastle-Upon-Tyne, Open House International.
_____ 1994, Land and Physical Planning in Bombay, communication, "Conference on Master Plans, New Delhi, Town and Country Planning Organization".

15
PARÍS

Martine Berger

1. CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

La metrópoli parisiense es la capital política y administrativa de un Estado-nación con una estructura fuertemente centralizada. Pese a la política de descentralización, la importancia de la administración estatal sigue siendo considerable. El territorio nacional se divide en 22 regiones, 95 departamentos y 36.000 municipios. El sistema político es el de una democracia parlamentaria. París es igualmente la capital de la región de Île-de-France.

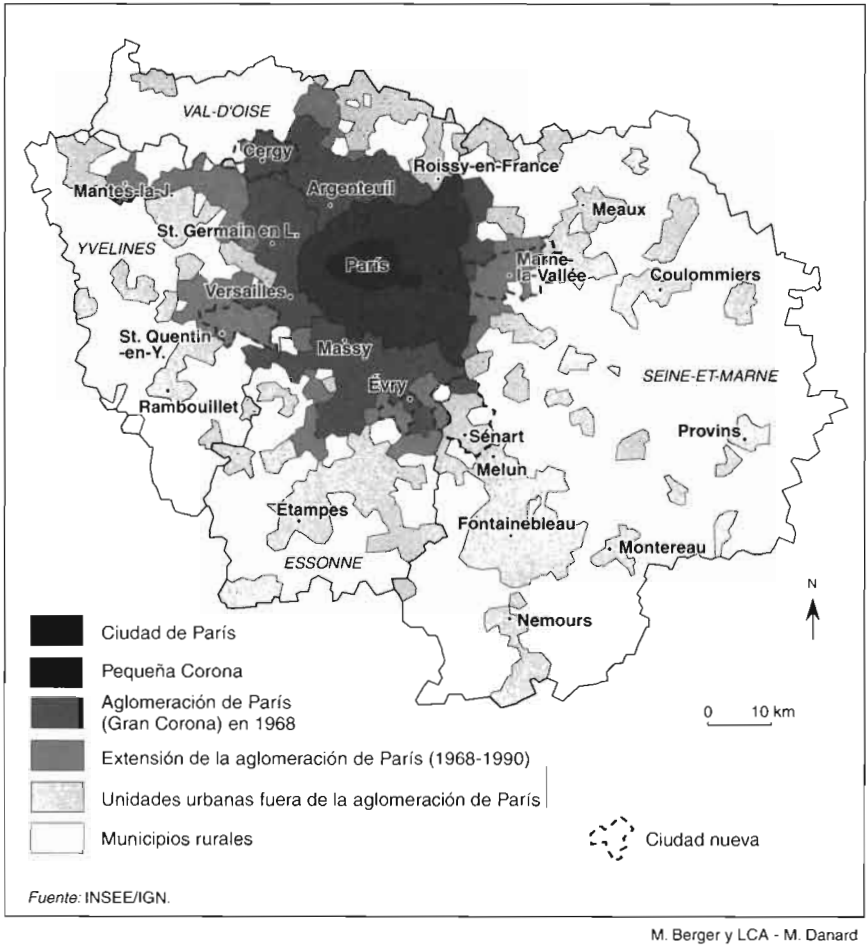
No existe una comunidad urbana o un estatuto específico de aglomeración. La estructura administrativa sigue siendo la de municipios que conservan sus prerrogativas, exceptuando las ciudades nuevas que poseen estructuras de aglomeración y aplican mecanismos de solidaridad fiscal y esquemas directores locales. La cooperación intermunicipal en la región de Île-de-France se expresa principalmente en la existencia de sindicatos con vocación única, técnica, que no comprometen en absoluto la autonomía de los municipios.

El área de la aglomeración parisiense cubre parte de 8 departamentos que tienen poderes en materia de infraestructuras y de acción social en particular (Mapa 46). Desde 1960, existe un Distrito, y desde 1965 un Esquema Director de Ordenamiento y Urbanismo (SDAU) a escala de la región de Île-de-France, elaborado y prescrito por el Estado. Pese a las leyes de descentralización que amplían los poderes de decisión de los municipios, estos últimos reciben del Estado una parte considerable de sus recursos.

El área metropolitana puede medirse de distintas maneras:

- La aglomeración parisiense (unidad urbana en el sentido que le da el Insee (Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos): 9,4 millones de habitantes en 1999, distribuidos en 398 municipios y 2.575 km^2, en 3 aureolas: 20 circunscripciones, parisiense, 123 municipios en la Pequeña Corona, 255 municipios en la Gran Corona.

Mapa 46
París: división político-administrativa de la región y expansión urbana (1968-1990)



Fuente: INSEE/IGN.

M. Berger y LCA - M. Danard

- La cuenca de empleo metropolitano: ésta puede ser aprehendida a través de la ZPIU de París (Zona de Poblamiento Industrial y Urbano) que incluía, en 1990, 10,9 millones de habitantes, en 15.450 km^2.
- Para tomar en cuenta de manera más precisa la polarización de los desplazamientos domicilio-lugar de trabajo, el Insee introdujo recientemente la zonificación en áreas urbanas. El área urbana de París cuenta con 10,6 millones de habitantes que abarcan el polo urbano (la aglomeración) y los municipios periurbanos que envían por lo menos el 40% de sus activos hacia el polo (9% de la población del área

urbana). Ésta supera la región de Île-de-France hacia el norte, el oeste y el sur, pero no alcanza los límites orientales del departamento de Seine-et-Marne.

2. PAPEL ECONÓMICO DE LA METRÓPOLI

La región de Île-de-France, que reúne el 18,7% de la población francesa (el 16,5% para la aglomeración parisiense), concentra el 23% de los empleos, el 38% de los ejecutivos y la mitad de los ejecutivos administrativos y comerciales de empresa. Más de la mitad de las sedes de grandes empresas (con más de 500 asalariados) se concentran allí, así como el 40% de los servicios mercantiles para las empresas. En 1994, el empleo en la función pública en Île-de-France representaba el 23% del total nacional, exceptuando la defensa nacional. La región de Île-de-France cuenta con un empleo público por cada 7 habitantes (promedio nacional: 1 por cada 9). El PIB por empleo es superior en un 30% al promedio nacional y el ingreso disponible bruto de los hogares en un 22%. En los años 1980, el crecimiento del empleo y de la productividad del trabajo fue más fuerte en promedio en esta región que en las otras ciudades francesas de más de 100.000 habitantes.

La descentralización industrial de los años 1960-1975 mantuvo en París no sólo los sectores de punta (electrónica-informática, aeronáutica), sino también las funciones más nobles, que incorporan la más alta tasa de ejecutivos, mientras que la fabricación y los empleos obreros fueron ampliamente descentralizados. Entre 1982 y 1990, la región captó la mitad del saldo neto de creación de empleos; los efectivos de ejecutivos y profesiones intelectuales superiores aumentaron en un 40%, mientras que el número de empleados disminuyó y la progresión de las profesiones intermedias es inferior al promedio nacional. La fuerte progresión del desempleo afectó, en primer lugar, a los obreros (-20% de empleos entre 1975 y 1990); luego se extendió a los empleados (más de la mitad de los solicitantes de empleo en 1993 para 30% de la población activa). El aumento del desempleo afecta particularmente a las mujeres.

Hoy día, la mundialización de la economía y el cambio de escala impuesto por la apertura europea plantean la cuestión del papel internacional de París. Pese a una modernización espectacular en los años 1980, hay que reconocer la debilidad de la plaza financiera de París frente a Londres y, más recientemente frente a Frankfort; el predominio de las empresas extranjeras en la plaza de París en el sector inmobiliario empresarial, la auditoría y consultoría, las profesiones jurídicas internacionales; y el poco poder de atracción de París para las sedes sociales de empresas extranjeras.

3. CONTEXTO DEMOGRÁFICO NACIONAL

	1999
FRANCIA	
Población total (en millones)	58,5
% población urbana	74%
RED URBANA: PRIMACÍA	
Rango de París	1
Población: 20 circunscripciones de París (en millones)	2,15
(aglomeración o Unidad Urbana; área urbana)	(9,4; 10,6)
Población aglomeración (área urbana) de París / Población total	16,1%
Francia	(18,1%)
Población aglomeración de París / Población urbana Francia	22,2%
Pob. aglomeración de París / pop. aglo. de rango 2 (Lyon)	7,2

Fuente: Censo 1999.
Población urbana: las Unidades Urbanas (o aglomeraciones) en el sentido del INSEE incluyen más de 2.000 habitantes aglomerados en una zona construida continua (donde la distancia entre construcciones vecinas no supera los 200 m.). Los polos urbanos son unidades que comprenden, por lo menos, 5.000 empleos y que no están bajo la dependencia directa de un polo urbano más importante.

En 1999, Francia contaba con 58,5 millones de habitantes en el territorio metropolitano, de los cuales el 74% de población urbana (residente en las Unidades Urbanas). Según la nueva zonificación en áreas urbanas, la población de los polos urbanos y sus coronas periurbanas alcanza el 73%; la población de los municipios multipolarizados (40% mínimo de activos que efectúan desplazamientos domicilio-trabajo hacia varios polos) es del 3,6%; o sea 76,6% para los "espacios con dominante urbana".

La cuenca de empleo de la región de Île-de-France concentra el 23% de los empleos nacionales (21% para la aglomeración). En términos de empleos, la aglomeración parisiense pesa 7,7 veces más que la de Lyon y en términos de población, 7,2 veces más.

4. DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LA METRÓPOLI

4.1 Tasa de crecimiento de la población y componentes del crecimiento

Entre 1954 y 1999, la población de la aglomeración parisiense (en espacio constante, en sus límites de 1990) aumentó en 2,7 millones de habitantes (+ 1% por año), de los cuales 2,35 millones por crecimiento natural y 350.000 por saldo migratorio. Entre 1876 y la Segunda Guerra Mundial, las llegadas de población –esencialmente gente de la provincia– representaron la casi totalidad del crecimiento y el papel del saldo natural era mínimo: el 95% del aumento demográfico nacional fue para la aglomeración capital. Hasta finales de los años 1960, el crecimiento de la aglomeración siguió apoyándose en parte en su excedente migratorio. Luego, la situación se invirtió: el saldo migratorio con la provincia se ha vuelto negativo, aun cuando el déficit se haya reduci-

do en los años 1980. Durante la última década, la región de Île-de-France ha perdido medio millón de habitantes en sus intercambios con la provincia y el extranjero.

4.2 Principales flujos de migrantes: orígenes y barrios de instalación

El saldo migratorio con la provincia, ligeramente positivo en los años 1960, es negativo desde 1968. Durante los años 1960 y 1970, París dejó de ser la "aspiradora" que atraía lo esencial del aumento demográfico nacional. En los años 1980, la atenuación del déficit migratorio se debe esencialmente al descenso de las tasas de salida. Pero los intercambios migratorios siguen siendo muy importantes: las entradas de jóvenes adultos (20-29 años) atraídos por las universidades y las "Grandes Écoles" (escuelas no universitarias de gran prestigio), pero sobre todo por un mercado de trabajo calificado y diversificado y por los empleos del sector público, representan el 40% de las llegadas; las salidas de familias (adultos de 30-39 años e hijos menores de 10 años) representan el 38% de las salidas hacia la provincia; las salidas de jubilados (60 años y más) el 19%[37]. El saldo migratorio con la provincia es positivo solamente entre 20 y 30 años. Desde 1990, se observa una agravación del déficit migratorio: baja de las llegadas y aumento de las salidas parecen relacionados, como en los años 1970, con el deterioro de la situación del empleo en la región. Se puede plantear la hipótesis de una sensibilidad creciente de los desplazamientos a la coyuntura económica. En período de crisis económica, la ventaja comparativa de la región de Île-de-France se reduce, la búsqueda de una mejor calidad de vida constituye el factor principal de salida.

La aglomeración parisiense constituye la puerta de entrada privilegiada de los extranjeros a Francia: dos extranjeros de cada cinco viven en Île-de-France. La intensificación de la inmigración extranjera a partir de los años 1950 se acompañó de una concentración creciente en la región capital. Entre 1982 y 1990, la proporción de extranjeros disminuyó en las grandes ciudades de provincia, pero siguió aumentando en la aglomeración parisiense, donde representan el 13,7% de la población. Las llegadas controladas por la Oficina de Migraciones Internacionales están en muy fuerte disminución desde 1993, trátese de las entradas de trabajadores permanentes (CEE y no CEE), del reagrupamiento familiar o de los refugiados. Cerca de la mitad de los entrantes a Francia se instalan en la aglomeración parisiense.

Los extranjeros prefieren instalarse en el centro de la aglomeración, tanto los ejecutivos de empresas u organismos internacionales, que se alojan en los elegantes barrios y suburbios al oeste de París, como los trabajadores inmigrantes, obreros o personal de servicio, que se instalan en las circunscripciones del noreste y en los municipios cercanos, en un parque colectivo degradado o abandonado por los hoga-

37 Para un estudio detallado de las salidas de jubilados, *ver* Cribier F. 1993.

res franceses (*cf.* los asiáticos en las torres del barrio Tolbiac-Italie en la circunscripción XIII) (Mapa 24). Pero las renovaciones y la *gentrificación* de los barrios centrales (por ejemplo el Marais) redujeron considerablemente su papel tradicional de recepción de inmigrantes.

París y la Pequeña Corona acogen al 72% de los inmigrantes (probablemente más si se toman en cuenta los clandestinos que se concentran en proximidad de los talleres que los emplean). Uno de cada 3 extranjeros inmigrantes se instala en París: éste es el caso del 43% de los entrantes como trabajadores permanentes. El reagrupamiento familiar se produce en mayor grado en la Pequeña Corona (47%) y en la Gran Corona (30%), en los municipios con fuerte proporción de población extranjera de los departamentos de Seine-Saint-Denis y de Yvelines, donde el empleo industrial y/o el parque de vivienda colectiva HLM (sigla para vivienda social pública, de renta limitada) o de vivienda antigua deteriorada son importantes.

Los jóvenes provinciales, estudiantes o que ingresan al mercado laboral, se instalan sobre todo en el centro de París (parque de pequeñas viviendas en alquiler). Las parejas jóvenes y las familias son igualmente numerosas en las ciudades nuevas, donde la oferta de vivienda es alta (una cuarta parte de las unidades de vivienda construidas en Île-de-France desde 1975, con una fuerte tasa de rotación en el parque reciente), variada, y relativamente estandarizada; allí la búsqueda de vivienda se ve facilitada por la dimensión de las operaciones y su reagrupamiento.

5. DINÁMICA ESPACIAL DE LA METRÓPOLI

De 1968 a 1990, la aglomeración anexó 100 municipios, con un área de 750 km^2. La expansión espacial se debe casi una cuarta parte (22,7%) al aumento de población y casi la mitad (48,5%) al excedente migratorio. En espacio constante, el de los límites de 1968, la población de la aglomeración disminuyó entre 1975 y 1982 como consecuencia del despoblamiento de la zona central (París y Pequeña Corona). Desde 1982, la Pequeña Corona vuelve a ganar habitantes y la población de París se estabiliza: el saldo migratorio sigue siendo negativo, pero el crecimiento natural aumenta sensiblemente. Hoy día, París representa el 23% de la población de la aglomeración (contra el 42% en 1954), los suburbios cercanos el 43% (contra el 41% en 1954), y la Gran Corona el 34% (contra el 17% en 1954).

El despoblamiento de París no es un fenómeno reciente: el máximo demográfico se alcanzó en 1921 para París intramuros. Tras una pausa durante la crisis de los años 1930, los años de guerra y la grave crisis de vivienda posterior a la Segunda Guerra Mundial, la población vuelve a descender en los años 1950 y 1960 y se acelera a principios de los años 1970. Es el resultado de un doble movimiento: baja del número de residencias principales (transformación en oficinas, en particular en el parque haussmaniano, reagrupamiento de pequeñas viviendas y piezas independientes...),

disminución del tamaño promedio de los hogares (decohabitación de las generaciones, evolución de las estructuras familiares, envejecimiento de la población...). Entre 1954 y 1975, la alta oferta de vivienda nueva en los suburbios cercanos o poco distantes contribuyó fuertemente a aliviar las densidades residenciales en París intramuros. Sólo algunas circunscripciones periféricas (XIII, XIX, XX) tuvieron un aumento de población durante este período, debido a las renovaciones urbanas que transformaron antiguos barrios populares en conjuntos de torres de gran altura. Desde principios de los años 1980, la población parisiense parece haberse casi estabilizado. La mayoría de los barrios del centro y del oeste prosiguen su proceso de despoblamiento a un ritmo moderado, mientras que los barrios del noreste ganan viviendas y habitantes. Así mismo, el tamaño promedio de los hogares ha dejado de reducirse.

La evolución de la población de los suburbios cercanos es más accidentada. Entre 1954 y 1968, en la era de la densificación por los conjuntos urbanísticos, la Pequeña Corona acogió lo esencial del crecimiento de la aglomeración: saldo migratorio intraregional, instalación de inmigrantes provinciales y extranjeros, excedente natural alto. Desde los años 1970, el saldo migratorio es negativo: los suburbios cercanos pierden habitantes en beneficio de la Gran Corona (aglomeración y municipios periurbanos). Desde 1982, el desapretamiento de la población es más lento, la Pequeña Corona de nuevo gana habitantes (reducción del déficit migratorio, fuerte reactivación del crecimiento natural). La oposición sigue siendo fuerte entre los tejidos urbanos de los suburbios del sur y del oeste (densidades medias o bajas, fuerte presencia del parque de pequeñas casas individuales) y los de los suburbios del norte y del este (importancia de los espacios industriales y de las infraestructuras de transporte, conjuntos urbanísticos que contrastan con las urbanizaciones de casas individuales del período entre las dos guerras mundiales).

El fuerte crecimiento de la *grande banlieue* (suburbios distantes) desde los años 1970 resulta de un triple movimiento:

- construcción de las ciudades nuevas, que absorbieron la tercera parte del crecimiento demográfico de la región desde 1968, la mitad entre 1975 y 1990, y asocian en partes casi iguales vivienda en inmuebles colectivos y casas individuales, propietarios y arrendatarios;
- densificación de los municipios urbanos de la *grande banlieue* con mejor acceso a través del transporte público y los ejes viales: construcción de urbanizaciones "llaves en mano", reconquista del parque de casas individuales construidas entre las dos guerras, pequeños conjuntos colectivos en copropiedad, conjuntos urbanísticos de vivienda social;
- construcción de "nuevas aldeas" y reconquista del parque de vivienda vacante y de residencias secundarias en los municipios periurbanos.

Aunque menos rápido que en el caso del hábitat, el proceso de desconcentración de los empleos favoreció la extensión espacial de la zona aglomerada, acentuando los desequilibrios entre el oeste y el este, el norte y el sur de la aglomeración. La creación de las ciudades nuevas no detuvo el desarrollo en forma de dedos de guante a lo largo de los ejes de comunicación. Desde los años 1970, la delimitación de la aglomeración basada en la continuidad del espacio construido ya no logra dar cuenta de las dimensiones del fenómeno metropolitano. Los municipios de Île-de-France que todavía eran rurales en 1990 ganaron en 20 años cerca de 170.000 habitantes, esencialmente (85%) por saldo migratorio positivo. Cerca de las dos terceras partes de estos nuevos residentes abandonaron la aglomeración parisiense, pero conservan su empleo allí. Finalmente, el área de contratación de los activos por la aglomeración parisiense supera ampliamente los límites de la región de Île-de-France, salvo al este.

6. PRODUCCIÓN Y OCUPACIÓN DE LA VIVIENDA

En la producción de vivienda colectiva predominan ampliamente los promotores privados que construyen para la venta; ellos reúnen los capitales necesarios entre diversos inversionistas (en su mayoría inversionistas institucionales: bancos, compañías de seguros...) y buscan el financiamiento de los préstamos y los aportes personales de los usuarios. El gremio muestra una fuerte concentración, con una distinción entre promotores independientes y filiales de grupos (bancarios, financieros, consorcios de construcción y obras públicas).

La importancia de la promoción pública tiene que ver con la gran dimensión del parque HLM (vivienda de carácter social) que ella administra, en colectivo arrendado (aproximadamente el 90%) y, en mucho menor grado, en casas individuales y en acceso a la propiedad. Su participación en las obras de construcción se situaría, en los años 1990, alrededor del 20%.

La vivienda individual es producida por promotores, pero también por constructores (el candidato busca un terreno y compra una casa por catálogo) o por un circuito artesanal. En la región parisiense, los promotores y los constructores dominan ampliamente el mercado de la casa individual; recurrir a un empresario y a la autoconstrucción son modalidades minoritarias.

El parque de viviendas de la aglomeración parisiense incluye (según la Encuesta-Vivienda de 1992):

- 78% de viviendas en inmuebles colectivos, 22% de casas individuales;
- 40% de propietarios (de los cuales 19% de accedentes), 50% de arrendatarios (de los cuales 21,6% en HLM, 7,3% en alquiler en vivienda social no HLM, 21,4% en alquiler libre) (Mapas 12 y 13), 7% de vivienda gratuita (por empleador, familia, renta vitalicia, etc.), 2,7% de subarrendatarios, amoblados, etc.

El alquiler libre (19,9%), el colectivo HLM *strictu sensu* (21%), el colectivo en propiedad (21,5%) y las casas individuales en propiedad (18,3%) constituyen las cuatro quintas partes del parque de residencias principales. La distribución de estos diferentes tipos de viviendas opone centro a periferia.

Cuadro 1
París: tipo de vivienda y modo de ocupación (1992) (%)

	Colectivo en alquiler libre	Colectivo en alquiler HLM	Colectivo en alquiler social[a]	Colectivo propiedad	Casas individuales propiedad	Otros: gratuito, subarr., amoblados[b]
París	32,4	10,8	12,0	27,4	–	17,4
Pe, Corona	18,5	27,7	5,5	21,2	16,8	10,3
Gr, Corona	10,0	21,4	2,8	16,5	38,0	11,3

a. Ley de 1948, vivienda social no HLM.
b. Incluidas viviendas en inmuebles de uso distinto a habitación.
Fuente: Encuesta Nacional sobre Vivienda, 1992.

7. POLÍTICAS URBANAS

En la región de Île-de-France, la intervención pública se manifiesta de diferentes maneras: incluye medidas tendientes a limitar la concentración de la población y de los empleos en Île-de-France (descentralización del sector industrial, luego del sector terciario: *cf.* el papel del Comité de Descentralización, la autorización para la construcción de oficinas en obra blanca); esquemas directores de ordenamiento de región o de zona con el fin de contener y orientar la extensión espacial de la aglomeración (estos esquemas tienen un valor indicativo para la acción pública pero no pueden ser impedidos por terceros); y también aplicación de políticas de vivienda, de reglas de urbanismo y de medidas fiscales definidas a escala nacional. Conviene mencionar igualmente las intervenciones de las grandes administraciones y empresas públicas muy presentes, en particular por su dominio sobre la tierra en la región capital de un Estado muy centralizado que pretende mantener su papel internacional.

7.1 Principales modos y niveles de intervención de los poderes públicos

El Estado juega, pues, un papel excepcionalmente importante en la orientación del ordenamiento de la región parisiense: lo anterior se explica a la vez por la presencia de las administraciones centrales y el peso que representan en términos de empleo; por el estatuto por largo tiempo derogatorio de la administración municipal de la ciudad centro y de la región; por la ausencia de una estructura de aglomeración y la fragmentación de los poderes de las colectividades locales; por las implicaciones de

la modernización de una capital política y económica que pretende ser la vitrina del país. Un cierto número de grandes operaciones, especialmente en materia de infraestructuras de transporte, fueron decididas, financiadas y ejecutadas directamente por el Estado y orientaron o consolidaron las formas del desarrollo urbano. Así mismo, varios instrumentos de las políticas relativas al suelo o de las políticas de vivienda, aplicables a la totalidad del territorio nacional, fueron iniciados para responder a ciertos problemas que estaban adquiriendo un carácter particularmente agudo en Île-de-France.

No por ello se puede hablar de autoritarismo, y esto por dos motivos principalmente. Aunque el objetivo declarado ha sido el de contener las tendencias hacia la hiper-concentración de personas y actividades en la capital, con frecuencia este objetivo ha sido equilibrado por la preocupación de mantener, e incluso de reforzar la posición internacional de París; lo que condujo, por ejemplo, a flexibilizar las reglas de la descentralización industrial y terciaria a favor de las ciudades nuevas de la región parisiense, y a suprimir temporalmente la autorización requerida para la construcción de oficinas en obra blanca en ciertos períodos de fuerte competencia entre París y otras metrópolis europeas para atraer a las empresas multinacionales. Por otra parte, el Estado intentó, a través de sus intervenciones en materia de planeación urbana a escala de la región, mantener y mejorar el funcionamiento interno de una gran región urbana, pero los poderes de los que se dotó para este efecto son más limitados de lo que podría pensarse. Ciertamente, desde la creación del Distrito de la región de París en 1961, los servicios del Estado tienen a su cargo la elaboración de los esquemas directores de ordenamiento y urbanismo de la región; pero, finalizado y publicado en 1965, el primer SDAU (Esquema Director de Ordenamiento y Urbanismo) sólo se prescribió en 1976; y si bien este esquema compromete a los poderes públicos para realizar las grandes infraestructuras que incluye, no puede ser impedido por terceros. Finalmente, en los años 1980, las leyes de descentralización que transferían a las colectividades locales poderes en materia de urbanismo, favorecieron numerosos proyectos de ZAC (Zonas de Ordenamiento Concertado) y exacerbaron la competencia entre municipios deseosos de atraer a las empresas más interesantes en materia de impuesto a las empresas.

Es claro que las grandes orientaciones definidas tanto por los esquemas directores regionales como por la política de ordenamiento a escala nacional han estructurado en gran medida las dinámicas económicas y espaciales de la metrópoli; no obstante, no se puede dejar de lado el papel de las políticas públicas que rigen la vivienda a escala nacional y que marcaron fuertemente la mayor concentración urbana del país. La construcción de conjuntos urbanísticos colectivos de vivienda social fue particularmente importante en la región parisiense en los años 1960-1970, lo que explica la concentración actual en la región de Île-de-France de intervenciones en el marco de las políticas, con el fin de rehabilitar estos barrios, de los procedimientos Hábitat y Vida Social a las Zonas Francas. Por otra parte, el nivel particularmente elevado de

los precios de la tierra en la región capital llevó a definir límites específicos para la ayuda a la vivienda, e incluso a enmarcar legalmente la evolución de los alquileres.

7.2. Poderes públicos y barrios ilegales

En un Estado en el que el derecho de propiedad se constituyó hace mucho tiempo y donde ya no es posible hablar de administración deficiente de los suburbios, las urbanizaciones clandestinas prácticamente no pueden existir. La gran oleada de inmigración extranjera de los Treinta Años Gloriosos (1945-1975, período caracterizado por un fuerte crecimiento económico) dio lugar a la constitución de algunos tugurios en los suburbios cercanos, debido al déficit agudo de vivienda social y a la prioridad otorgada a las familias francesas en la atribución de las HLM. Estos barrios ilegales se reabsorbieron progresivamente en los años 1970, cuando los sectores medios y bajos franceses pasaron de la vivienda en conjuntos urbanísticos al acceso a la propiedad, lo que permitió a las familias extranjeras ingresar al parque de vivienda social.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1991 et 1992, *Atlas des Franciliens*, París, Insee - Iaurif, 2 t.

Noin D. *et al.* 1984, *Atlas des Parisiens,* París, Ed. Masson.

Berger M., Rhein C. 1992, L'Ile-de-France et la recherche urbaine, París, Datar, Plan Urbain, Strates, 2t.

Beaucire F, Berger M., Saint-Gerand T. 1997, Mobilité résidentielle et navettes domicile-travail en Ile-de-France. Quelques points de repère, en Obadia A. (ed), *Entreprendre la Ville*, París, Editions de L'Aube, 175-188.

Berger M. 1999, Mobilité résidentielle et navettes domicile-travail en Ile-de-France, *Espace, Populations, Sociétés*, N° 2, 207-217.

Beaucire F., Burgel G. (dir) 1992, Les Périurbains de Paris, *Villes en Parallèle*, N° 19.

Berger M. 1996, Trajectories, in Living Space and Employment and Housing Stock. The example of the Parisian Metropolis in the 1980s and 1990s, *International Journal for Urban and Regional Research*, 20, 2, 240-254.

_____, Saint-Gerand T. 1993, La division sociale de l'espace périurbain en Ile-de-France, *Strates*, N° 7, 43-58.

Cribier F. 1993, La migration de retraite des Parisiens: l'apport des enquêtes biographiques de cohortes, *Espace, Population, Sociétés*, N° 3, 75-83.

Desplanques G., Tabard N. 1991, La localisation de la population étrangère, *Economie et Statistique*, n° 242, 51-62.

Guillon M. 1996, Inertie et localisation des immigrés dans l'espace parisien, *Espace, Population, Sociétés*, N° 1, 55-64.

_____ 1993, Immigration: le renforcement de la polarisation parisienne, 1975-1990, *Espace, Population, Sociétés*, N° 2, 371-378.

Lelévrier C., Sallet-Lavorel H.,Viney S, 1994, *Quartiers d'habitat social en Ile-de-France*, París, Iaurif.

Pinchemel P. 1979, *La région parisienne*, París, PUF (Que-sais-je?).

P. Beckouche (dir.) 1999, *Pour une métropolisation raisonnée, Diagnostic socio-économique de l'Ile-de-France et du Bassin parisien*, París, La Documentation française.

Préteceille E. 1995, Division de l'espace et globalisation: le cas de la métropole parisienne, *Sociétés Contemporaines*, N° 22-23, 33-68.

Rhein C. 1994, La division sociale de l'espace parisien et son évolution 1954-1975, en Brun J. et Rhein C. (eds.), *La ségrégation dans la ville*, París, L'Harmattan.

16
QUITO

Fernando Carrión y René Vallejo

1. CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

El Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable[38], alternativo[39], participativo; la administración es descentralizada. Para la administración del Estado y la representación política existen provincias, cantones y parroquias y la Constitución prevé circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

La ciudad de Quito es la capital de la República y su jurisdicción cantonal tiene el estatuto de Distrito metropolitano con competencias y funciones específicas en medio ambiente, transporte, uso de suelo y participación. El principal órgano del gobierno municipal es el Concejo constituido por quince concejales elegidos por votación universal y presidido por el alcalde metropolitano, quien es el responsable de la administración.

El Distrito metropolitano está conformado políticamente por 12 zonas (4 urbanas y 8 suburbanas); 16 parroquias urbanas y 33 parroquias suburbanas (Mapa 47). Administrativamente consta de una administración general, 3 direcciones generales, 5 empresas de servicios, 5 administraciones zonales desconcentradas y parcialmente descentralizadas y diversas unidades especializadas: Policía, Fonsal[40], Mercados, Medio Ambiente.

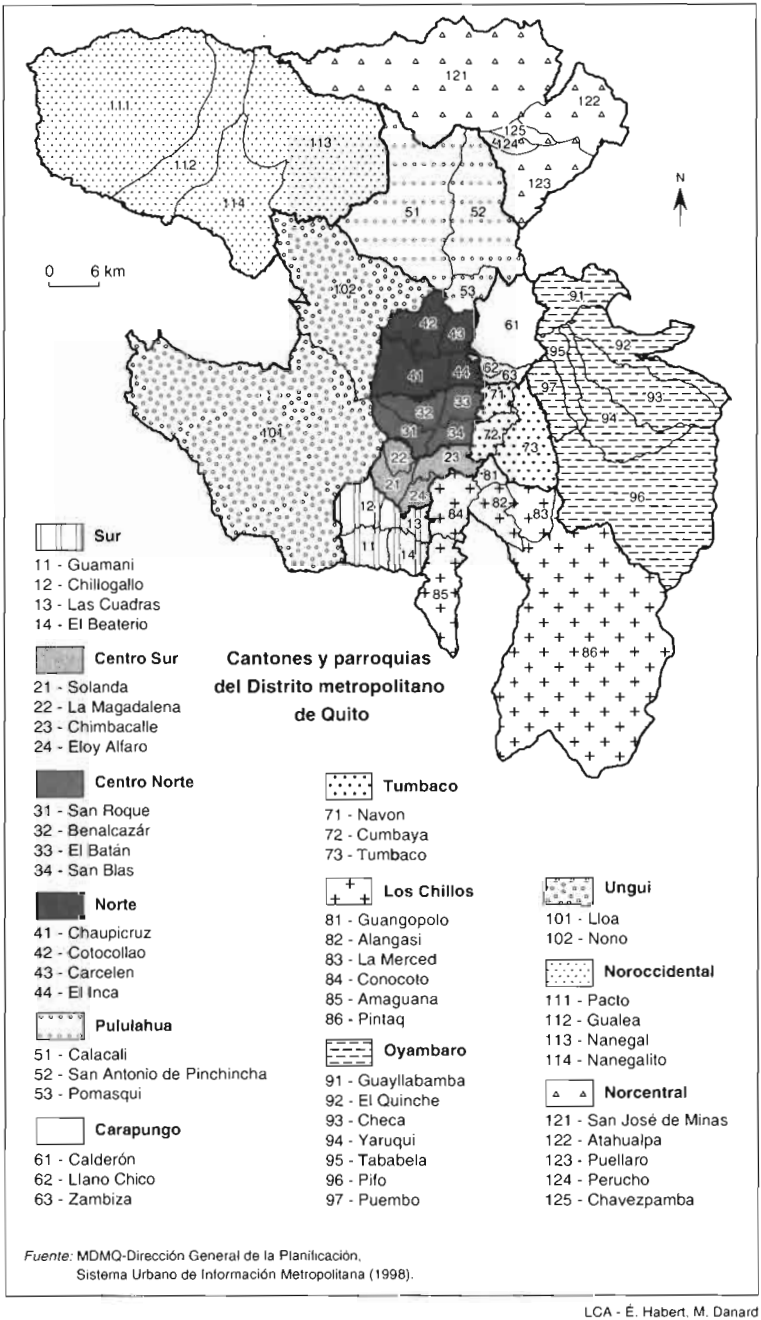
---

38 Se refiere a dos instancias de los derechos ciudadanos: el uno, la indemnización por responsabilidad del Estado en los perjuicios que ocasionen a particulares (deficiente prestación de servicios públicos, actos de funcionarios y empleados en el desempeño de sus cargos y casos de error judicial) y el otro, el rendimiento de cuenta del gobierno a sus electores, los cuales pueden, debido al incumplimiento injustificado de sus planes de trabajo o actos de corrupción, demandar la "revocatoria del mandato".

39 Se refiere a la posibilidad de reelección del presidente y vicepresidente luego de transcurrido un período después de aquel para el cual fueron elegidos.

40 Fondo de Salvamento, instituto creado para la restauración del patrimonio construido en Quito.

Mapa 47
Quito: división político-administrativa del Distrito metropolitano (1998)



Fuente: MDMQ-Dirección General de la Planificación, Sistema Urbano de Información Metropolitana (1998).

LCA - É. Habert, M. Danard

2. PAPEL ECONÓMICO DE LA METRÓPOLI

El Distrito Metropolitano es uno de los dos polos de desarrollo, enseguida de Guayaquil. Estructurado en una diversificada economía, constituye un centro de decisión pública y financiera relativamente industrializado, poseedor de un importante patrimonio cultural, educativo y de grandes posibilidades para el desarrollo de la agroindustria y del sector turístico por su patrimonio, su ubicación y las posibilidades de acceso y conexión.

Debido a la concentración de las actividades económicas en el medio urbano y a la presencia de importantes actividades vinculadas con el sector secundario, que representa el 30% del total nacional de empleos, el sector terciario (actividades de servicios y comercio) se ha convertido con más del 50% en el eje de las actividades económicas del Distrito (en términos de empleos)[41]. El sector industrial se mantiene en un proceso recesivo respecto al sector terciario. Debido a las recientes adecuaciones de la política económica (modernización y privatización) una proporción significativa de la PEA (el 3% entre 1982 y 1990) se ha trasladado hacia el sector del comercio, sobre todo informal, configurando un amplio sector social vulnerable económicamente que se expresa en la ocupación espontánea del territorio para las mismas actividades comerciales y de vivienda.

La implantación del 64% de las plantaciones agroindustriales de exportación (flores y frutas) en el Distrito y el crecimiento de turistas han constituido a estos sectores en los más dinámicos de la economía metropolitana actual.

3. CONTEXTO DEMOGRÁFICO NACIONAL

	1998
ECUADOR	
Población total (en millones)	12,17
% población urbana	62,7%
RED URBANA: PRIMACÍA	
Rango de Quito (rango 1: Guayaquil)	2
Población en millones: Ciudad de Quito (DMQ)	1,530 (1,834)
Población Quito / población total Ecuador	15,06%

DMQ: Distrito Metropolitano de Quito.
Fuente: Proyecciones demográficas INEC.
Población urbana: en sus proyecciones el INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) considera como urbanos a los poblados con más de cinco mil habitantes.

A partir de los datos censales de 1990 se establece la posición de Ecuador en la "tercera fase de la transición demográfica" que corresponde a reducciones en las

41 Según el censo de población de 1990 (INEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos).

tasas de mortalidad, fecundidad y natalidad que empiezan a evidenciar la reducción del crecimiento poblacional.

4. DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LA METRÓPOLI

A pesar del proceso dinámico de urbanización de la población, operado a partir de 1970 en el Distrito, se ha evidenciado una desaceleración del crecimiento (del 4,2% observado en el período 1974-1982 al 2,6% establecido entre 1982 y 1990) que resulta fundamentalmente del descenso de la tasa de crecimiento natural en la ciudad (del 1,9% al 1,6%) y del saldo migratorio (del 2,7% al 1,3%) entre 1982 y 1990.

Sin embargo, esta disminución del crecimiento no es homogénea: las áreas suburbanas del Distrito observan un mayor crecimiento relativo (3,1%) respecto a la ciudad (2,9%), producto del desarrollo de la urbanización en las parroquias vecinas de Quito originado a su vez en el predominio quiteño especialmente en los valles de Los Chillos y Tumbaco (Mapa 48). La evolución de Quito es el resultado de dos tendencias contrastantes: la población que disminuye en su parte central (conjunto La Mariscal, Centro Histórico, Villa Flora) y el crecimiento significativo en el anillo periférico en particular en los extremos septentrionales y meridionales de la ciudad (Pisulí, Atucucho, Tarqui).

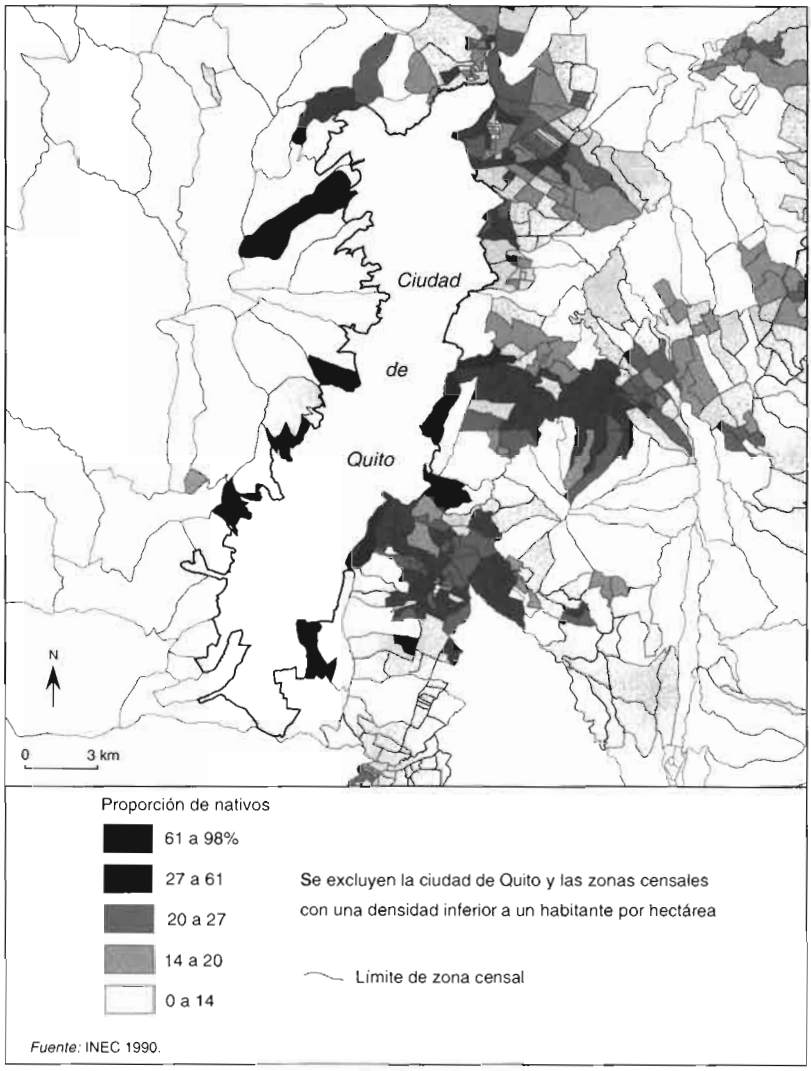
Pese a la disminución significativa de los flujos migratorios, los "serranos" de origen urbano (75%), jóvenes (55%) y de sexo femenino (54%) de las provincias colindantes, constituyen la mayoría de los migrantes a la ciudad. Su instalación en la ciudad se concentra fundamentalmente en barrios del extremo sur (Guajalo) y en el área central (Centro Histórico - La Mariscal) debido a las propias variaciones de usos de la centralidad que han deteriorado el confort original en beneficio de tugurios en el centro histórico, y de congelamiento de la rentabilidad en La Mariscal y en las importantes características "semirrurales" del sur asociadas al bajo precio del suelo y la insuficiencia de infraestructuras que facilitan su accesibilidad económica.

5. DINÁMICA ESPACIAL DE LA METRÓPOLI

El proceso de desarrollo del Distrito se ha estructurado sobre una matriz original conformada por un centro principal en expansión fundamentalmente al norte, una periferia urbana acondicionada en las laderas occidentales y varios centros periféricos de desarrollo, subordinados y complementarios a la dinámica del centro principal en los cinco valles colindantes con la ciudad, con características urbanas y morfológicas diferenciadas.

Históricamente el crecimiento de la ciudad ha evidenciado la transformación de su forma organizacional "radial concéntrica" original y característica del período de conformación urbana que se identifica hasta inicios del siglo XIX, a la forma "longitudinal"

Mapa 48
Quito: los nativos de la ciudad que residen en el área metropolitana (1990)



LCA - M. Danard

(1904-1950) influida geográficamente por las limitaciones del sitio de implantación de la ciudad y la valoración del nuevo suelo urbano; a la variación de esta a "longitudinal polinuclear" (1950-1970) que refleja la especialización del territorio en tres zonas ecológicamente diferenciadas (norte, centro y sur) en las que se expresan gérmenes de centralidad urbana.

A partir de los años setenta y en un contexto inicial de bonanza económica del Estado, se opera un paso de la organización territorial de Quito hacia una forma irregular dispersa metropolitana que se constituye a partir de la habilitación de nuevos suelos urbanos en los valles circundantes a la ciudad y de la conurbación de éstos con otras municipalidades. Este tipo de actual estructuración del territorio metropolitano ha derivado en un gran conglomerado urbano, cuya desarticulación espacial entre Quito-ciudad y los valles es agravada por la concentración, la centralización segregativa de inversiones, servicios y equipamientos en la ciudad. Esta situación incide, también, en el deterioro de las condiciones de vida de los casi 2 millones de habitantes que se concentran mayoritariamente (84%) en la ciudad[42], con una densificación promedia del 89 hab/ha en contraste con la escasa ocupación de alrededor de las 12.000 hectáreas habilitadas en los valles en los que viven alrededor de 300.000 habitantes.

6. PRODUCCIÓN Y OCUPACIÓN DE LA VIVIENDA

El mercado de la vivienda en el DMQ reconoce tres tipos generales de oferta:

- La formal (empresarial o solidaria) producida por el sector público y privado, que cumple con la legislación municipal y utiliza los recursos tecnológicos y de materiales factibles de ser adquiridos por sectores altos y medios de la población y por tanto localizada en las áreas centrales de la ciudad y en las nuevas urbanizaciones en los valles.
- La informal artesanal que se desarrolla de manera espontánea, dispersa en todo el territorio y por autogestión como alternativa residencial de vastos sectores medios de la población.
- La marginal subnormal que se refiere a unidades localizadas y producidas en asentamientos precarios, algunos de invasión y que por tanto se encuentran sin ningún nivel de legalización e infraestructura y en muchos casos expuestas a riesgos naturales.

Aunque ha disminuido sustancialmente en concordancia con las transformaciones urbanas, sociales, culturales y tecnológicas, la "casa o villa" es el tipo de vivienda mayoritario en el Distrito (47%). Los departamentos constituyen el 29% del total de las unidades y los "cuartos y medias aguas" si bien son menores en proporción de unidades, albergan en altos grados de hacinamiento a una gran parte de la población pobre de la ciudad fundamentalmente.

De acuerdo con las preferencias o posibilidades, en el DMQ sólo el 42% de las viviendas son propias, predominando las arrendadas con el 49%. La tenencia no se asocia

42 De acuerdo con proyecciones de la DGP para el año 2000.

directamente a la capacidad económica de los hogares, pues muchos "pobres" son propietarios de vivienda a través de la autoconstrucción o del financiamiento que otorgaban las instituciones públicas. En la actualidad ninguna institución del Estado construye viviendas y el financiamiento se asemeja a los índices de la banca privada.

La inexistencia o la precaria cobertura de los servicios de agua potable, eliminación de aguas servidas y recolección de desechos en las viviendas, permitió establecer en 1990 la existencia en el Distrito de alrededor 572.000 habitantes "pobres por necesidades básicas insatisfechas", 398.000 de los cuales vivían en la ciudad. La inexistencia de cocina, sanitarios y ducha al interior de la vivienda, y la habitación de más de dos personas por cuarto (incluido sala comedor y cocina) permitió establecer para el mismo año la existencia de alrededor de 129.000 viviendas hacinadas en la ciudad, es decir el 45,67%.

7. POLÍTICAS URBANAS

7.1 Principales modos y niveles de intervención de los poderes públicos

En los últimos cincuenta años, el desarrollo de la ciudad y del Distrito ha sido inscrito en el marco de la aplicación de políticas de planificación urbana basadas en:

- el Plan Odriozola (1944) con su proyecto "Ciudad Jardín";
- el "Plan Regulador", eminentemente normativo (1967), en la concepción microrregional de los planes del área metropolitana (1973);
- el Plan Quito (1981);
- y, finalmente, la consolidación del Distrito Metropolitano (1989-1993) a partir del tratamiento integral del territorio y del reconocimiento de la descentralización y democratización como principios rectores para el desarrollo del Distrito.

En la actualidad la municipalidad discute un nuevo planteamiento para la ciudad del 2000 que, teniendo en cuenta las necesidades de la productividad, sustentabilidad, equidad y gobernabilidad de la ciudad, plantea una estructura territorial que recupere y refuncionalice su centro.

Una sustancial intervención gubernamental, operada fundamentalmente en la década de los años 1980, propició la pérdida de gobernabilidad del municipio y originó la expansión del frente urbano a través de importantes intervenciones habitacionales inconsultas en la periferia, la duplicación de funciones en el control y gestión del suelo, el desfinanciamiento institucional y la promoción del clientelismo como práctica principal de gestión.

Sin embargo, la potenciación del gobierno local, realizada a partir de 1989, ha permitido a la municipalidad del Distrito recuperar y ampliar funciones en el control del suelo, de la contaminación y el transporte (Ley del DMQ) que se hallaban disper-

sas en diferentes instituciones estatales; restructurar el aparato municipal consolidando empresas de servicios eficientes y concesionando algunas actividades; descentralizar y desconcentrar la gestión; ampliar los servicios de educación y salud; revitalizar el centro histórico; y, promover mecanismos de gestión participativa a partir de lo cual se ha reconocido e incorporado a la ciudad barrios de origen espontáneo y diferentes identidades.

Esta experiencia de paulatina constitución de un poder local en el Distrito, confluye con la gran demanda nacional de la descentralización que al estar definida en la reciente Constitución (agosto de 1998) constituirá el referente a partir del cual el municipio de Quito podrá ampliar y mejorar la cobertura de infraestructuras, servicios y equipamientos (a través de la modernización, participación y/o privatización).

7.2. Poderes públicos y barrios ilegales

La reglamentación edilicia ha normado el crecimiento formal, lo que, sin embargo, ante la dinámica demográfica auspiciada por migraciones y la crisis económica no ha sido suficiente para evitar un crecimiento espontáneo y vulnerable en la periferia urbana.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Carrión F. 1987, *Quito: crisis y política urbana*, Quito, Ed. El Conejo.

_____. 1995, *En busca de la ciudad perdida*, Quito, Edimpres.

Ciudad 1993, *Quito, los hilos de la sociedad local*, Quito, Ciudad.

Duperier E., Vallejo R., Yáñez G. 1995, *Quito, población y urbanización metropolitana. 1982-2020*, Quito, MDMQ.

Laspina I., Vallejo R. 1995, *Quito ciudad y pobreza*. Quito, MDMQ.

Bustamante G., Noboa R., Vallejo R., Fierro G., Rosero W. 1996, *Quito, políticas de vivienda*, Quito, MDMQ.

Metzger P., Bermúdez N., 1996, *El medio ambiente urbano en Quito*, Quito, MDMQ-Orstom.

Collectif 1990-1994, *Serie Quito. 10 Tomos sobre diagnósticos y propuestas para la ciudad y el Centro histórico*, Quito, MDMQ-Junta de Andalucía.

Maximy R. (de), Peyronnie K., 2000, *Gente de Quito*, Quito, IRD-Abyayala-Cedime.

Kingman E. *et al.* 1991, *Proceso urbano*, Quito, MDMQ.

Vega S. 1997, *Hogares urbanos y medio ambiente: buscando las interrelaciones entre población, mujeres y medio ambiente*, Quito, Ceplaes.

Jaramillo J., Rosero W. 1996, *Mercado del suelo en Quito*, Quito, MDMQ.

17
SANTIAGO DE CHILE

Catherine Paquette

1. CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

En marzo de 1990, tras 17 años de dictadura militar (1973-1990), el régimen político de Chile vuelve a ser democrático (régimen presidencial).

El país se divide en 13 regiones (a su vez divididas en 50 provincias), entre las cuales está la Región Metropolitana (RM), donde se encuentra la capital, Santiago. La mayoría de estadísticas se establecen a esta escala regional, no muy adecuada para aprehender las características de la ciudad de Santiago. En efecto, la región metropolitana es una identidad administrativa más amplia que la aglomeración-capital y abarca un territorio rural importante (se estima que la ciudad de Santiago representa el 80% de la población de la RM).

La metrópoli de Santiago en el sentido estricto (la zona urbanizada sin real continuidad), a la que se denomina con frecuencia "el Área Metropolitana de Santiago" (AMS), no corresponde a una entidad jurídica: generalmente, se considera que está compuesta por 34 municipios. Es más amplia que la Provincia de Santiago (compuesta por 32 de los 34 municipios), la cual es probablemente el territorio de referencia más adecuado para estudiar la capital en el plano estadístico (Mapa 25). La ausencia de gobierno a escala de la metrópoli es uno de los problemas mayores de Santiago de Chile, máxime cuando la atomización de los poderes se acentuó con la implementación de nuevas divisiones municipales en la capital a principios de los años 1990 y con la creación de 17 nuevos municipios en la Provincia de Santiago (esta reforma, aplicada a principios de los años 1990, sin embargo, tiene su origen en el año 1981).

2. PAPEL ECONÓMICO DE LA METRÓPOLI

En Santiago, capital administrativa colonial de Chile, se concentra casi la mitad de las actividades económicas del país: en 1998 (datos del Ministerio de Planeación), el 42,5% de los empleos estaban localizados en la región metropolitana (48% fuera de la agricultura). La composición regional del PIB indicaba una participación de la región

del 46%, mientras que las regiones con más peso económico después de la RM sólo participaban en un 10% cada una.

El sector secundario ocupa un lugar relativamente importante en la capital chilena, ya que representa el 29% de los empleos (contra el 26,5% para todo el país). Por su lado, los sectores primario y terciario representan el 4,5% y el 65,5% de los empleos, respectivamente (contra el 15,5% y el 58% para todo el país).

La tasa de desempleo de la región metropolitana es la más alta del país: era del 10,7% a finales de 1999, contra el 8,9% promedio para todo el país. El rápido aumento del desempleo que padece Chile desde 1997 (tras diez años ininterrumpidos de prosperidad y crecimiento) es más acentuado aún en la capital: a finales de 1998, la tasa nacional y la tasa de la capital eran prácticamente idénticas (7,2% y 7,8% respectivamente).

3. CONTEXTO DEMOGRÁFICO NACIONAL

	1992
CHILE	
Población total (en millones)	13,4
% Población urbana	83,5%
RED URBANA: PRIMACÍA	
Rango de Santiago	1
Población de la aglomeración de Santiago (en millones)	4,7
Población Santiago / Población total Chile	38%
Población Santiago / Población urbana de Chile	45,5%
Pob. Santiago / pob. aglo. de rango 2 (Valparaíso-Viña del Mar)	7,8

Fuente: Censo.
Población urbana: según el Instituto Nacional de Estadística de Chile (INE) la población urbana se define desde 1992 según tres criterios: la población residente en localidades de más de 2.000 habitantes; la población residente en localidades de más de 1.000 habitantes pero de los cuales por lo menos la mitad de la población activa trabaja en los sectores secundarios y terciarios; la población residente en pueblos de menos de 1.000 habitantes con vocación turística.

Desde hace mucho tiempo, la tasa de urbanización de Chile es alta: 60% en 1952 y 75% en 1970.

4. DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LA METRÓPOLI

El ritmo anual de crecimiento de la población de la capital de Chile baja constantemente desde los años 1950: de algo más del 5% durante los años 1950 (la tasa más alta jamás registrada), pasó a +4,6% durante los años 1960, luego a +3,5% durante los años 1970; durante el último período intercensal (1982-1992), sólo fue del 1,8% promedio. Tomando en cuenta únicamente la población de la Provincia de Santiago, el crecimiento anual sólo fue del 1,15% entre 1982 y 1992. La tasa de crecimiento de la población registrada para la totalidad de la RM durante el mismo período, de hecho es

atribuible en una alta proporción al *hinterland* de la capital chilena. Si la región metropolitana registró todavía durante los años 1980 una tasa de crecimiento de su población ligeramente superior a la tasa nacional, otras regiones registraron por primera vez tasas idénticas e incluso superiores.

En este crecimiento demográfico, el aporte de los migrantes procedentes de las regiones de Chile también bajó desde los años 1950. Estimado en el 45% del crecimiento de la población entre 1950 y 1970, sólo representaba el 35% durante los años 1970. Desde principios de los años 1980, los flujos migratorios hacia Santiago son muy reducidos y se estima que se les puede atribuir el 15% del crecimiento de la capital entre 1982 y 1992. Estos migrantes provienen en su gran mayoría de las regiones situadas al sur del país (principalmente las de Concepción y Temuco); fuera del sector central de la capital, no existe barrio privilegiado de recepción. Hay que precisar, sin embargo, que estas migraciones son poco conocidas y estudiadas, probablemente debido a su carácter muy limitado ahora.

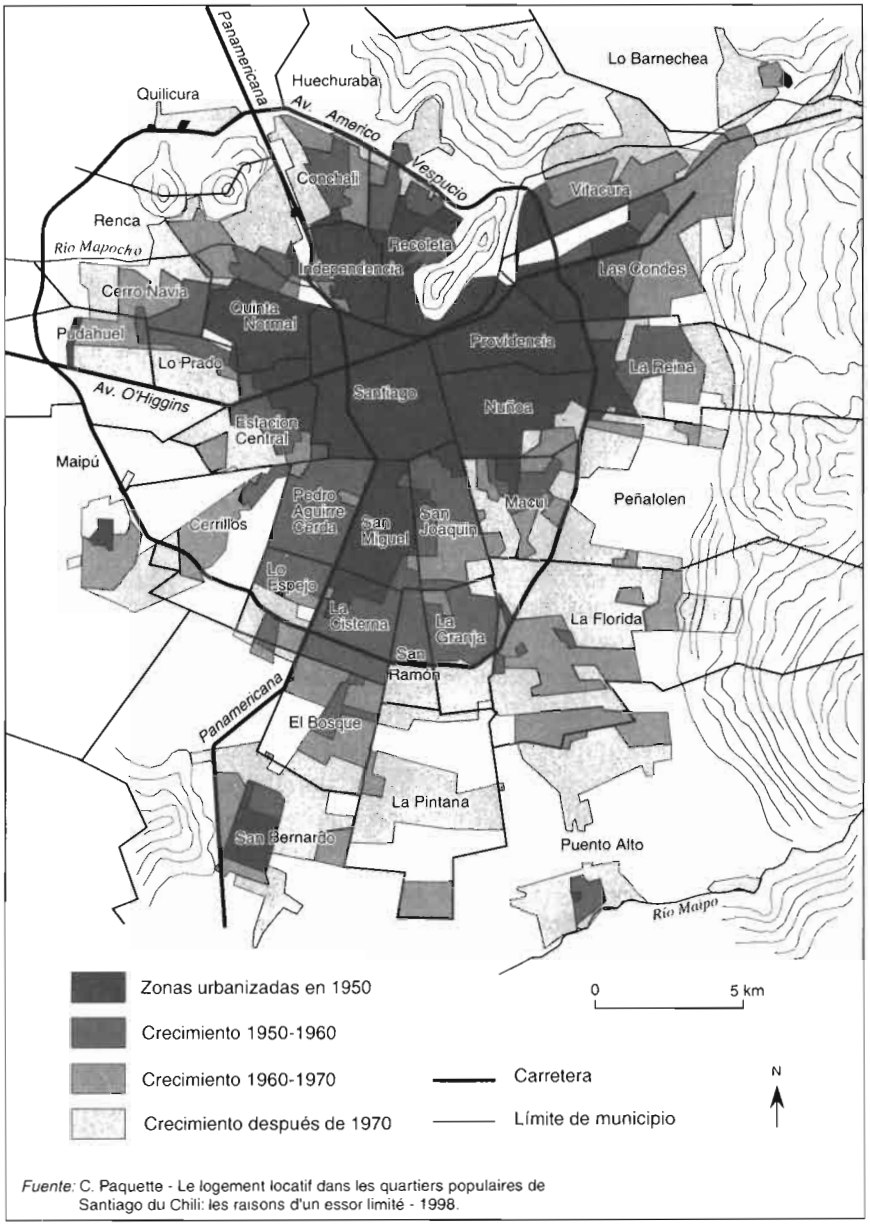
5. DINÁMICA ESPACIAL DE LA METRÓPOLI

En el plano espacial, el desarrollo de la ciudad de Santiago en los últimos 50 años se ha caracterizado ante todo por su carácter extensivo (Mapa 49). El área urbanizada aumentó a un ritmo anual promedio del 6% durante los años 1950. Luego, a pesar de un cierto desaceleramiento, siguió siendo fuerte. Hoy día, la ciudad se extiende en casi 65.000 ha (con una densidad promedio muy baja de 100 hab/ha aproximadamente).

En ausencia de condicionantes físicas importantes, y a pesar de políticas urbanas precoces que en principio limitaban la urbanización, este crecimiento espacial se hizo en casi todas las direcciones, a lo largo de los principales ejes de comunicación, lo que le confiere a la capital chilena su forma característica en "aspas de molino". Sin embargo, en el período reciente, el crecimiento se manifestó sobre todo hacia el sur, ocupando una amplia parte de las mejores tierras agrícolas de que dispone Chile. El municipio de La Florida, situado en la periferia en este sector de la capital, es actualmente, con sus 350.000 habitantes, el más poblado de la aglomeración. A la par con este crecimiento extensivo, se produjo un movimiento de salida de los sectores centrales consolidados, correspondientes globalmente a la ciudad de 1950 (disminución de población, deterioro importante de lo construido, aparición de numerosos terrenos baldíos urbanos). No obstante, esta evolución no afectó los barrios acomodados del este de la capital, donde en cambio se observó una densificación importante (transformación, por demolición y reconstrucción de edificios, de un tejido esencialmente compuesto de pequeñas casas individuales).

Exceptuando algunas operaciones públicas de gran dimensión, la renovación tardó mucho en despegar en todo el sector central, pese a la instauración, durante la década de 1980, de medidas tributarias favorables para los constructores en el marco

Mapa 49
Santiago: expansión urbana (desde 1950)



Fuente: C. Paquette - Le logement locatif dans les quartiers populaires de Santiago du Chili: les raisons d'un essor limité - 1998.

LCA - M. Danard

de una ley sobre renovación urbana. Desde mediados de los años 1990, esta última arrancó verdaderamente y se observa una densificación en altura muy fuerte, principalmente cerca de las líneas de metro (existen tres líneas en Santiago).

6. PRODUCCIÓN Y OCUPACIÓN DE LA VIVIENDA

En Chile, el Estado juega un papel muy importante en materia de producción y financiación de la vivienda: durante la primera mitad de los años 1990, la vivienda social (en acceso a la propiedad), dirigida a los estratos bajos de la población, representó así el 45% de la construcción (siendo la construcción nueva anual de 100.000 unidades aproximadamente), y por otro lado, el 15% de las viviendas nuevas fueron adquiridas mediante importantes subsidios otorgados por el Estado a los compradores (en el marco del programa de "subsidio habitacional", representando entre el 20 y el 25% del precio de compra).

Esta producción de vivienda se concentra fuertemente en los sectores periféricos de la capital. En efecto, los conjuntos de vivienda social se construyen en los sectores sur de la ciudad, donde el valor de la tierra es el más bajo. En cuanto a las ayudas a la persona, aunque éstas puedan obtenerse para la primera accesión en la vivienda usada, son utilizadas en forma mayoritaria para la accesión en el parque de vivienda nueva, concentrado igualmente en los sectores periféricos de la ciudad, debido al costo de la tierra y también porque la demanda de los hogares de clase media se orienta esencialmente hacia este tipo de localización. Sin embargo, desde hace poco (mediados de los años 1990), gracias a la implementación de una ayuda al acceso particularmente atractiva en una zona definida como "de renovación urbana", se están construyendo numerosos conjuntos colectivos de vivienda en el sector central y pericentral de la capital, que hasta entonces sufría un despoblamiento muy acentuado.

Fomentada y promovida prácticamente sin interrupción desde los años 1950 por los poderes públicos, la propiedad de ocupación, legal y oficial, predomina ampliamente en la capital chilena: en el último censo (1992), el 69,5% de la vivienda estaba ocupada por sus propietarios. Uno de los aspectos sobresalientes de esta importancia de la propiedad es su papel muy grande, no sólo en el conjunto de la población, sino también entre los sectores más modestos. Si bien es cierto que la proporción de propietarios entre los hogares ubicados en los dos primeros quintiles de ingresos es un poco más reducida que en la totalidad de la población y para la clase media, no obstante esta proporción se caracteriza por su nivel muy alto: en 1992, el 63% de estos hogares eran propietarios de su vivienda (propiedad completamente oficial).

El alquiler ocupa un lugar reducido: en 1960, cubría todavía el 50% del parque; en 1992, representaba solamente el 21,5% (proporción idéntica a la de 1982, aun cuando el *stock* de vivienda en alquiler aumentó bastante durante los años 1980, contrariamente a lo que se produjo en las décadas anteriores).

Entre los estratos más modestos de la población, el alquiler juega un papel aún más marginal: apenas algo más del 15% de los hogares ubicados en los dos primeros quintiles de ingresos son arrendatarios. En cambio, otro modo de ocupación, muy distinto del alquiler, es muy común entre esta población: el "allegado", es decir, la persona albergada, generalmente por familiares cercanos (cohabitación entre generaciones). Este estatuto, que ya existía antes de los años 1980, se ha extendido muy fuertemente desde entonces, hasta el punto de convertirse, para los hogares de bajos ingresos, en el segundo modo de ocupación, después de la propiedad de ocupación y delante del alquiler.

7. POLÍTICAS URBANAS

7.1 Principales modos y niveles de intervención de los poderes públicos

Las primeras verdaderas políticas urbanas en la capital chilena datan de finales de los años 1930, con el establecimiento de un esquema de ordenamiento de la ciudad. Tras el fracaso rápido y evidente de este plan, debido a una marcada subestimación de las previsiones de crecimiento demográfico, se elaboró un segundo esquema director en 1960. El Plan Regulador Intercomunal para Santiago (PRIS) pretendía luchar contra la urbanización anárquica e incontrolada del "Gran Santiago", definiendo un "área urbana" y un "área suburbana", bajo la forma de un cinturón de parcelas agrícolas residenciales y de bosques, que constituían una transición entre zonas urbanas y rurales. Pero, igual que sucedió con el plan anterior, el PRIS no permitió contener la expansión urbana, entre otros motivos a causa de los desbordamientos debidos a las ocupaciones ilegales.

Luego de la llegada de los militares al poder, a principios de los años 1970, se produjo un cambio radical en la política urbana. En el contexto del liberalismo económico total promovido por el gobierno del general Pinochet, se procedió, en 1979, a una modificación muy importante del PRIS: se eliminaron las restricciones y los límites a la urbanización y se fijó un nuevo perímetro urbano muy amplio de 62.000 ha, o sea el doble del anterior. Al mismo tiempo, se otorgaron importantes alivios fiscales a las transacciones sobre bienes raíces e inmobiliarios.

Eso fue suficiente para acelerar aún más el crecimiento espacial extensivo de la capital. Los efectos de la revisión del PRIS fueron casi inmediatos: el área urbanizada pasó de 24.000 ha en 1970 a 35.000 a principios de los años 1980. Sólo entre 1979 y 1982, más de 8.000 ha de la periferia urbana fueron transformadas en urbanizaciones residenciales. Entre 1980 y 1985, se registró uno de los ritmos de expansión más intensos en la historia de la capital, con una tasa de crecimiento anual promedio del 5,5%.

El objetivo principal declarado de esta "política de desarrollo urbano" puesta en marcha por el gobierno militar, era el de hacer bajar los precios de la tierra mediante

el aumento considerable de la oferta. En los hechos, este objetivo no se alcanzó: por el contrario, hubo un alza de los precios, lo que produjo efectos nefastos más graves aún en términos de expansión urbana, ya que el costo elevado de los terrenos empujaba cada vez hacia la periferia los programas públicos de vivienda. Las consecuencias negativas de esta política urbana se hicieron sentir muy pronto y dado el carácter evidente de su fracaso (alza de los precios, agravación de los problemas relacionados con la expansión urbana), el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) volvió a implementar, a partir de 1985, algunas medidas reglamentarias que restringían un poco la expansión urbana.

Los años 1990 significan para la ciudad de Santiago el retorno de la planeación urbana. Para no repetir los excesos del pasado, se elaboró y se aprobó en 1993 un nuevo esquema director, el Plan Regulador Metropolitano para Santiago (PRMS). Éste debería permitir a la aglomeración-capital, de aquí al año 2020, absorber una población suplementaria hasta de 4 millones de habitantes, al tiempo que limita el área urbanizada en 60.000 ha aproximadamente. El objetivo principal es producir un crecimiento significativo de la densidad promedio de la ciudad, que alcanzaría 150 hab/ha (contra solamente 101 en 1992)[43].

Este nuevo plan muestra una clara voluntad de cambiar el modelo de desarrollo predominante en la capital desde hace varias décadas. En efecto, los problemas relacionados con una modalidad de crecimiento netamente extensiva de la ciudad son múltiples y agudos. Santiago es una ciudad contaminada y la expansión urbana desmesurada es una de las causantes. El automóvil es el mejor medio para recorrer las grandes distancias intraurbanas y el parque de vehículos aumenta sin cesar, generando una contaminación atmosférica cada día más grave, que alcanza picos alarmantes durante los meses de invierno, debido a su acentuación por un efecto de inversión térmica. Sin embargo, existen desde hace mucho tiempo medidas de restricción vehicular (cada día se inmoviliza el 20% de los vehículos) y una intervención notable de los gobiernos, desde 1990, con la imposición de normas antipolución muy estrictas, la limitación y regulación de la circulación de autobuses en el centro de la ciudad, y también la creación de una tercera línea de metro hacia el sur de la aglomeración, muy poblado.

Pese a ello, si bien existe una voluntad de modificar el curso de las cosas, la cuestión de cómo hacerlo sigue sin resolverse. El problema de la gestión de la aglomeración en su conjunto, dividida en más de 30 municipios dotados de manera muy desigual en

43 Esta cifra de 4 millones de habitantes suplementarios no corresponde a una proyección demográfica (según el INE, la población de la aglomeración podría alcanzar en 2020 entre 6,5 y 7 millones de habitantes). Esta cifra se deriva de un simple cálculo destinado a evaluar cuál podría ser la población del Gran Santiago si la ciudad tuviera una densidad promedio de 150 habitantes por hectárea en un área de 60.000 hectáreas.

recursos y capacidad de acción, es probablemente uno de los mayores desafíos que la capital de Chile tiene que enfrentar.

Igualmente se sigue planteando el problema de la ubicación de los nuevos conjuntos de vivienda social. Por el momento, no se prevé ninguna reducción apreciable del número de unidades de vivienda producidas anualmente (por el contrario, se trata de construir cada vez más para reducir el "déficit" de vivienda) y las veleidades del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de construir en sectores ya consolidados, y ya no en la lejana periferia, por el momento no son más que palabras, debido a la continuación de la subida de los precios de la tierra en la aglomeración.

Si bien el "retorno" (o más bien la llegada) de la vivienda de tipo social en la ciudad "consolidada" no es una posibilidad en el corto plazo, no sucede lo mismo con la vivienda para clase media. La actividad de construcción de condominios muy modernos (copropiedades que ofrecen a los residentes una gama cada vez más amplia de servicios: piscina, lavandería, salones comunales para fiestas) es actualmente muy intensa en toda la zona de "renovación urbana" (es decir, el sector donde se aplica un "subsidio habitacional de renovación urbana", correspondiente aproximadamente a la primera corona de urbanización). Este dinamismo de la construcción, todavía inimaginable hace cinco años en esta zona muy deprimida en términos de poblamiento y de imagen, demuestra que la situación puede cambiar en forma acelerada.

7.2 Poderes públicos y barrios ilegales

Durante la dictadura militar del general Pinochet, cuando los límites fijados a la urbanización por el esquema director de 1960 "estallaban" y cuando las restricciones relativas a la expansión urbana se volvían prácticamente inexistentes, las ocupaciones ilegales de terrenos, que hasta entonces se habían desarrollado masivamente, fueron rigurosamente prohibidas: de hecho dejaron de existir después de 1973. Los barrios de origen ilegal fueron objeto de un programa masivo y sistemático de regularización y reabsorción, llevado a cabo esencialmente entre 1979 y 1985. Hoy día sólo subsisten en la metrópoli unos pocos *campamentos* (barrios de invasión) no regularizados (donde vivirían todavía unos 500 hogares). Después del retorno a la democracia en 1990, esta modalidad de acceso al suelo no reapareció.

En cuanto a las urbanizaciones clandestinas, ya no existen en la metrópoli desde finales de 1960. Esta ausencia se atribuye a la promulgación, en 1968, de una ley muy estricta que reprime este tipo de prácticas. Igualmente se relaciona con la importante oferta de vivienda social a buen precio, que hace poco atractiva esta modalidad de acceso a la vivienda.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ducci M.E. 1997, Chile: el lado obscuro de una política de vivienda exitosa, *Revue EURE*, vol. XXIII, N° 69, 99-115.

_____. 1998, Santiago, ¿una mancha de aceite sin fin? ¿Qué pasa con la población cuando la ciudad crece indiscriminadamente?, *Revue EURE*, vol. XXIV, N° 72, 85-94.

Gilbert A. 1993, *In search of a home: rental and shared housing in Latin American cities*, Londres, University College Press.

Guerra C. 1995, La reforma municipal en Chile, *Ciudades*, N° 25, 25-35.

Larrain P. 1994, Néolibéralisme et ségrégation socio-spatiale à Santiago du Chili, *Cahiers des Amériques latines*, N° 18, 103-112.

Matas J. 1989, La ordenación territorial en América Latina en los últimos veinte años: el caso chileno, *Ciudad y territorio*, N° 81-82, 227-235.

Paquette-Vassalli C. 1998, Le logement locatif dans les quartiers populaires de Santiago du Chili: les raisons d'un essor limité, Thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, París, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.

_____. 1997, Arrendatarios o "allegados": nuevas formas de división del espacio doméstico en los sectores populares de Santiago de Chile, *Fermentum (Revista venezolana de sociología y anthropología)*, N° 18, 117-128.

Renard V. 1994, Question foncière et développement urbain à Santiago et Bogota, *Problèmes d'Amérique latine*, N° 14, 201-216.

Rojas E., Greene M. 1995, Reaching the poor: lessons from the Chilean housing experience, *Environment and urbanization*, vol. 7, N° 2, 31-49.

18
São Paulo

Helena Menna-Barreto Silva

1. Contexto político-administrativo

Brasil es una federación de 26 Estados, cuya capital es Brasilia.

Desde 1889, el país es una república con régimen presidencial. La república se apoya en tres poderes independientes: el Ejecutivo (el presidente y sus ministros), el Legislativo (Senado federal y Cámara de Diputados) y el Judicial. Desde que es una república, el país ha sufrido varios períodos de autoritarismo, con supresión del poder legislativo y/o de las elecciones. El último de estos períodos, luego del golpe de Estado de 1964, duró hasta principios de los años 1980.

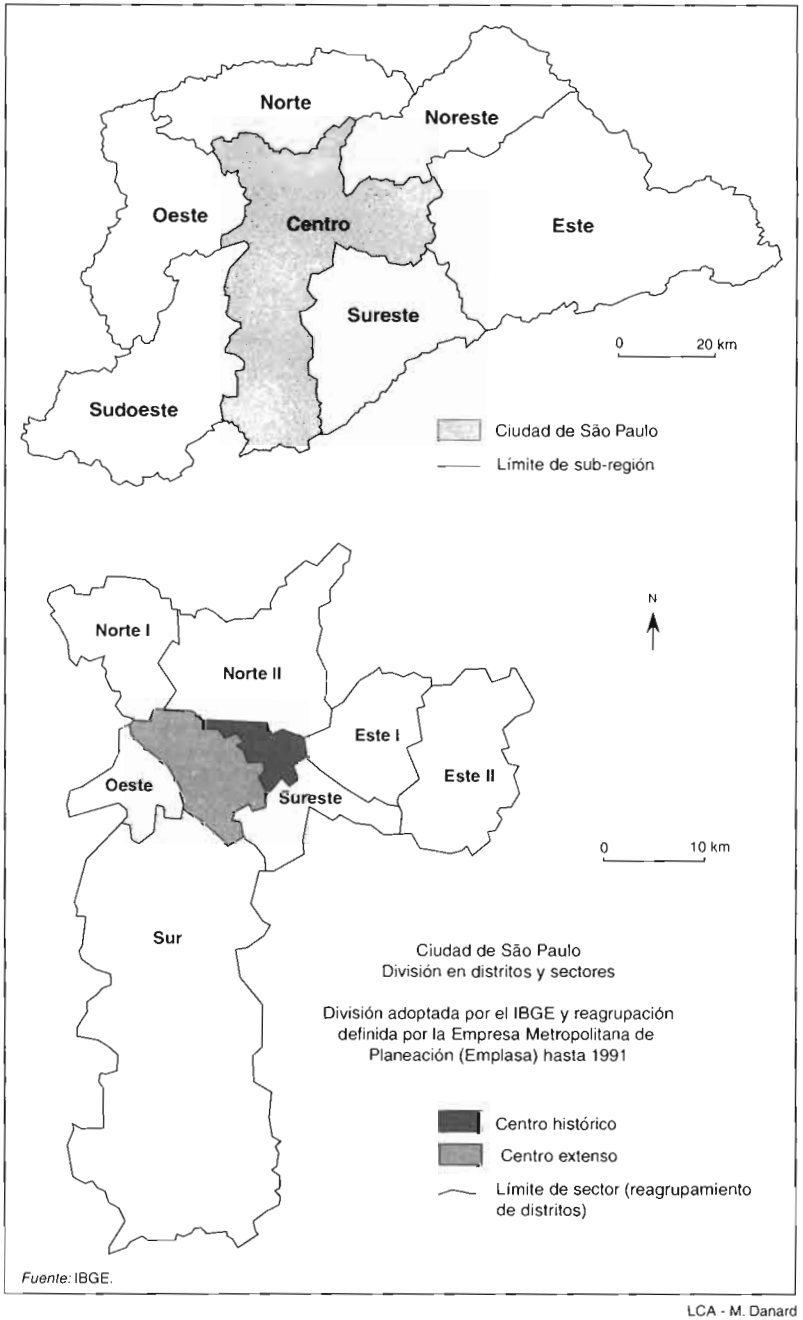
La metrópoli de São Paulo (Gran São Paulo, GSP, o Región Metropolitana, RMSP) reúne 39 municipios, entre los cuales se encuentra la ciudad de São Paulo, capital del Estado del mismo nombre (Mapa 50). El estatuto de región metropolitana se estableció en 1973, confiriéndole en teoría al Estado de São Paulo varias responsabilidades y competencias sobre el territorio de la metrópoli. En realidad, desde la Constitución federal de 1988, con la ampliación de los poderes de los municipios, las atribuciones metropolitanas prácticamente desaparecieron.

2. Papel económico de la metrópoli

La región metropolitana de São Paulo es el principal polo económico brasileño. En 1994, concentraba el 20% del total de empleos formales (con tarjeta de trabajo) del país, el 24% de los empleos de la industria y el 22% de los empleos del sector de los servicios. Por otra parte, en la ciudad de São Paulo, principal centro financiero del país, se concentran las sedes de las grandes instituciones financieras nacionales y extranjeras. Sin embargo, desde hace algunos años se observa el desplazamiento de algunas industrias hacia el interior del Estado y aún hacia otros Estados, así como la disminución del carácter atractivo de la región para las nuevas industrias, debido a varias razones (precio de la tierra, impuestos, etc.).

Mapa 50

São Paulo: división político-administrativa de la región metropolitana (1991)



Fuente: IBGE.

LCA - M. Danard

Desde los años 1980, el sector industrial (metalurgia, mecánica, electricidad, comunicaciones, confección, química) pierde importancia en relación con el sector de servicios. En 1986, en la industria se concentraba el 39,3% de los empleos formales, y en el sector de servicios el 41,9%. En 1995, los empleos industriales sólo representaban el 27,4%, mientras que los empleos del sector de servicios alcanzaban el 53,2%.

La tasa de desempleo de la región es más alta que la del Estado de São Paulo. En diciembre de 1997, la proporción de desempleados en el Gran São Paulo era del 16,6% de la población económicamente activa (PEA), contra sólo el 8,7% a finales de 1987.

3. CONTEXTO DEMOGRÁFICO NACIONAL

	1996
BRASIL	
Población total (en millones)	157
% Población urbana	78,4%
RED URBANA: PRIMACÍA	
Rango de São Paulo	1
Población: Ciudad de São Paulo (Región metro.) (millones)	9,839 (16,58)
Población São Paulo / Población total Brasil	10,6%
Población São Paulo / Pob. aglo. de rango 2 (Rio de Janeiro)	1,63

Fuente: Censo.

Población urbana: el territorio de cada municipio brasileño puede comprender una zona urbana y una zona rural. Se entiende por población urbana la que reside en la zona urbana legal de cada municipio. Según la ley, la zona urbana debe estar dotada de ciertos servicios e infraestructuras urbanas. Sin embargo, los criterios no son muy claros ya que, por un lado, las municipalidades están interesadas en expandir su zona urbana para poder beneficiarse con más impuestos sobre la propiedad (IPTU), y por el otro, en varios municipios los establecimientos populares siguen siendo censados como zonas rurales hasta la modificación del perímetro urbano. Las demás aglomeraciones con estatuto de Región Metropolitana son: Rio de Janeiro (10.2 millones en 1996), Porto Alegre (3,2), Recife (3,1), Salvador (2,7), Belo Horizonte (3,8), Fortaleza (2,6), Belém (1,6) y Curitiba (2,4). Las otras principales aglomeraciones del Brasil, que no tienen este estatuto, son Brasilia y Campinas.

4. DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LA METRÓPOLI

La ciudad de São Paulo registra un crecimiento explosivo desde finales del siglo XIX. Millones de inmigrantes europeos, asiáticos y de todas las regiones del país llegaron en busca de trabajo. La población era de 26.000 habitantes en 1870, 65.000 en 1890, 240.000 en 1900, 530.000 en 1918, más de un millón en 1930, más de 2 millones en 1950.

Cuadro 1
São Paulo: tasa de crecimiento por barrio o distrito (1980-1996)

Barrio o distrito censal [a]	Sector de la ciudad	Tasa de crecimiento anual 1980-91	Tasa de crecimiento anual 1991-96
Jardim Ângela	Sur	4,71	4,50
Grajaú	Sur	4,68	7,20
Lajeado	Este II	4,52	2,88
Iguatemi	Este II	5,52	8,62

a. Nombres y territorios según la división adoptada para el censo (Ibge) después de 1991. Los nuevos distritos de Jardim Ângela y Grajaú resultan de la subdivisión del antiguo distrito de Capela do Socorro. Lajeado e Iguatemi resultan de la subdivisión del antiguo distrito de Guaianazes.
Fuente: IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística).

Cuadro 2
Gran São Paulo y Brasil: evolución demográfica (1960-1996)

Sub-regiones	Población		Tasa de crecimiento anual (%)			
	1960	1996	1960-70	1970-80	1980-91	1991-96
Centro ciudad	3.709.274	9.839.436	4,79	3,67	1,16	0,40
Oeste	183.461	1.558.368	9,53	7,07	3,53	3,40
Suroeste	37.103	562.580	10,64	10,92	4,48	3,93
Sureste	504.416	2.224.096	6,96	5,27	1,97	1,69
Este	181.558	979.870	5,57	5,22	4,21	3,78
Noreste	118.818	1.064.490	8,29	8,19	3,70	4,35
Norte	50.177	311.930	5,09	5,17	5,66	4,74
Gran São Paulo (GSP)	4.791.245	16.583.234	5,44	4,46	1,88	1,46
Brasil	70.070.457	157.079.573	2,89	2,48	1,93	1,38

Fuente: Ibge (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística).

Desde los años 1970, el ritmo de crecimiento de la capital y de la región se desacelera fuertemente debido, en primer lugar, a la disminución de la inmigración (proveniente de otras regiones del país). Entre 1980 y 1996, la tasa de crecimiento demográfico anual es del 0,92% para la ciudad y del 1,67% para la región metropolitana. No obstante, estas cifras son mucho más elevadas en los sectores más pobres (carentes de empleo y de servicios) de la ciudad, así como en los municipios "pobres" de la región. Por ejemplo, en los barrios más pobres de la periferia de la ciudad de São Paulo, las tasas de crecimiento son superiores al 4,5% en el período 1980-1991 y del 2,8% en el período 1991-1996.

En segundo lugar, la caída del fenómeno migratorio se acompaña de una reducción de la natalidad y la mortalidad. Finalmente, se registra la emigración de una parte de la población de la ciudad de São Paulo hacia otros municipios de la región, así como desde la región hacia otras ciudades del Estado de São Paulo.

Cuadro 3
Ciudad de São Paulo: evolución demográfica (1940-1960)

Población		Tasa de crecimiento anual (%)			
Año		Período	Total	Natural	Migratorio
1940	1.326.261	1940-1950	5,20	1,48	4,14
1950	2.198.096	1950-1960	5,60	2,49	3,76

Fuente: Ibge.

El Cuadro 4 muestra, con base en las tasas de crecimiento, el peso relativo de los diferentes factores en la evolución demográfica de la región y de las subregiones después de 1960.

Cuadro 4
Gran São Paulo y subregiones: factores de la evolución demográfica (1970-1996)

	Factores de la evolución demográfica (tasas anuales %)								
	1970/1980			1980/1991			1991/1996		
	total	natural	migra	total	natural	migra	total	natural	migra
Centro ciudad S.P.	43,4	24,0	19,3	13,6	22,2	-8,7	2,0	7,0	-5,0
Oeste	98,1	35,3	62,8	46,4	32,1	14,3	17,8	9,4	8,4
Suroeste	182,0	50,5	131,4	61,9	32,9	29,0	20,9	8,2	12,7
Sureste	67,2	30,6	36,6	24,0	26,2	-2,3	8,6	7,6	1,0
Este	66,3	27,7	38,6	57,3	29,2	28,1	20,0	9,2	10,8
Noreste	119,8	39,7	80,1	49,1	33,0	16,1	23,3	9,3	14,0
Norte	65,5	24,6	40,9	83,3	33,7	49,5	25,6	10,7	14,9
Gran São Paulo	54,7	26,5	28,2	22,7	24,6	-2,0	7,4	7,6	-0,2

Fuente: Ibge.

5. DINÁMICA ESPACIAL DE LA METRÓPOLI

Entre 1905 y 1914, la mancha urbana aumenta anualmente en 114 ha, y en 868 ha entre 1914 y 1930. Este crecimiento no responde al aumento de la población, sino a la proliferación de urbanizaciones especulativas. La densidad de la parte urbanizada era de 110 hab/ha en 1914, y sólo de 47 hab/ha en 1930.

La expansión periférica después de los años 1940 puede explicarse por distintos factores: la demanda de los hogares de bajos ingresos deseosos de librarse del pago de arriendo y acceder a la propiedad según una oferta compatible con sus salarios; la falta de control sobre las urbanizaciones clandestinas en terrenos rurales; la extensión de la red de autobuses que favorecía la implantación de vivienda distante del sitio de

trabajo. De esta manera, la mancha urbana de la ciudad de São Paulo pasa de 180 km² en 1930 a 700 km² en 1965 y a 900 km² en 1988 (Mapa 10). En la misma fecha, la mancha de la aglomeración (municipios vecinos y conurbación) alcanza 1.700 km².

Al tiempo que la ciudad se extendía sin control y sin infraestructuras debido a las urbanizaciones ilegales, numerosos espacios permanecían vacíos en los sectores pericentrales. Sin embargo, el proceso de verticalización en São Paulo (residencias, comercios, oficinas) se desarrolló considerablemente, sobre todo en sectores urbanos habitados y dotados de todas las infraestructuras modernas. En dichos sectores, los promotores de la verticalización producen nuevas áreas para construir, demoliendo los inmuebles existentes y procediendo a reagrupamientos parcelarios. De esta forma, el tejido urbano se va transformando permanentemente.

6. PRODUCCIÓN Y OCUPACIÓN DE LA VIVIENDA

Las diferentes formas de producción de vivienda son las siguientes:

1. Producción privada legal o formal: se trata de la producción de urbanizaciones, casas y apartamentos conforme a las normas de urbanismo y construcción; de ventas o alquileres según las reglas legales. Este tipo de producción da acceso a los créditos públicos y privados (financiación para promoción inmobiliaria y accesión a la propiedad).
2. Producción pública de vivienda social: se trata de la producción de urbanizaciones, casas y apartamentos realizada según normas específicas de urbanismo y construcción; de ofertas para la venta destinada a una demanda social y según criterios de financiación adecuados a los ingresos. La oferta de vivienda de este tipo es cuantitativamente insuficiente frente a las necesidades reales.
3. Producción irregular según distintos tipos[44]:

- Urbanizaciones ilegales o clandestinas: se trata de la producción privada de parcelas y venta a bajo precio (en relación con el precio de parcelas regulares), sin obras de infraestructura, sin aprobación del plan de parcelación y sin trámite de registro. Esta forma de producción no permite a los adquirientes obtener títulos de propiedad.
- *Favelas*: forma de producción basada en la invasión de terrenos públicos o privados, ya sea por ocupación progresiva, o por ocupación masiva organizada, seguida por la construcción de vivienda precaria, sin infraestructuras. Las *favelas* están presentes en casi todos los municipios del Gran São Paulo, ocupando a menudo terrenos inapropiados para cualquier edificación, en sitios inadecuados (laderas, zonas inundables). Allí vive entre el 15 y el 20% de la población metropolitana.

44 Sobre los barrios irregulares, *ver*: Silva H.M.B. y Ceneviva L., 1995.

- *Cortiços*: se trata de la explotación, con fines de alquiler, de construcciones (casuchas) no conformes a las normas: piezas, muchas veces subdivididas, con dotación sanitaria insuficiente. Se produce este tipo de vivienda muy precaria transformando inmuebles antiguos o construyendo pequeñas piezas detrás de las casas autoconstruidas en urbanizaciones populares. La mayor parte de los *cortiços* están situados cerca de los sitios de trabajo. En 1993, aproximadamente el 6% de la población de São Paulo vivía en los *cortiços*.

Según el modo de ocupación, las viviendas pueden ser: *proprias* (propiedad del habitante), *alugadas* (alquiladas) o *cedidas* (permiso de uso gratuito).

En Brasil, cerca del 70% de las unidades de vivienda (sector formal e informal juntos) pertenecen a quienes las ocupan. En la ciudad de São Paulo esta proporción es del 71%, y del 64,5% en la región metropolitana de São Paulo.

Cuadro 5
Ciudad de São Paulo: *standing* y tipo de vivienda (1991)

	Unidades de vivienda	%
Vivienda considerada de "mediano y alto *standing*" por el catastro municipal (TPCL)[a]	1.066.000	42,0
Vivienda considerada de "bajo *standing*" por el TPCL (incluida la vivienda producida por los promotores públicos)	647.200	25,5
Otros tipos de vivienda (*favelas*, urbanizaciones todavía ilegales, etc.) no incluidos en el TPCL	826.800	32,6
Total de unidades de vivienda según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (censo de 1991)	2.540.000	100,0

a. Este catastro comprende los inmuebles producidos por los sectores formal e informal, en terrenos cuya propiedad es legal. No toma en cuenta las *favelas* y los lotes de las urbanizaciones que siguen siendo ilegales.
Fuentes: TPCL e IBGE.

7. POLÍTICAS URBANAS

7.1 Principales modos y niveles de intervención de los poderes públicos

En la historia reciente del país, es imposible hablar de "políticas urbanas" del gobierno federal o de los Estados. Convendría más bien evocar el *laisser-faire* generalizado frente a los efectos de las políticas económicas y del sistema político y social: desequilibrios regionales, degradación de los mercados de trabajo, violencia urbana, exclusión social, etc. Pese al agravamiento de estos problemas a causa de las leyes y las políticas federales, la solución sigue siendo responsabilidad de los poderes locales, sobre todo en el marco del fortalecimiento del discurso de la descentralización y del retiro del Estado.

La principal forma de intervención pública en medio urbano consiste en grandes obras de infraestructura, saneamiento y transporte. Estas intervenciones producen efectos a menudo contradictorios en la estructuración del espacio: valorización del suelo, expulsión de los sectores de población más pobres, etc. Sin embargo, en ocasiones se observan algunas iniciativas a nivel de la gestión intraurbana y de las políticas redistributivas que pueden contribuir a reducir la exclusión: programas dirigidos a garantizar un ingreso mínimo a todas las familias, instrumentos de gestión de la tierra para aumentar las posibilidades de acceso a la vivienda, etc.

A nivel intraurbano, las municipalidades son teóricamente responsables de la expansión y la gestión del espacio ya urbanizado. Su participación en la producción del espacio se hace sobre todo a través de la implantación de la red vial. Para orientar la expansión y la promoción privada, un conjunto de leyes municipales reglamenta la parcelación y el uso del suelo (zonificación, coeficiente de ocupación del suelo, etc.). Sin embargo, la mayor parte del territorio metropolitano ha sido ocupado de manera irregular y continúa densificándose de la misma manera.

7.2. Poderes públicos y barrios ilegales

Para el sistema, los barrios ilegales representan de hecho una solución ventajosa: por esta razón se desarrollaron considerablemente. Frente a las diversas situaciones de irregularidad, teniendo en cuenta las situaciones políticas, los intereses en juego o la coyuntura, la actitud de los poderes públicos es muy variable: la represión, el *laisser-faire* o las acciones de regularización.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brant V.C. (dir.) 1998, *São Paulo: Trabalhar e Viver*, São Paulo, Brasiliense.

Camargo C.P.F. *et al.* 1976, *São Paulo, 1975: Crescimento e Pobreza*, São Paulo, Loyola.

PIR Villes 1997, *La recherche sur la ville au Brésil*, París, CNRS Editions, (Cahiers du PIR Villes).

Sachs C. 1990, *São Paulo: politiques publiques et habitat populaire*, París, Editions de la Maison des sciences de l'homme.

Silva H.M.B. 1991, Política y gestión de tierras públicas en San Pablo. *Medio ambiante y urbanización, numéro spécial Tierra Fiscal y Regularización Urbana*, N° 34, Buenos Aires, Instituto Internacional de Medio Ambiente - IIED-AL, 25-42.

_____ 1997, Favelas y fraccionamientos irregulares en São Paulo, en Azuela A., Tomas F. (eds), *El acesso de los pobres al suelo urbano*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

_____ 1998, Logement et gestion foncière à São Paulo, *Etudes foncières*, N° 79, 32-37.

_____ 1998, Terra e Moradia: que papel para o município? (Sols et logement: quel rôle peut jouer le pouvoir local?), Thèse de doctorat, Faculté d'Architecture et d'Urbanisme, Universidad de São Paulo.

_____, Ceneviva L. 1995, Le tournant des années 1970 à São Paulo, *Urbanisme*, N° 283, 78-81.

_____, Castro M.C.P. 1997, A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo, Ponencia, Séminario "Habitação: como ampliar o mercado?", Lincoln Institute of Land Policy.

19
UAGADUGÚ

Émile Le Bris

1. CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

Burkina Faso (ex Alto Volta) tiene un sistema administrativo hipercentralizado de tradición mosi. Impuesta desde el exterior a partir de finales de los años 1980, la descentralización no ha dado lugar a una verdadera consolidación política de las colectividades locales.

Su sistema político es el de una república democrática (¿de hecho una "dictadura descomprimida?").

Uagadugú tiene el rango administrativo de capital nacional. Puede considerarse que su área metropolitana cubre la provincia del Kadiogo. La capital burkinabesa está organizada, desde 1988-1989, en cinco municipios de circunscripción (a su vez divididos en sectores), encabezados por una municipalidad central (Mapa 28). Las primeras elecciones municipales tuvieron lugar en 1995. Colectividad descentralizada de referencia, el municipio goza de personalidad moral y dispone de un Concejo de circunscripción elegido, que escoge al alcalde en su seno. El conjunto de los concejales de circunscripción y los jefes administrativos de las 17 aldeas anexas conforman el Concejo municipal de Uagadugú y eligen al alcalde.

No existe un estatuto de área metropolitana. La definición del "Gran Uagadugú" adoptada en 1976 no precisaba la cuestión de las fronteras externas. Ni el censo de 1985, ni la encuesta realizada en 1991 por el Instituto de Estadística (INSD) suministran información a esta escala. Los resultados detallados del censo de 1996 aún no están disponibles.

2. PAPEL ECONÓMICO DE LA METRÓPOLI

Durante mucho tiempo superada en el plano económico por Bobo Diulaso, Uagadugú sobrepasó su rival a mediados de los años 1980 y hoy día monopoliza las funciones económicas y políticas. Más que de actividades productivas, se trata de una economía rentista y/o especulativa muy dependiente del extranjero. El PNB por habitante es inferior a US$ 250 y registró una evolución regresiva entre 1985 y 1995.

Uagadugú cuenta con el único aeropuerto internacional del país y constituye el términus de la línea ferroviaria que la une con Abidján.

Burkina Faso fue puesto bajo ajuste en 1991 y registra un crecimiento importante de su endeudamiento (de US$ 398 millones en 1983 a 794 millones en 1987, y a 1.294 millones en 1996). La estabilidad política atrae menos a los inversionistas que a una multitud de especuladores y aventureros.

A principios de los años 1970, la tercera parte de los asalariados públicos y privados del país (11.000) residía en Uagadugú. Las sesenta empresas modernas con que contaba la ciudad en 1980 contribuían poco a la generación de empleo. Desde entonces, la actividad industrial "moderna", localizada en las zonas de Gunghin (sector 9) y Kosodo (sector 25), se ha visto beneficiada con el retorno de establecimientos anteriormente instalados en Bobo Diulaso, pero su peso relativo en el empleo urbano no supera el 20%. En 1976, el 73% de los activos se ubicaban en el sector informal (de los cuales el 25% en la agricultura), pero esta cifra es claramente superior a la suministrada por la encuesta Cnrst/Orstom en 1986 (50%).

El peso de la capital en el PIB de los países del África saheliana se estima en 60%. Esta cifra nos parece exagerada tratándose de Uagadugú.

3. CONTEXTO DEMOGRÁFICO NACIONAL

	1996
BURKINA FASO	
Población total (en millones)	10,3
% Población urbana	27%
RED URBANA: PRIMACÍA	
Rango de Uagadugú	1
Población de Uagadugú (en millones)	0,776
Población Uagadugú / Población total Burkina Faso	7,5%
Población Uagadugú / pob. aglo. de rango 2 (Bobo Dioulasso)	4,4

Fuente: Censo y Moriconi-Ebrard, 1993.
Población urbana: se considera como población urbana "la población de las capitales de provincia que son ciudades o podrían llegar a serlo a corto plazo". El Censo General de Población (CGP) de 1975 contabiliza 5 "verdaderas ciudades"; el de 1985, 13; y el de 1996, 33 "municipios de pleno ejercicio".

4. DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LA METRÓPOLI

Cuadro 1
Uagadugú: evolución de la población de la ciudad (1950-1996)

1950	1960	1970	1980	1990	1996
19.000	54.000	118.000	282.000	601.000	776.000

Fuentes: Estimaciones (1950, 1960 y 1970), extrapolaciones a partir de los censos (1980 y 1990) y resultado del CGP (1996).

En los años 1980, el crecimiento de la ciudad de Uagadugú se descompone así: el 43% por crecimiento natural y el 57% por migración.

En 1975, se contabilizaban, fuera del Alto Volta, 250.000 emigrantes voltenses permanentes y 300.000 emigrantes temporales (es decir, que manifestaban explícitamente su intención de regresar al país). A principios de los años 1980, el flujo anual de migrantes hacia las ciudades voltenses no superaban los 15.000. La inmigración directa de origen rural representaba cerca del 80% del total de inmigrantes para la totalidad de las ciudades del Alto Volta. La encuesta Cnrst/Orstom (1985-1986) sobre los sectores periféricos evidencia un retroceso de este componente migratorio (65%), pero muestra sobre todo una evolución notable de la relación nativos / no-nativos en los sectores periféricos (para los no nativos, se toman en cuenta las migraciones interurbanas en Burkina Faso y entre Burkina Faso y los países vecinos).

Cuadro 2
Proporción de nativos y no nativos de Uagadugú en 1975 y en 1986

	Nativos (%)	No nativos (%)
Totalidad ciudad en 1975	44	56
Periferia en 1986	15	85

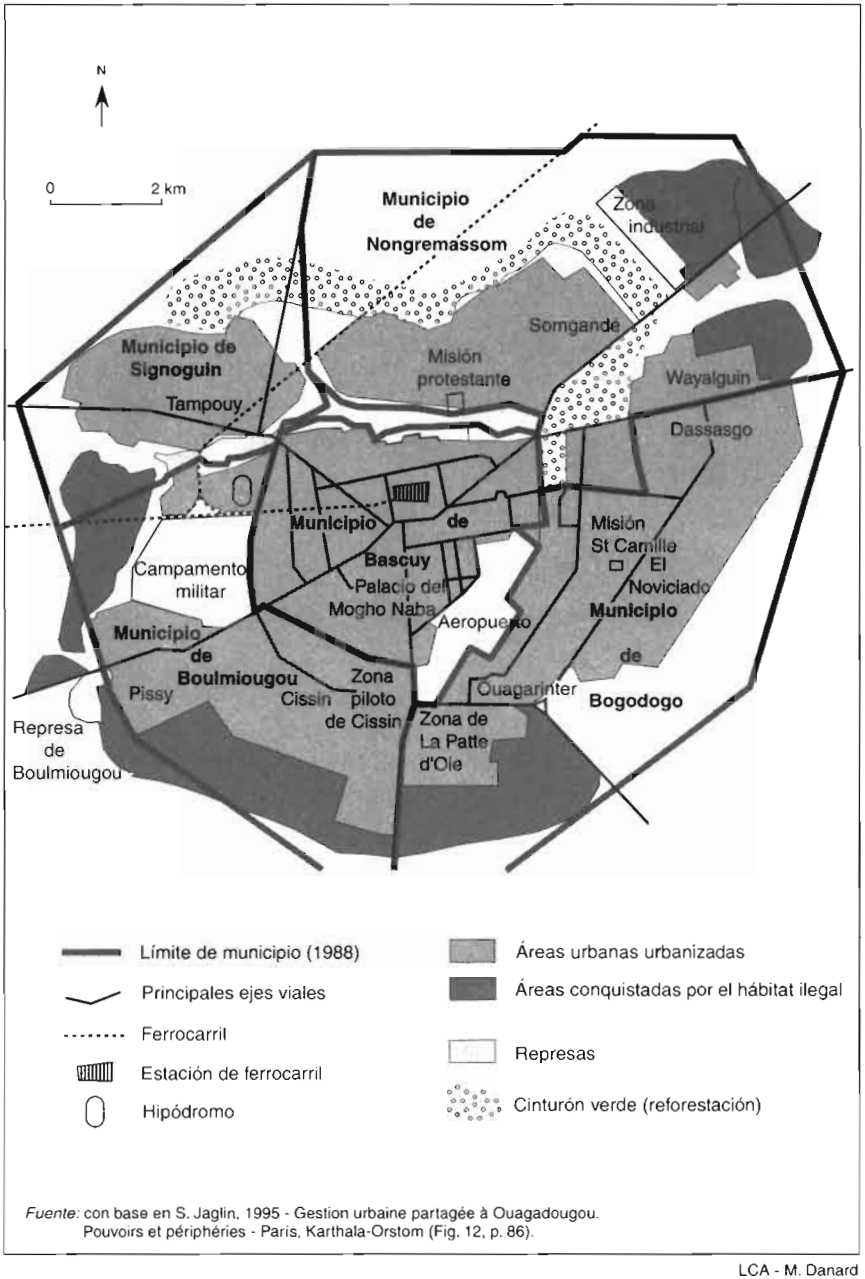
Fuentes: CGP en 1975 y Encuesta Orstom/Cnrst en 1986.

Antes de finales de los años 1970, los nuevos citadinos se establecen preferentemente en los barrios centrales. Después de 1980, los flujos se orientan hacia los barrios periféricos, y especialmente hacia los sectores este y sureste de la ciudad (15, 18, 25, 27, 28 y 30).

5. DINÁMICA ESPACIAL DE LA METRÓPOLI

Las extensiones no urbanizadas se encuentran en toda la periferia, pero están particularmente desarrolladas en los sectores oeste y suroeste de la ciudad y, en menor medida, en la parte sureste (Mapa 51). Las expansiones identificadas por la Dirección General de Urbanismo obedecen menos a los criterios habituales (zonas de actividades, grandes ejes de comunicación, etc.) que a las estrategias de las comunidades aldeanas periurbanas y a la implementación de grandes proyectos residenciales de alto prestigio ("Uaga 2000").

Mapa 51
Uagadugú: ocupación del suelo (1990)



Fuente: con base en S. Jaglin, 1995 - Gestion urbaine partagée à Ouagadougou. Pouvoirs et périphéries - Paris, Karthala-Orstom (Fig. 12, p. 86).

LCA - M. Danard

Cuadro 3
Uagadugú: repartición espacial del crecimiento (1980 y 1993)

	1980	1993
Perímetro parcelado	1.960 ha	12.435 ha
Perímetro no parcelado	4.900 ha	4.600 ha

Fuente: Dirección General de Urbanismo, Hábitat y Topografía.

En 1975, una encuesta de la SAED (Sociedad de Ordenamiento y Desarrollo) señaló un crecimiento espacial del 3% de los barrios parcelados y del 11% de los barrios no parcelados. El sector no urbanizado se desarrolló esencialmente en la periferia con base en las reglas consuetudinarias sobre la tierra. Se encontraba igualmente en los barrios centrales, bajo la forma de hábitat precario invadiendo el espacio público ("tugurio" de Ipelcé), o bien bajo la forma de barrios aparentemente estructurados pero considerados como "insalubres" y propicios para el desarrollo de la delincuencia (Bilibambili, Tiendpalogo, Zangoettin).

La operación de urbanización sistemática de los años 1983-1988 redujo prácticamente a cero las extensiones no urbanizadas. Según las estimaciones de la Dirección General de Urbanismo, estas últimas habrían crecido en forma regular desde principios de los años 1990 hasta superar en 1996 las 6.000 ha.

6. Producción y ocupación de la vivienda

Hasta finales de los años 1970, el Estado está prácticamente ausente de todo el sector. Al final de este período se observa un crecimiento significativo del modo de adquisición por compra con el desarrollo de un verdadero mercado de la finca raíz. Después de 1983, la política masiva de parcelación interrumpe provisionalmente esta evolución y le otorga el primer lugar al Estado. Los años 1990 consagran el retorno al sector privado de la promoción de la tierra e inmobiliaria, con la aparición de un sector moderno de promoción que busca captar los ahorros colocados en el extranjero por los burkinabeses.

En el parque inmobiliario, la proporción realizada por la promoción pública y privada de vocación comercial sigue siendo muy reducida, en todo caso menos del 10% de su totalidad. Lo cual no significa en absoluto –por lo menos desde los años 1980– que el resto del parque sea ilegal.

De 450 m^2 en 1980, el área promedio de las parcelas estaría hoy día alrededor de los 300 m^2. La tasa promedio de ocupación de las parcelas es de 6,1 con 1,7 personas por pieza.

La casi totalidad de las parcelas está ocupada por un solo hogar, excepto en el caso de las parcelas ocupadas por inquilinos (más del 25% de los arrendatarios cohabitan

con por lo menos 5 hogares). Si bien en su mayoría las personas albergadas[45] son familiares del propietario, los arrendatarios no tienen casi nunca una relación de parentesco con el propietario.

Cuadro 4
Uagadugú: repartición de los hogares según su modo de ocupación en los sectores periféricos (1987)

	Situación en 1987
Propietarios	62,0%
Arrendatarios	9,5%
Albergados	28,5%

Fuente: Encuesta Orstom/Cnrst, 1986.

7. POLÍTICAS URBANAS

El primer Plan de Urbanismo se remonta a 1926. En los años 1930 y 1940, los únicos sucesos sobresalientes son el desarrollo del barrio administrativo y luego el de los barrios "santos" alrededor de la misión católica. En los años 1950 aparecen algunas grandes obras de infraestructura y una reactivación tímida de la política de parcelación.

En las dos primeras décadas de la independencia se habla de una "política radical de no intervención" en el campo urbano.

A partir de 1983, la política urbana del régimen sankarista (dirigido por el capitán Thomas Sankara) constituye el eje de una política nacional cuyo objetivo oficial es mejorar la condición de los campesinos.

El "proyecto de ciudad" subyacente a esta operación no es nada original: se trata de parcelar los barrios periféricos según un "método de ordenamiento progresivo" con un amplio lugar para la "participación popular". La ciudad así diseñada es concebida como espacio pedagógico de transmisión de las nuevas disciplinas cívicas y morales que se traducen en las obras de interés colectivo. Sin embargo, detrás de esta intención revolucionaria, aflora el carácter higienista del proyecto.

El objetivo explícito de la nueva distribución administrativa en sectores era el de "acabar con las feudalidades tradicionales" que funcionaban en la base territorial del barrio (Jaglin, 1995). Dentro del perímetro urbano se pretendía también reducir la

45 Esta categoría remite a la práctica muy común en África subsahariana de albergar, generalmente de manera gratuita, a un familiar o un amigo, citadino recién llegado, o aldeano en estadía temporal en la ciudad (estudiantes, por ejemplo). La dificultad para encontrar una vivienda lleva, con frecuencia, a prolongar esta situación de albergue, lo cual puede generar tensiones sobre la "concesión" (lote con una o varias casas). A esta situación de dependencia residencial corresponde entonces una categoría estadística muy heterogénea.

brecha entre ciudad real y ciudad legal al tomar el control de los barrios irregulares, descuidados por la antigua distribución territorial.

A partir de la década de 1990, se inicia la fase de ajuste estructural. Lo que constituía la originalidad del proyecto urbano sankarista, paulatinamente va desapareciendo bajo las exigencias de los prestamistas internacionales, en particular la de acabar con toda política de vivienda subsidiada.

En junio de 1993 se promulga la ley sobre administración territorial, pero sólo en febrero de 1995 se organizan elecciones municipales en los 33 municipios. Esta consulta popular refuerza la doble legitimidad social y política de una élite posrevolucionaria compuesta por algunas "grandes familias" localmente bien implantadas.

Los resultados globales de las políticas urbanas durante las dos primeras décadas de la independencia son irrisorios: apenas más de 1.000 hectáreas urbanizadas en 20 años (o sea 50 ha por año), mientras que en cinco años de actividad (1973-1978), la Sociedad Inmobiliaria Pública (Sopro-GIM) realizó... 56 "unidades de vivienda económica". En este desierto de iniciativas interviene la puesta en marcha, gracias a la financiación del PNUD, del "Programa Cissin", considerado en su época (años 1970) como un modelo en materia de restructuración de barrio para una población asalariada de bajos ingresos.

La reforma agroterritorial de 1984 prevé la nacionalización de las tierras agrícolas y del suelo urbano agrupado en el "Dominio de la Tierra Nacional". Por su lado, la política de arrendamientos sólo tiene una existencia efímera, debido que los topes decididos en 1984 y luego la declaración de alquileres gratuitos para el año 1985 no surten efecto.

Lo que hace las veces de nuevo esquema director es el plan de parcelación de 60.000 parcelas entre 300 y 400 m^2 llevado a cabo en menos de 5 años (1985-1988) sin recurrir a la financiación externa.

Lanzado en 1983, el programa de las "Ciudadelas del 4 de Agosto" pretendía reactivar la producción de vivienda social.

La voluntad de ruptura del poder revolucionario es igualmente evidente en la restructuración de los barrios centrales, cuya primera fase fue la reconstrucción del mercado central a finales de 1985. En el mismo proceso, se realizaron múltiples operaciones de expulsión con el fin de poner los espacios centrales al servicio de actividades económicas modernas.

En gestación desde 1986, el segundo "proyecto de desarrollo urbano" sólo arranca en 1990. La operación de asignación de direcciones se enmarca en una operación más amplia de implementación de un Sistema de Información Urbana (SIU), y constituye el principal aspecto de este segundo proyecto urbano, tendiente ante todo a acrecentar el recaudo fiscal municipal. Un tercer proyecto urbano se inicia en 1996. Al rubro "ingresos locales", relativo principalmente al cobro del impuesto de ocupación residencial, se suma un rubro "medio ambiente".

El fenómeno avanzado de "apolillamiento" del cinturón verde evidencia la impotencia de los poderes públicos para orientar la expansión urbana. Es finalmente mediante proyectos de prestigio (como "Uaga 2000", lanzado en la segunda mitad de los años 1990), y sobre todo a través de las estrategias privadas de los promotores y los jefes de tierra consuetudinarios, como se opera esta orientación.

En menos de diez años se produce una formidable empresa de producción voluntarista de un nuevo espacio urbano, tanto en los barrios centrales como en la periferia. Esta espectacular metamorfosis del espacio construido no estuvo acompañada de iniciativas convincentes en materia de infraestructura, dotación en servicios y gestión urbana.

Teóricamente erradicados a finales de los años 1980, los barrios irregulares ocupaban otra vez más de 6.000 ha en 1996. A partir de esta fecha se observa una densificación de los "nuevos barrios". Incapaz de responder a la gran demanda de los nuevos "urbanizadores", la Dirección General de Urbanismo intentó frenar como pudo este movimiento, sin jamás recibir instrucciones políticas claras.

La revisión de la "reforma agroterritorial" realizada en 1991 admitía las transacciones, pero no definía claramente la cuestión de la propiedad y de la securización. Igual que en los años 1980, el derecho no logró organizar la realidad y los propietarios de tierra regresaron con fuerza a un mercado donde reinaba la arbitrariedad más completa y una especulación desenfrenada.

Lo no parcelado que progresa desde principios de los años 1990 es un síntoma, entre otros, de un agravamiento brutal de las desigualdades. La segregación social y espacial hace parte ahora del paisaje de Uagadugú.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Colectivo 1992, *Les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou (Burkina Faso) 1984-1990*, Uagadugú y París, Cnrst-Orstom-DGUT-IFU París VIII.

_____ 1985, Le Burkina Faso. *Politique Africaine*, N° 20, París, Karthala.

_____ 1989, Retour au Burkina Faso. *Politique Africaine*, N° 33, París, Karthala.

Déverin-Kouanda Y. 1992, Le corps de la terre. "Moose" de la région de Ouagadougou: Représentations et gestion de l'environnement, Thèse de doctorat, Université de París I.

Ganne B., Ilboudo E. *et alii* 1988, Evolution récente des villes moyennes du Burkina Faso: investissements publics et politique de développement, Rapport GLYSI, Lyon (las principales conclusiones del informe están en: Ganne B. et Ilboudo E. 1989, *L'aménagement urbain à l'épreuve du quotidien, Politique Africaine*, N° 34).

Jaglin S. 1995, *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou. Pouvoirs et périphéries*, París, Karthala-Orstom.

Loada, A., Otayek, R. 1995, Les élections municipales du 12 février 1995 au Burkina Faso, *Politique Africaine*, N° 58, 135-142.

Moriconi-Ebrard F. 1993, *Géopolis – Pour comparer les villes du monde*, París, Anthropos (Col. Villes).

Otayek, R. (ed) 1999, *Dieu dans la cité. Dynamiques religieuses en milieu urbain ouagalais,* Burdeos, CEAN.

Esta edición se terminó de imprimir en marzo de 2002.
Publicado por ALFAOMEGA COLOMBIANA S.A.
Calle 106A No. 22-56, Bogotá, Colombia
E-mail: scliente@alfaomega.com.co
La impresión y encuadernación se realizaron en
Editorial Nomos

En la historia de la urbanización, la segunda mitad del siglo XX se caracteriza por la emergencia de grandes aglomeraciones al interior de las cuales se desarrollan nuevas dinámicas. Es preciso reconocer la diversidad de las formas y de las temporalidades metropolitanas: la mundialización de la economía no significa necesariamente la uniformización del mundo. Con el fin de comprender mejor las dinámicas contemporáneas, proponemos aquí un enfoque particular: las movilidades espaciales y su papel en las recomposiciones de los territorios metropolitanos. Al situar las movilidades residenciales y cotidianas en el centro de una mirada comprehensiva de la metropolización, nuestra opción es la de considerar a los habitantes como actores integrales de las dinámicas urbanas.

Unos cuarenta investigadores, de Francia y de otros países, aportan sobre cada una de las ciudades una información actualizada y original, organizada según una guía de análisis común. La movilidad espacial, como hecho social total fundador de las organizaciones metropolitanas, constituye la clave de lectura privilegiada para proceder a este ejercicio de comparación internacional sobre diecinueve metrópolis en distintos continentes. Esta obra colectiva resulta de un encuentro que se llevó a cabo en 1998 en la sede del IRD (Instituto de Investigación para el Desarrollo) en París, con la colaboración de otras instituciones (Red Socio-Economía del Hábitat, PUCA, CNRS e IUED).

La presente obra reúne contribuciones de : Dominique Badariotti, Francis Beaucire, Claire Bénit, Martine Berger, Monique Bertrand, Catherine Bonvalet, Jacques Brun, Bernard Calas, Fernando Carrión, Luis Mauricio Cuervo, Francine Dansereau, Agnès Deboulet, Noëlle Demyk, Alain Dubresson, Véronique Dupont, Françoise Dureau, Galila El Kadi, Charles Goldblum, Philippe Haeringer, Antoine Haumont, Émile Le Bris, Éva Lelièvre, Jean-Pierre Lévy, Thierry Lulle, Helena Menna-Barreto Silva, Isabelle Milbert, Catherine Paquette, Adriana Parias, Denise Pumain, Hans Schenk, Mriga Sidhu, Patrick Simon, P.S.A. Sundaram, René Vallejo, Christiane Weber.

Los mapas fueron realizados por Michel Danard en el Laboratorio de Cartografía Aplicada (IRD Île-de-France), bajo la coordinación de Pierre Peltre (Director del LCA) y de Philippe Cazamajor d'Artois.

IRD
Institut de recherche pour le développement

CIDS

Alfaomega Grupo Editor

ISBN 958-682-361-X