

POLÍTICAS DE VIVIENDA PARA ÁREAS CENTRALES: UNA REVISIÓN DE LITERATURA

Paula Neumann Novack*

Rodrigo Hidalgo Dattwyler**

Pontificia Universidad Católica de Chile

Resumo: El artículo presenta una revisión de la literatura sobre las políticas de vivienda para áreas centrales. Para ello, se realizó una búsqueda y selección de artículos en la base de datos *Web of Science*, además de capítulos de libros especializados. La investigación presenta como resultados temas relacionados a las políticas de vivienda para áreas centrales, entre ellos se destacan: los procesos de gentrificación de las poblaciones originarias, la diversificación de población por medio de políticas de ingresos mixtos, los procesos de renovación y regeneración urbana, además de las políticas, programas y proyectos de viviendas existentes en el caso latinoamericano. Finalmente, se concluye que es importante trabajar en las definiciones conceptuales de los temas identificados y estudiar las políticas de vivienda destinadas a las áreas centrales en regiones metropolitanas más allá de las capitales de los países, buscando también incluir las ciudades medianas, donde el proceso ocurre.

Palavras-chave: Políticas de vivienda. Áreas centrales. Revisión de literatura. Geografía urbana.

POLÍTICAS HABITACIONAIS PARA ÁREAS CENTRAIS: UMA REVISÃO DE LITERATURA

Resumo: O artigo apresenta uma revisão de literatura sobre as políticas habitacionais para áreas centrais. Se realizou uma pesquisa e seleção de artigos na base de dados *Web of Science* e em capítulos de livros especializados. A pesquisa apresenta como resultados temas relacionados às políticas habitacionais para áreas centrais, entre eles se destacam: os processos de gentrificação das populações originárias, a diversificação de população por meio de políticas de ingressos mistos, os processos de renovação e regeneração urbana, além das políticas, programas e projetos habitacionais existentes para o caso latino-americano. Finalmente, conclui-se que é importante trabalhar nas definições conceituais dos temas identificados e estudar as políticas habitacionais destinadas as áreas centrais em regiões metropolitanas para além das capitais dos países, buscando também incluir as cidades médias, onde o processo ocorre.

Keywords: Políticas habitacionais. Áreas centrais. Revisão de literatura. Geografia urbana.

HOUSING POLICIES FOR CENTRAL AREAS: A LITERATURE REVIEW

Abstract: The article, a literature review is presented approaching central areas housing policies issues. Therefore, a search was performed using *Web of Science* database and book articles. The research addresses a few questions regarding to central area housing policies, outstanding the follow: gentrification process of original inhabitants, population diversification by mixed income policies, urban renovation and regeneration processes and housing policies, programs and projects intended to central areas. To conclude, it is important to better work with the conceptual definitions of identified issues and study central areas housing policies also in non-capitals urban metropolitan areas, including middle cities where this process likewise occurs.

Keywords: Housing policies. Central areas. Literature review. Urban geography.

* Doutoranda em Geografia na Pontificia Universidad Católica de Chile, bolsista da Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile (CONICYT). Endereço institucional: Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política Campus San Joaquín – Pontificia Universidad Católica de Chile Av. Vicuña Mackenna, 4860 – Macul – Santiago – Chile. Telefone: 56 2 5526028. E-mail: paulanovak@gmail.com

** Doutor em Geografia Humana pela Universidad de Barcelona. Professor no Instituto de Geografía da Pontificia Universidad Católica de Chile e Chefe do Programa de Doutorado em Geografía da mesma universidade. Endereço institucional: Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política Campus San Joaquín – Pontificia Universidad Católica de Chile Av. Vicuña Mackenna, 4860 – Macul – Santiago – Chile. Telefone: 56 2 5526028. E-mail: rodrighidalgo@geo@uc.cl

Introducción

El centro es el primer punto de instalación de las políticas, de las viviendas y de las principales actividades de comercio y servicios de las ciudades. Con el tiempo y con la saturación de los centros urbanos, el capitalismo aplica formas de reproducir sus actividades produciendo nuevas centralidades y ejes de expansión en las ciudades. En consecuencia, se observa un período de depreciación de las áreas centrales. Durante los últimos años se identifica un movimiento de restauración y una preocupación en recuperar estas áreas (BONATES, 1999; DELGADILLO, 2008; SHIMBO, 2013). Atendiendo a ello, el trabajo presenta una revisión de la literatura con énfasis en las políticas y programas de vivienda destinados a las áreas centrales.

Este artículo está dividido en tres partes, en la primera se presenta la metodología utilizada para el análisis. En la segunda se abordan los resultados de la búsqueda y se identifican los principales temas que se relacionan con las políticas para áreas centrales, entre ellos se destacan: los procesos de gentrificación presentes en los centros de las ciudades, las inversiones de políticas y estrategias para la inserción de poblaciones de ingresos mixtos en estas áreas, los procesos de reurbanización y renovación

urbana, y procesos de regeneración, revitalización y rehabilitación urbana con base en las inversiones y políticas de vivienda. Finalmente, se proponen algunas reflexiones sobre los resultados y se apuntan brechas de análisis sobre el tema con base en la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los impactos de las políticas de vivienda para áreas centrales?

Metodología

La revisión de literatura tiene por objetivo realizar la cobertura de un campo, identificando avances y brechas sobre un tema. En el contexto de las políticas de vivienda se identificaron 28 publicaciones en los idiomas español y portugués. Entre la literatura elegida hay capítulos de libros del área de geografía y artículos de revistas publicados en los últimos 10 años. Sin embargo, para realizar una revisión de la literatura más densa sobre el tema, fue necesario expandir la búsqueda, en este sentido, se consideraron también las publicaciones en lengua inglesa. Se ha realizado una búsqueda en la base de datos *Web of Science*, en la cual se utilizaron los filtros de análisis presente en la Tabla 1:

TABELA 1: Criterios de búsqueda en la base de datos *Web of Science*

Criterios de búsqueda en bases de datos

1. Palabras-clave:
 - 1.1 city OR urban* OR cities
 - 1.2 "inner city" OR downtown OR central OR center
 - 1.3 "housing polic*" OR "housing program*"
2. Rango de Tiempo: 2006 a 2016
3. Tipo de documento: Artículos y revisiones bibliográficas
4. Idiomas: Inglés, Español, Portugués

Resultado: 68 publicaciones

A partir del análisis de las publicaciones elegidas, se identificaron las principales temáticas relacionadas con las políticas de vivienda de áreas centrales. Así, se destacan los procesos de gentrificación, las inversiones para la inserción de una población de ingresos mixtos en estas áreas, los procesos de renovación, regeneración urbana y también una identificación de las principales políticas, programas y proyectos de vivienda para áreas centrales con énfasis en América Latina.

Resultados y discusión

Entre las principales temáticas relacionadas a las políticas de viviendas para áreas centrales están las investigaciones que trabajan con políticas de vivienda y su relación con los procesos de gentrificación, valorización inmobiliaria y mezcla de población a través de la inclusión de viviendas para personas de ingresos mixtos. Esta idea busca promover una diversificación entre las poblaciones que habitan y circulan en el centro de las ciudades. Se destacan también los temas de reurbanización y renovación urbana que ocurren por una estrategia de reproducción del capital en las áreas centrales que, a partir de las inversiones inmobiliarias producen esos procesos a través de la construcción de nuevos edificios inmobiliarios.

También se destacan los procesos de regeneración, revitalización y rehabilitación urbana, que se presentan en los artículos analizados como una forma de retomar y reinvertir en áreas centrales a partir de políticas, programas y proyectos de vivienda. En ese sentido, se presenta una revisión de lo que dicen sobre los temas anteriormente citados los autores que trabajan con la ciudad y, en este caso específicamente, con las áreas centrales.

Gentrificación

El proceso de gentrificación es el tema que más recurrente cuando se realiza una búsqueda con foco en las áreas centrales de las ciudades y tiene fuerte relación con las estrategias de reproducción del capital. Slater (2006) alerta que en los últimos años creció el número de personas que se dedican a los temas que tienen relación con los procesos de gentrificación. Entre esos procesos el autor destaca la influencia de las políticas urbanas neoliberales que buscan promover la mezcla social para las áreas y barrios centrales de la ciudad.

Sobre la definición de los procesos de gentrificación, es posible citar el trabajo de González (2014), que

escribe sobre ese proceso ocurrido en la ciudad de Leeds, Inglaterra. La autora plantea que la gentrificación funciona como un objetivo de la política urbana y que este fenómeno, en muchos casos, se muestra como un proceso inacabado y algunas veces fracasado. El principio de gentrificación como proceso de rehabilitación y mejora de viviendas degradadas en áreas centrales fue superado. En este sentido, la autora considera que la gentrificación es una estrategia global pautada en la reestructuración urbana, pero con fines neoliberales. González (2014) aun resalta que Leeds así, como otras ciudades de Inglaterra, ha promovido estrategias para que las inversiones vuelvan al centro. Así, la idea de *city living* es una estrategia, no solamente para reforzar la idea de vivir en el centro, sino también para valorizar el *boom* inmobiliario y construcciones de nuevos bloques de vivienda en el centro de la ciudad.

En algunos países la gentrificación está presente a más tiempo que en otros, en los llamados países en vías de desarrollo es más reciente. La presencia de este proceso resulta muy evidente en la investigación de Bounds y Morris (2006) que trabajan con la llamada segunda ola de gentrificación en Sídney, Australia. Los autores enfatizan que esa segunda fase está relacionada con la reestructuración y la intervención del Estado en antiguas zonas industriales que se han transformado a través de políticas de vivienda en una perspectiva crítica de reconstrucción de lo urbano.

La gentrificación involucra estrategias de "elitización" de los centros urbanos por medio de inversiones en comercio, servicios y también en las políticas de viviendas. A través de esas políticas se observa un cambio entre las poblaciones que habitan el centro de la ciudad, antes y después del proceso, y también un proceso de intensificación en la producción de viviendas para esas áreas. Como ejemplo está la investigación de Rose (2010) que trabaja la temática en el caso de Montreal, Canadá, donde se intensificó la construcción de viviendas en barrios céntricos de la ciudad. En este caso se concluye que la implicación municipal en los procesos de gentrificación tiene relación con una dinámica urbana que amplía las acciones del neoliberalismo y el giro empresarial concomitante con el Estado.

En este sentido, pero en una perspectiva más crítica, Boterman y Gent, Van (2014) mencionan la conversión de viviendas de alquiler en viviendas propias como el caso de la ciudad de Ámsterdam, Holanda. Sin embargo, esas conversiones no conducen a la mejora social. Al contrario, las tendencias de conversión del mercado de la vivienda reflejan en la evolución de personas con ingresos elevados en estas áreas, también muestran que el proceso puede evidenciar tendencias de segregación

étnica y tendencias demográficas que son representadas por el renovado interés en vivir en el centro de la ciudad.

Considerando los países latinoamericanos, y específicamente para el caso chileno, se identificaron estudios sobre la gentrificación asociada a la producción inmobiliaria y a la construcción de viviendas en el área central de Santiago. En ese sentido, está el trabajo de Casgrain (2013) que trata sobre las construcciones en altura que se intensifican en el centro de la ciudad. La investigación presenta un análisis crítico del proceso y muestra que la influencia del mercado inmobiliario y de las inversiones privadas y la lógica neoliberal se sobreponen a la planificación urbana. Discute también los impactos de la gentrificación sobre el área central de Santiago, donde se destaca la expulsión de los ciudadanos más pobres del centro.

Así, la gentrificación también actúa como un proceso que impulsa los procesos de segregación porque configuran espacios de disputas donde no hay espacio para las antiguas y nuevas poblaciones que son atraídas para el centro de la ciudad. Estas disputas ocurren por medio del avance del capital con la valoración del suelo urbano, sobrepuesto a las voluntades ciudadanas. Es decir, se califica el barrio para vender, no para vivir. En este sentido, se observa la diversificación de la población que vive en el centro de la ciudad por medio de inversiones que proponen la implantación de proyectos con un enfoque en los ingresos mixtos.

Ingresos mixtos

El tema de los ingresos mixtos es representativo cuando se investigan las políticas de vivienda para áreas centrales porque se relacionan con el cambio de la población originaria del centro a través de la inversión del mercado inmobiliario y de iniciativas públicas y privadas. En la mayoría de las ciudades los centros son populares y eso ocurre a razón de la expansión de las inversiones del capital para otras áreas de la ciudad. Así, el centro pasa por un período de bajas inversiones factor potencializa la presencia de personas de bajos ingresos en esa área.

Con el retorno de los intereses del capital en el centro de las ciudades, las nuevas inversiones en el sector inmobiliario asumen un carácter más elitista. En muchos casos las nuevas viviendas son destinadas a poblaciones de altos ingresos, o ingresos mixtos, pero con características más direccionadas a poblaciones de clase media o clase media alta. Solamente políticas muy específicas se destinan a poblaciones de bajos ingresos, como por ejemplo aquellas donde existe una relación con las políticas sociales de vivienda y rehabilitación

de edificios históricos deteriorados del centro de las ciudades.

Para ejemplificar algunos casos está la investigación de Goetz (2012) que escribe sobre la transformación de las políticas públicas de vivienda en Estados Unidos entre los años 1985 y 2011. El autor menciona la demolición generalizada de viviendas públicas y su sustitución por asociaciones públicas y privadas de remodelación para ingresos mixtos y altos a partir de inversiones privadas en las áreas centrales que habían sido el hogar de la vivienda pública, y que se tornaron una zona de dominio de actividades privadas. En este sentido, las viviendas públicas se están convirtiendo en sitios de remodelación de las oportunidades de inversiones privadas en los centros de la ciudad. Como resultado, se identifica una reducción significativa de programas de vivienda pública y un número menor de hogares para personas de bajos ingresos.

Otro aspecto que también está relacionado con los cambios de poblaciones en las áreas centrales es el predominio de personas jóvenes y de familias pequeñas donde se percibe el predominio de ingresos mixtos. Esta lectura está presente en la investigación de Kahrik et al., (2015) sobre la diferenciación social existente entre las ciudades de Praga y Tallinn durante la era post-socialista analizando los conductores de esa diferenciación. En este sentido, la investigación muestra que hay preferencia por la vida en el centro de la ciudad, entre los jóvenes y familias sin hijos. Apunta también a la permanencia de personas de más edad en determinadas zonas del centro, a la correlación entre estatus socioeconómico y lugar de residencia y sugiere que las ciudades siguen siendo desiguales socialmente.

El tema de los ingresos mixtos también está presente en el caso de la ciudad de São Paulo, Brasil, donde, de acuerdo con Shimbo (2013), es posible identificar una serie de inversiones en el sector de la vivienda destinados a un cambio y a la diversificación de la población que vive en el centro de la ciudad. Así, es posible relacionar las inversiones en el sector de vivienda con el cambio de una población más popular y de bajos ingresos para una población donde predominan los ingresos mixtos, con una tendencia a inversiones direccionadas para poblaciones de altos ingresos.

Los ingresos mixtos en teoría funcionarían como procesos de diversificación y mediación de los procesos de segregación presentes en la ciudad. Sin embargo, las investigaciones analizadas demuestran que el aporte de familias con medios y altos ingresos funcionan como una herramienta de presión para la higienización de los centros, transformando viviendas populares en proyectos destinados a poblaciones con ingresos más elevados. En

esa misma lógica están los procesos de reurbanización y renovación urbana discutidos en la siguiente sección.

Reurbanización y renovación urbana

En primer lugar, es necesario definir el concepto de renovación urbana para no confundirlo con otros términos similares, pero que poseen una definición distinta. Para Sales (2013), con base de Maricato (2001), la renovación urbana es una acción destinada a sustituir edificaciones desvalorizadas y envejecidas que presentan problemas de mantenimiento por edificios mayores y más modernos. De forma general este proceso ocurre a partir de la demolición y reutilización de parcelas de terrenos, junto a una intensificación del uso del suelo.

Se aportan ejemplos de políticas de viviendas para áreas centrales surgidas de iniciativas que proponen la renovación urbana partiendo de un proceso de demolición y reconstrucción de viviendas o a partir de inversiones privadas que proponen la construcción de nuevas viviendas en terrenos donde no había construcciones más antiguas. Como ejemplo concreto se presenta la investigación Dinçer (2011) que analiza el impacto de las políticas neoliberales sobre el centro histórico urbano por medio de los procesos de renovación urbana. En su texto el autor presenta un análisis crítico de las políticas de reestructuración para espacios urbanos en Estambul a partir de la Ley de Renovación, que sirve como instrumento para proyectos preliminares y analiza su posible aplicación tomando en cuenta la organización y la gestión de tales procesos.

En Rosenfeld (2013) también es posible identificar un análisis crítico del proceso que trabaja con los procedimientos de deslocalización y reubicación de las poblaciones urbanas como parte de las estrategias para la renovación de áreas de la ciudad en el caso de Inglaterra. En este sentido se reflexiona críticamente sobre la reubicación de viviendas tomando en cuenta las complejas redes de actores que son resultado de la cooperación o de la falta de cooperación de las redes de innovación y su relación con el gobierno y el impacto en las distintas experiencias de reubicación residenciales.

Stal y Zuberi (2010) presentan una investigación que compara dos programas de vivienda de Estados Unidos y Holanda que asumen como objetivo discutir los procesos de relocalización y renovación urbana. Tal investigación trabaja sobre cuestiones de pobreza urbana que pueden solucionarse con programas de integración social. Por consiguiente, surgen también cuestionamientos sobre el efecto negativo que ese proceso puede generar en el comportamiento y bienestar de los individuos de bajos

ingresos. Uno de los objetivos de tales programas es reducir las concentraciones de pobreza en centros urbanos y, así, incluir posibilidades de relocalización, trabajando simultáneamente para la renovación urbana. Este ejemplo muestra que los procesos de renovación urbana se relacionan con las inversiones privadas, que generan grandes problemas a las poblaciones de bajos ingresos que acaban por retirarse del centro de las ciudades.

Los procesos de reurbanización están fuertemente relacionados a la renovación urbana. Eso ocurre porque este proceso actúa juntamente con los procesos de densificación de las áreas centrales, por medio de la construcción de nuevas edificaciones con un número alto de departamentos. Sobre el proceso de reurbanización se puede citar la investigación de Couch, Fowles y Karecha (2009) que plantea que las ciudades británicas están pasando por un periodo de reurbanización y una de las razones parece ser el crecimiento de las construcciones de viviendas en los centros de las ciudades. Así, el estudio del caso Liverpool evidencia la tendencia de los procesos de reurbanización a partir de preguntas que buscan explicar cuál es la relación entre el mercado de la vivienda en las distintas zonas de la ciudad y cuáles son las implicaciones de ese proceso para la planificación urbana. Se concluye que la reurbanización es impulsada por la reactivación económica del centro de la ciudad, con el objetivo de ampliarle los puntos atractivos del centro de la ciudad a un espectro social más amplio. Además de aumentar la oferta de vivienda destacando que su disposición debe ser planificada con más cuidado en lo que se refiere a la mezcla de la vivienda, las condiciones y los servicios ambientales locales.

Finalmente, las acciones relacionadas a los procesos de reurbanización y renovación urbanas son medidas que potencializan la valorización del capital y del mercado inmobiliario, eso pasa en muchos casos analizados. Estas medidas están vinculadas a nuevas construcciones direccionadas a atraer una población de ingresos superiores para las áreas centrales juntamente con otros factores que se relacionan, por ejemplo, con los procesos de gentrificación por medio de la valoración y modernización de comercios y servicios de esas áreas.

Recuperación urbana a partir de procesos de regeneración, revitalización y rehabilitación

La regeneración, revitalización, y rehabilitación urbana, a veces, son tratadas como sinónimos en la literatura consultada. Solamente dos artículos presentan explicación conceptual de los términos utilizados, por

eso también es difícil definir con precisión la distinción entre los conceptos. Para Sales (2013) el término rehabilitación o recalificación expresa una acción que preserva al máximo el ambiente construido con la idea de mantener el uso y la población del lugar. Las reformas tienen como objetivo preservar el ambiente, generando apenas los reparos necesarios que garantizan la seguridad estructural del lugar. Estos procesos de rehabilitación están relacionados con la población local con proyectos y profesionales que buscan preservar el uso y el patrimonio histórico de las ciudades. Son acciones que exceden los límites que inversiones privadas con fin neoliberal.

Cuando habla sobre el centro de las ciudades, Coloumb (2007) explica que es necesario tener cuidado para no confundir el concepto de regeneración con el de renovación urbana. Esto porque la renovación urbana se refiere solamente a la sustitución de antiguos edificios y porque sumados a proyectos de pequeño porte y muy específicos, en muchos casos han provocado problemas de despojo de la gente que vive en los centros de la ciudad. Esto, a su vez, se debe a que los procesos de renovación urbana son muy específicos, y generalmente están relacionados con proyectos privados de iniciativas neoliberales. La regeneración urbana es más que una política de mejoramiento, porque toma en cuenta acciones con el fin de superar deficiencias relacionadas al tema de vivienda y de otros servicios urbanos en las áreas que están en proceso de recuperación o consolidación.

Aun tomando como referencia la investigación de Coloumb (2007), la regeneración urbana no tiene un fin inmediato o parcial de los problemas urbanos, sino que es un proceso lento que requiere planificación tomando en cuenta las relaciones complejas presentes en la ciudad. Así, el concepto de regeneración urbana busca reincorporar al desarrollo urbano aquellas zonas de la ciudad donde el deterioro ha generado pérdida y problemas en las funciones urbanas, donde se destaca la función habitacional.

Después de presentar algunas definiciones y distinciones conceptuales es posible citar algunos ejemplos de regeneración urbana. Blanco, Bonet y Walliser (2011) presentan una discusión frente a las políticas urbanas y a la regeneración de centros urbanos comparando las ciudades de Madrid y Barcelona. En ese contexto, los autores trabajan con las políticas que buscan estrategias integradas de regeneración que involucran múltiples actores públicos, privados, organizaciones sociales y comunitarias. Los análisis muestran diferencias entre las dos ciudades, considerando la composición y la dinámica de las formas de gobierno, así como distintas estrategias de regeneración.

Otro ejemplo de regeneración urbana está en Governa y Saccomani (2009), que estudian las tendencias de políticas de vivienda para Turín, Italia, ciudad que viene sufriendo cambios significativos en lo que se refiere al problema de la vivienda y cuyas nuevas políticas para solucionar este problema están directamente relacionadas a las políticas de regeneración.

Hay otro término utilizado en la literatura que es el de revitalización urbana. En un caso analizado Cloud y Roll (2011) presentan el proyecto de revitalización HOPE VI, Park Avenue, cuyo objetivo era crear viviendas a precio de mercado para personas de bajos ingresos en el entorno urbano, juntamente con la posibilidad de recreación y de oportunidades de negocio. Los autores destacan que el proyecto tiene resultados favorables ya que disminuyó el número de crímenes violentos y aumentó el valor de las propiedades.

Aún sobre el término revitalización se puede mencionar el trabajo de Shimbo (2013) sobre las formas y dinámicas de reproducción del mercado inmobiliario para el área central de São Paulo a través de emprendimientos de vivienda para las clases media y media baja. En su trabajo la autora destaca que las estrategias del sector público para atraer inversiones privadas hacia el centro también marcan una manera de revitalizar esos espacios degradados donde se observa la presencia significativa de comercios y servicios.

Sobre los autores que emplean el término rehabilitación, es posible citar el caso de la investigación de Ryberg-Webster (2015) que trata sobre la preservación del paisaje urbano a través de un análisis del programa de *Rehabilitation Tax Credit* (RTC) en Richmond, Virginia, Estados Unidos. A partir del análisis de tal programa, el artículo presenta una discusión sobre la geografía de la ciudad y menciona que las inversiones de ese programa se concentran en el centro de la ciudad. La investigación muestra que las inversiones del RTC contribuyen con la transformación postindustrial de Richmond, y que promueve una política efectiva de vivienda sin relación directa con la gentrificación. En los resultados finales de la investigación, el autor destaca y describe las políticas potenciales que pueden capitalizar aún más el sector privado involucrado en esas inversiones.

En Olivera (2014), el caso del área central de la Ciudad de México, también pasó por un proceso de desplazamiento de su población, pero que a partir de los años 1990 retomó la rehabilitación del centro con nuevas propuestas de políticas de vivienda. Por otra parte, concluye que el perfil de los habitantes del área de estudio ha cambiado significativamente y observa que la mayoría de las personas que viven en el área central son personas jóvenes, de clase media que buscan vivir en el

centro a razón del trabajo y por las facilidades de acceso a los servicios urbanos. En el caso brasileño, se destaca el trabajo de Bonates (1999) que discute el potencial de la aplicación del *Programa de Arrendamento Residencial* como una iniciativa relevante para los procesos de rehabilitación de áreas centrales urbanas de distintas ciudades del país.

La regeneración y rehabilitación urbana son procesos que no están siempre vinculados a la reproducción del capital porque algunos de esos procesos son direccionados a poblaciones de ingresos bajos y que ya viven en los centros de la ciudad. Sin embargo, también potencializan algunos procesos de valorización y reproducción del capital por medio de la venta del centro como un espacio destinado a una nueva cultura urbana. Eso proceso es perceptible por medio de la presencia de cafés y *fast foods* en predios históricos y también como, por ejemplo, por medio de toda la idea de *Smart cities* como un producto espacial.

Políticas, programas y proyectos de vivienda

Primeramente, es importante presentar algunas definiciones sobre políticas, programas y proyectos de vivienda. Las políticas de vivienda se relacionan con los procesos de urbanización de las ciudades y esas políticas procuran a través del poder público, del Estado y también a través de las inversiones privadas pensar y proponer estrategias para solucionar el problema de vivienda existente en las ciudades. En la mayoría de los casos, las políticas de vivienda buscan resolver los problemas habitacionales de las poblaciones de baja renta, y que tienen acceso restringido a la vivienda y a los demás equipamientos urbanos.

Los programas de vivienda son pensados como estrategias un poco más específicas para actuar en la solución del problema de la vivienda. Cada programa está constituido por una política de vivienda o política social con objetivo de promover una mejora en los accesos a la vivienda. Bloemer y Xavier (2013) mencionan el *Programa Minha Casa Minha Vida*, de Brasil, que asume como principal objetivo aumentar el acceso a la vivienda y la reducción del déficit habitacional del país. Este es un ejemplo de programa de vivienda que actúa en todo el territorio nacional. Así como menciona Bonates (1999), el *Programa de Arrendamento Residencial* que se ha implantado en varias ciudades de Brasil con objetivo de comprender su potencial para la rehabilitación de las áreas centrales en las ciudades brasileñas. El caso de São Paulo se destacan el *Programa Renova Centro* y también el *Programa Morar no Centro*, ambos con la intención de

promover políticas de vivienda en el área central de la ciudad como parte del proceso de rehabilitación.

Los proyectos de vivienda son propuestas menores y aún más específicas que, en la mayoría de los casos, funcionan como iniciativas locales, donde se crea un proyecto para, por ejemplo, rehabilitar un edificio con fines habitacionales. Samora y Hirata (2002) mencionan distintos proyectos de vivienda para el área central de São Paulo; entre ellos, se destacan el proyecto *Casarão Celso Garcia* y el Conjunto Madre de Deus que son proyectos que tienen como objetivo restaurar antiguos edificios y transfórmalos en viviendas populares.

A continuación, presenta diversos programas y proyectos realizados en el contexto latinoamericano para las áreas centrales de las ciudades. Shimbo (2013) muestra que hay programas y proyectos que presentan el objetivo revitalizar áreas centrales de la ciudad de São Paulo desde los años 1970. Así, cita los ejemplos del *Projeto Centro* (1973-1975) y el *Plano Integrado da Área Central* (1975-1979). La autora destaca que esta discusión sobre las áreas centrales se retomó con fuerza en la década de 1990 a través de leyes que favorecían la entrada de inversiones privadas en esas áreas, como por ejemplo la *Operação Urbana Anhangabaú* (Lei nº 11.090/91) y la *Operação Urbana Centro* (Lei nº 12.349/97), que posibilitan que nuevos programas para revitalización, como el *Programa Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo* (1993-2000), se instalen en esa área.

También se destaca la importancia de la *Associação Viva o Centro* (AVC), que colaboró mucho para la consolidación de los programas y proyectos de revitalización de las áreas centrales, con una fuerte relación a las estrategias neoliberales. Shimbo (2013) cita también el *Programa Ação Centro*, que buscaba: valorización inmobiliaria, recuperación de la función residencial, cambios del perfil socioeconómico del área, recuperación del ambiente urbano, mejoras en transporte y fortalecimiento institucional del municipio.

Sales (2013) estudia los procesos de revitalización del área central de la ciudad de Porto Alegre y como ejemplo cita el *Programa Monumenta* y el *Projeto Viva o Centro* como iniciativas importantes para la ejecución de cambios en la ciudad. Sobre el *Monumenta* se puede decir que el programa tiene como objetivo calificar las condiciones de centros urbanos con acciones de restauración de edificaciones, plazas y calles que presentan un valor cultural, promoviendo también acciones con fin cultural y que busquen la preservación de la memoria de la ciudad. El *Projeto Viva o Centro* también trabaja con la valorización del patrimonio del centro histórico de la ciudad de Porto Alegre por medio

de estrategias para tornarlo una referencia turística, comercial y de servicios, buscando una proyección nacional e internacional.

Delgadillo (2008) destaca que en el centro histórico de la ciudad de Salvador, Brasil, se rehabilitaron tres inmuebles que tenían como idea principal realojar a la población residente en inmuebles que ya habían sido restaurados para otras finalidades en la década de 1980. Destaca también que entre los años de 1989 y 1992 se rehabilitaron tres edificios deteriorados para la población residente de las zonas centrales en la ciudad de São Paulo. Este fue el inicio de una serie de proyectos que se realizaron a partir de la década de 1990. En el caso de Brasil también se puede mencionar el *Programa Novas Alternativas*, que tenía como objetivo principal recuperar edificios que formaban parte del patrimonio cultural de la ciudad de Rio de Janeiro y destinarlos a la población de bajos ingresos en la década de 1990.

En el caso chileno es posible destacar el *Programa de Repoblamiento*, que se instaló en la zona central de Santiago a partir de los años 1990 y también el subsidio de Renovación Urbana, que es un beneficio económico promovido por el Estado para las personas que postulan a una nueva vivienda y que no puede superar a las 2000 unidades de fomento (UF). Así, el monto es de 200 UF para comprar una vivienda en zonas delimitadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Sobre ese asunto Rojas (1999) entiende el subsidio como una manera de promover la construcción de viviendas en sectores deteriorados del centro de la ciudad. Este programa trabaja con subsidios que tienen como foco la renovación urbana y en muchos casos resultan en procesos más costosos que la construcción de viviendas nuevas. Aún para Rojas (1999), la construcción de viviendas en áreas de renovación urbana representa una parte pequeña del total de construcciones nuevas, aun con los subsidios para viviendas localizadas en estas áreas. Hay que considerar que este trabajo es de 1999 y que, a partir de los años 2000, se intensificaron programas y proyectos de renovación urbana en ciudades de la América Latina.

Hidalgo (2004) escribe sobre la dinámica de los condominios cerrados para el área metropolitana de Santiago y retrata que gran parte de esos condominios están designados a poblaciones de altos ingresos y se concentran en el sector oriente como por ejemplo en las comunas de Providencia, Vitacura, La Reina, Las Condes, Lo Barnechea, Ñuñoa. Sin embargo, ese proceso también está presente en los municipios centrales como Santiago. Con auxilio del subsidio de *Renovación Urbana* y la localización de la oferta de edificios en la cercanía del metro también se posibilita la llegada de una población

de similares condiciones que aquella que ya viven en ellas. Asociados al subsidio de Renovación Urbana hay edificios físicamente deteriorados y originalmente habitados por personas de bajos ingresos que pasan por un proceso de transformación definido como elitización o gentrificación de la base social predominante en el área.

Delgadillo (2008) presenta varios programas de mejoramiento habitacional para áreas centrales de ciudades Latinoamericanas. Entre los programas el autor cita el *Programa de Reconstrucción Habitacional*, de la ciudad de México, que reconstruyó cerca de 48.000 viviendas después de los sismos de 1985. El autor propone también cinco modelos de intervención habitacional en los centros históricos latinoamericanos. Cita primeramente el *Programa de Renovación Habitacional Popular* en la Ciudad de México, que es resultado de una presión y movilización masiva de la población sobre el gobierno local.

Trabaja también con proyectos pilotos de rehabilitación de inmuebles con valor histórico. Para este caso cita la iniciativa de la Junta de Andalucía, que viene promoviendo, junto con gobiernos locales de ciudades de América Latina, la rehabilitación de muchos edificios como, por ejemplo: Manzana de San Francisco en la ciudad de Buenos Aires; la Casa de los Siete Patios, la Casa Ponce y El Penalillo en Quito; la Casa Gardel y la Casa Verde en la ciudad de Montevideo; la Casa de la Covadonga en la ciudad de México; el Pabellón de los Oficiales Reales en Potosí, Bolivia.

En un segundo momento se presenta programas de rehabilitación de vivienda para áreas centrales. En ese contexto el autor menciona el Programa Piloto de Reciclaje de Vivienda en áreas centrales, que tuvo el propósito de reciclar inmuebles antiguos de la ciudad de Montevideo. Aun se puede citar el Programa Vivienda Solidaria también destinado a la rehabilitación urbana para la población que vive en el centro histórico de Quito. Por otra parte, es posible mencionar el ejemplo de Venezuela y sus programas vinculados a la Asociación Autogestionaria de Vivienda Pantano Abajo, que tenían como objetivo proteger el centro histórico de la ciudad de Coro.

Delgadillo (2008) trabaja también con programas de rehabilitación progresiva y está vinculada también al tema de derecho a la ciudad y a la permanencia de las poblaciones de menores ingresos en las áreas centrales de las ciudades. Desde 1995, en Montevideo funciona el Programa de Oficinas Municipales de Rehabilitación, que proporciona pequeños créditos a la población que genera mejorías en las viviendas. En esa misma lógica funciona el programa Pon a punto tu casa, que le ofrece

crédito a personas que desean rehabilitar sus viviendas, y el Programa de Mejoramiento del Barrio de San Isidro, en el Municipio de La Habana Vieja, en Cuba.

Los programas y proyectos implementados en los centros de las ciudades tienen relación con los procesos de restauración y preservación del patrimonio histórico presente en las ciudades y asumen la función de aumentar y promover la densificación de las áreas centrales, a través de los programas, proyectos e inversiones privadas de vivienda.

Los actores que articulan estas políticas, programas y proyectos de viviendas aquí descritos son representados por iniciativas públicas con la actuación y presencia del Estado y también por medio de iniciativas privadas, donde se identifican empresas que trabajan para la reproducción de la lógica capitalista. De forma general las políticas presentadas están vinculadas al Estado como iniciativas de recuperar y rehabilitar los centros urbanos. Sin embargo, estas políticas también generan una serie de discusiones y disputas entre las personas que viven en estas áreas.

Algunos programas y proyectos son exclusivamente pensados para la población originaria del centro, pero hay otros que no. La implantación de esos programas y proyectos actúan por veces como una solución a los problemas de vivienda y deterioro del centro y en otros casos son generadores de disputas y conflictos sociales, así, es posible citar los movimientos sociales direccionados a la lucha por la vivienda por medio del derecho a la ciudad. Finalmente, cabe destacar que mismo sin una intención explícita, el Estado actúa vinculado a la lógica capitalista porque sus intervenciones en los centros de las ciudades atraen inversiones y estrategias de reproducción del capital.

Consideraciones finales

A partir del análisis de las referencias seleccionadas fue posible identificar los temas asociados a las políticas de vivienda con foco en los centros de las ciudades. En ese sentido, los temas que más se destacaron son: los procesos de gentrificación; la migración de las poblaciones de bajos ingresos y que vivían en los centros de las ciudades para poblaciones de ingresos mixtos; la renovación urbana promovida por la construcción de nuevos edificios de vivienda y la densificación de los centros de la ciudad; los procesos de recuperación de los edificios deteriorados en el centro a través de programas y proyectos de regeneración, revitalización y rehabilitación urbana; y finalmente se presentan los principales programas y proyectos de vivienda para

áreas centrales en Latinoamérica.

Con base en los análisis realizados, se identifica que gran parte de los artículos asocian las políticas de vivienda para áreas centrales con procesos de renovación o regeneración urbana, pero solamente dos artículos explican la diferencia entre los conceptos mencionados. Así, casi todos los artículos parten para el análisis de la aplicación de los conceptos y los términos regeneración, revitalización y rehabilitación son utilizados como sinónimos porque presentan o mismo sentido de recuperación de edificios de las áreas centrales.

Otro hallazgo de la revisión está relacionado con las definiciones conceptuales entre las políticas, programas y proyectos de vivienda. La bibliografía consultada presenta ejemplos de programas y proyectos de vivienda, sin embargo, no presentan explicaciones conceptuales sobre los temas. Eso muestra que hay necesidad de discutir mejor y con más profundidad esos conceptos.

También se percibe que la mayoría de los estudios identificados para el caso de América Latina se realizan en las capitales de los países. Una particularidad es el caso de Brasil, que presenta algunos estudios sobre las ciudades de São Paulo y también sobre otras capitales de estado del país, como Salvador de Bahía, Rio de Janeiro y Porto Alegre. Este factor demuestra que, en el caso de los demás países latinoamericanos, es importante generar una discusión sobre las políticas de vivienda para otras regiones y también que es posible estudiar el fenómeno en ciudades medianas que están pasando por ese proceso de inversiones en vivienda tomando en cuenta los centros de las ciudades.

Finalmente, es importante trabajar el tema de las políticas de vivienda en áreas centrales porque, por un lado, en el caso de América Latina esta es una estrategia de desarrollo y reproducción del capital y, por otro lado, porque es una opción de acciones políticas para intentar solucionar algunos problemas habitacionales y de deterioro de las áreas centrales. El caso del déficit habitacional en los países latinoamericanos puede ser en parte solucionado por medio de la retomada de terrenos y de edificios abandonados o deteriorados. Sin embargo, ese caso debería ser pensado como una estrategia de política social y no solamente como una posibilidad de reproducción del capital.

Referências

- BLANCO, I.; BONET, J.; WALLISER, A. (2011). Urban governance and regeneration policies in historic city centres: madrid and barcelona. *Urban research & practice*. v. 4, n. 3, p. 326–343.
- BLOEMER, N. M.; XAVIER, S. S. (2013). Programas habitacionais: indicadores de avaliação. *Revista brasileira de gestao e desenvolvimento regional*. v. 9, n. 3, p. 54–74.
- BONATES, M. F.(1999). *Política de habitação nas áreas centrais: retórica versus prática*. p. 105–129. Disponível em: <http://cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm21_151.pdf>.
- BOTERMAN, W. R.; GENT, W. P. C. VAN. (2014). Housing liberalisation and gentrification: the social effects of tenure conversions in amsterdam. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*. v. 105, n. 2, p. 140–160.
- BOUNDS, M.; MORRIS, A. (2006). Second wave gentrification in inner-city sydney. *Cities*. v. 23, n. 2, p. 99–108.
- CASGRAIN, A. (2013). *Gentrificación empresarial en el centro de santiago. contradicciones en la producción del espacio empresarial*. La ciudad neoliberal, gentrificación y exclusión en santiago de chile, buenos aires, ciudad de méxico y madrid.
- CLOUD, W.; ROLL, S. (2011). Denver housing authority's park avenue hope vi revitalization project: community impact results. *Housing policy debate*. v. 21, n. 2, p. 191–214.
- COUCH, C.; FOWLES, S.; KARECHA, J. (2009). Reurbanization and housing markets in the central and inner areas of liverpool. *Planning practice & research*. v. 24, n. 3, p. 321–341. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/02697450903020767>>.
- COULOMB, R. (2007). Construyendo utopías desde el centro. Hábitat popular en los centros antiguos de iberoamérica. v. 1, p. 16–28.
- DELGADILLO, V. (2008). Mejoramiento habitacional en las areas urbanas centrales de america latina. del combate de tugurios a la rehabilitación habitacional progresiva. *Revista invi*. v. 23, n. 63, p. 89–119.
- DINÇER, İ. (2011). The impact of neoliberal policies on historic urban space: areas of urban renewal in istanbul. *International planning studies*. v. 16, n. 1, p. 43–60.
- GOETZ, E. G. (2012). The transformation of public housing policy, 1985–2011. *Journal of the american planning association*. v. 78, n. 4, p. 452–463. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/01944363.2012.737983>\nhttp://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944363.2012.737983\nhttp://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01944363.2012.737983>.
- GONZÁLEZ, S. (2014). Gentrificación como política pública en una ciudad provincial. el caso de la ciudad de leeds en el reino unido. *Revista de geografía norte grande*. v. 109, n. 58, p. 93–109.
- GOVERNA, F.; SACCOMANI, S. (2009). Housing and urban regeneration experiences and critical remarks dealing with turin. *European journal of housing policy*. v. 9, n. 4, p. 391–410. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14616710903357193>>.
- HIDALGO, R. (2004). De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en santiago de chile (1990-2000). *Eure*. v. 30, n. 91, p. 29–52.
- KAHRIK, A. et al. (2015). Patterns and drivers of inner city social differentiation in prague and tallinn. *Geografie*. v. 120, n. 2, p. 275–295. Disponível em: <https://apps.webofknowledge.com/full_record.do?product=UA&search_mode=GeneralSearch&qid=6&SID=V2DKdt9s61tiunvCHkq&page=1&doc=1>.
- OLIVERA, P. (2014). Neoliberalismo en la ciudad de méxico: polarización y gentrificación. La ciudad neoliberal, gentrificación y exclusión en santiago de chile, buenos aires, ciudad de méxico y madrid. [S.l.]: [s.n.], p. 151–177.
- ROJAS, E. (1999). *El largo camino hacia la reforma del sector vivienda: lecciones de la experiencia chilena*. p. 30. Disponível em: <<http://publications.iadb.org/handle/11319/3790?locale-attribute=en>>.
- ROSE, D. (2010). Local state policy and "new build gentrification" in montréal: the role of the "population factor" in a fragmented governance context. *Population, space and place*. v. 16, n. 5, p. 413–428.
- ROSENFELD, O. (2013). Governance of relocation: an examination of residential relocation processes in housing market renewal areas in england. *Housing studies*. v. 28, n. 2, p. 338–362. Disponível em: <<Go to ISI>://WOS:000316395500009\nhttp://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/02673037.2013.767888>.

- RYBERG-WEBSTER, S. (2015). The landscape of urban preservation: a spatial analysis of federal rehabilitation tax credits in richmond, virginia. *Journal of urban affairs*. v. 37, n. 4, p. 410–435.
- SALES, J. (2013). Desempenho do mercado imobiliário em centros históricos: o caso de porto alegre (2007-2011). [S.l.]: [s.n.].
- SAMORA, P. R.; HIRATA, M. S. (2002).| 689 | habitação social e requalificação de areas centrais após dez anos das zeis 3 de são paulo. p. 1–17.
- SHIMBO, L. (2013). O aquecimento imobiliário e o mercado de habitação na área central de sao paulo (2001-2010). *Eure*. v. 39, n. 117, p. 215–235.
- SLATER, T. (2006). The eviction of critical perspectives from gentrification research. *International journal of urban and regional research*. v. 30, n. 4, p. 737–757.
- STAL, G. Y.; ZUBERI, D. M. (2010). Ending the cycle of poverty through socio-economic integration: a comparison of moving to opportunity (mto) in the united states and the bijlmermeer revival project in the netherlands. *Cities*. v. 27, n. 1, p. 3–12. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2009.10.005>>.