

Premio de Reconocimiento del ONU-HÁBITAT, No. 2

Problemas y políticas urbanas en América Latina: Certidumbres y falacias

Martha Schteingart

El Colegio de México

Las denominaciones empleadas en este texto y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. El análisis, conclusiones y recomendaciones del presente informe no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ni de su Consejo de Administración.

Este material está protegido por el derecho de autor. Pueden reproducirse fragmentos del mismo sin autorización, siempre que se mencione la fuente (© ONU-HÁBITAT) y que se envíe notificación a la Secretaría de la Red-AH (por correo electrónico a la siguiente dirección: hsnet@unhabitat.org).

Diseño de la cubierta: UN-HABITAT.

Fotografías: Image Vortex Services (foto central) y ONU-HÁBITAT (todas las demás).

Imprenta: UNON Print Shop, Nairobi.

Copyright ©: UN-HABITAT. Nairobi, 2007.

UN-HABITAT Lecture Award Series, No. 2.

HS/880/06 E. ISBN 978-92-113-1925-5 (este volumen).

ISBN 978-92-113-1968-2 (Premio de Reconocimiento del ONU-HÁBITAT).

Puede encontrarse una versión electrónica de esta publicación en el sitio web del ONU-Hábitat, en <http://www.unhabitat.org/hs-net>.

Las publicaciones del ONU-Hábitat pueden obtenerse a través de nuestras oficinas regionales o directamente de:

UN-HABITAT
Information Services Section
Box 30030, GPO Nairobi 00100, Kenya
Teléfono: +254 (20) 7623477; Fax: +254 (20) 7623477/7624266/7624267
Correo electrónico: infohabitat@unhabitat.org; Sitio web: <http://www.unhabitat.org/>

Problemas y políticas urbanas en América Latina: Certidumbres y falacias

Martha Schteingart

El Colegio de México

Introducción

En esta ponencia trataré de hacer un balance de algunas de las investigaciones que hemos llevado a cabo en distintos momentos de nuestra trayectoria académica, con el objeto de retomar ciertas conclusiones de las mismas en el contexto en que se dieron originalmente y de explicar porqué comenzamos a explorar nuevos temas o a buscar nuevas maneras de entender aquellos ya analizados. Esta revisión se ubicará, de manera general, dentro del desarrollo del campo de los estudios urbanos en América Latina, y de manera más particular dentro de algunas de sus corrientes teóricas y temáticas, ya que sin duda nuestras investigaciones son parte de un trabajo colectivo que, sobre todo en sus comienzos, implicó la formación de un grupo de investigadores latinoamericanos y también la discusión permanente de teorías, avances y resultados de proyectos de investigación. Asimismo, para poder reflexionar acerca de la veracidad, actualidad o relevancia de conclusiones de estudios tanto realizados en décadas pasadas como en la actualidad, trataremos de confrontarlas con miradas recientes de la situación de las ciudades latinoamericanas que se encuentran en publicaciones académicas o documentos elaborados para organismos internacionales en los que el tema de las políticas sociales y urbanas están en el centro de las discusiones. Comentar críticamente soluciones y programas propuestos, a la luz de algunas investigaciones realizadas, parece una tarea relevante para hacer patente la proyección social de los estudios urbanos, aún cuando ellos no se inscriban dentro de la investigación-acción.

Con el 8.5% de la población mundial, el 14% de la población urbana y 4 de las 20 mega ciudades del planeta en el año 2000, (Ciudad de México, San Pablo, Buenos Aires y Río de Janeiro), América Latina presenta un alto nivel

de urbanización, mucho mayor que el de otras regiones del Tercer Mundo. Sin embargo, la similitud de ese nivel con las regiones más desarrolladas del planeta no implica que coincida con ellas en su nivel de desarrollo económico. Mientras en 1970 el 37% de los pobres eran residentes urbanos, en 1999 esa cifra aumentó al 62%, pues actualmente la mayor concentración de pobres se da justamente en las ciudades. En cuanto a las diferencias entre países y su evolución en las últimas décadas, en 1950 sólo tres de los 22 países incluidos en la Región (Uruguay, Argentina y Chile) tenían más del 50% de la población en áreas urbanas mientras en el 2000 fueron 18 los que cumplían con esa condición. (Lattes, Rodríguez y Villa. 2004).

Tendencias generales de la investigación urbana en América Latina y ubicación de algunos estudios

A partir de la década de los 60, cuando comienza a configurarse el campo de los estudios urbanos en América Latina, él fue evolucionando con ritmos distintos en coincidencia con las especificidades históricas de cada país. Junto con la definición de nuevos temas a investigar y de enfoques diversos para abordarlos, la investigación fue pasando desde la búsqueda de explicaciones sobre la hiperurbanización y la marginalidad, en el marco de la teoría de la modernización, particularmente en los 60 y mitad de los 70, a teorizaciones basadas en la economía política o la sociología urbana de corte marxista en el período subsiguiente, hasta mediados de los años 80, predominando luego visiones más localistas y menos centradas en paradigmas dominantes, con el claro surgimiento de nuevas preocupaciones temáticas que desembocaron, sobre todo desde los años 90, en la consideración del fenómeno de la globalización como recurso explicativo de variados aspectos de la urbanización. Por otra parte, mientras en los años 1960 y 1970 se comprobaron diferencias con respecto a los temas más investigados en distintos grupos de países¹, en los 80 los cambios ocurridos en las sociedades de esa región condujeron a un acercamiento notable entre temas que, por distintas razones, se constituyeron en recortes críticos de la realidad social latinoamericana. Ellos tuvieron que

1 A comienzos de los años 90 colaboramos en un balance de la investigación urbana en América Latina, que formó parte de uno más amplio referido a los países del Tercer Mundo, coordinado por Richard Stren y el Centre for Urban and Community Studies de la Universidad de Toronto, Canadá. América Latina fue dividida en tres subregiones y los investigadores encargados de cada una presentaron informes completos acerca de los temas y disciplinas involucradas así como del contexto institucional en cada caso. (Stren, 1995).

ver con la pobreza urbana, la división social del espacio, los gobiernos locales, los movimientos sociales, el medio ambiente y la seguridad ².

Es dentro de este contexto que me parece necesario ubicar y comentar la sucesión de temas que hemos elegido estudiar y los giros interpretativos que han incluido, así como su relación con otros trabajos de colegas latinoamericanos con los que hemos trabajado durante años con similares perspectivas de análisis, ya sea llevando a cabo estudios compartidos, dentro de un mismo proyecto de investigación, o bien independientemente, aunque intercambiando puntos de vista e interpretaciones de la realidad cambiante, a través de reuniones académicas que han formado parte del proceso de consolidación de nuestro campo de estudios, tanto a nivel nacional como regional.

La cuestión de la vivienda y el suelo urbano en los años 70 y 80

Esta cuestión ha sido recurrente en los estudios urbanos aunque en los últimos años la problemática habitacional dejó de tener la importancia de las décadas de los 70 y 80, debido a la aparición ya mencionada de nuevos temas en la investigación urbana.

A partir de mediados de los años 70 comenzó en algunos países de América Latina, y en particular en México,³ una nueva orientación de los estudios habitacionales, gracias a una cierta apertura política que permitió el desarrollo de nuevas orientaciones críticas en la ciencias sociales y, por otra parte, la creación de instituciones y programas habitacionales o referidos al suelo urbano, que generó una demanda de estudios y propuestas y un ambiente propicio para el desarrollo de la investigación y la reflexión en torno a los mencionados temas. Nuestros trabajos de esa época estuvieron referidos a las políticas habitacionales en México, en un período en el que ya se habían

2 Los temas abordados están sin duda relacionados con los problemas existentes en cada país; sin embargo, no todos han recibido igual atención por parte de la comunidad académica, lo cual también depende de los avances teóricos y metodológicos de las disciplinas involucradas, del acceso a la información, la formación, capacidades y experiencia de los investigadores, además de factores políticos, institucionales y financieros. Pero los procesos investigativos tienen también su propia dinámica, relacionada con las prioridades científicas y evolución académica de los investigadores, su pertenencia a ciertos grupos o corrientes dentro de su área de estudio, sin dejar de lado la influencia, particularmente en nuestro medio, de estudiosos de los grandes centros de irradiación de nuevas ideas y marcos conceptuales (Schteingart, 1995 y 2000).

3 Esto no ocurrió en países del Cono Sur como Chile, Argentina y en parte Brasil, debido a la presencia de dictaduras que impidieron el libre desarrollo de las ciencias sociales.

llevado a cabo algunos estudios con una orientación diferente a la que había predominado en las dos décadas anteriores, cuando se pensaba, por ejemplo, que describir los déficits físicos de la vivienda y señalar sus discrepancias con los requerimientos humanos y sociales implicaba definir el “problema de la vivienda” y conocer cuáles podían ser las acciones adecuadas para resolverlo. Esta orientación diferente incluía la concepción del Estado capitalista y sus limitaciones por su definición de clase, desarrollos teóricos referidos a los agentes sociales que producían la base material de la ciudad, así como a la acumulación de capital en el sector promocional y de la construcción (que partían del ciclo del capital y de la lógica económica del sector inmobiliario), y aparecía como un nuevo y atractivo enfoque para abordar los estudios urbanos con un marco explicativo que permitía superar las serias limitaciones de las teorías más tradicionales. Se dio entonces un cambio muy importante entre los estudios de corte vivierendista de los años 50 y 60 y aquéllos que comenzaron a desarrollarse a partir de mediados de los 70 y que, con algunas diferencias han prevalecido hasta la actualidad, por lo menos entre un número no despreciable de investigadores.

En un primer estudio que realizamos en México acerca de las políticas habitacionales del Estado, pusimos énfasis en los procesos de producción, intercambio y consumo que se dan dentro de un determinado contexto económico y político, en una época, en que en lugar de hacer referencia al retiro del Estado, como veremos más adelante, se describían las características de las nuevas instituciones que se fueron creando para atender a distintos estratos de la población, pero señalando asimismo las limitaciones de su acción por su misma condición de clase y sus relaciones con el sector capitalista de la construcción (Garza y Schteingart, 1977). Sin embargo, en este estudio no quedaban muy claras estas relaciones y fue posteriormente, gracias a los análisis que llevamos a cabo acerca del sector promocional de la vivienda y de la acumulación de capital en ese sector, que pudimos conocer las prácticas específicas de otros actores sociales que actuaban dentro del proceso de producción de la vivienda, como las empresas promotoras⁴ y constructoras (Schteingart, 1989). Hay que aclarar que los estudios de los agentes capitalistas que participan en el proceso de producción del marco construido de las

4 La cuestión de la promoción inmobiliaria que desarrollamos, inspirada en elementos teóricos presentados por la sociología urbana francesa, nos permitió conocer la amplia red de relaciones sociales y capitales invertidos en la producción capitalista de la vivienda, apoyada tanto por el financiamiento privado como público, desde los años 70, y que fue sufriendo una serie de transformaciones a lo largo de las últimas décadas.

ciudades no fueron muy frecuentes, a pesar de que existía la conciencia de su importancia para poder entender como se daba la valorización de los capitales y su influencia en la carestía de un bien básico para la vida de las familias. El énfasis en otros aspectos de la realidad y también las dificultades teóricas y empíricas inherentes a este tipo de análisis no nos permitieron continuar profundizando en los mismos y limitaron en general las sin duda necesarias investigaciones acerca de estos temas.

Un aspecto indispensable vinculado con la problemática de la vivienda es el del suelo urbano, elemento soporte de la misma, que ha sufrido un fuerte proceso de encarecimiento particularmente en las grandes ciudades, con sus negativas consecuencias sobre la organización del espacio. Sin embargo, los estudios referidos a los precios del suelo, si bien comenzaron a multiplicarse, también exhibieron sus limitaciones para demostrar su incidencia en la distribución espacial de los grupos sociales y formas habitacionales y la imposibilidad de los sectores más desfavorecidos para acceder al mercado formal del suelo.

En cambio, la importancia de la urbanización de los terrenos correspondientes a los núcleos agrarios (ejidales y comunales) en las áreas de expansión de las ciudades mexicanas, nos pareció de gran interés para poder dar cuenta de los procesos y relaciones sociales que acompañan esa expansión, y específicamente la de la Ciudad de México, donde el rápido crecimiento de su periferia ha constituido un tema prioritario de análisis de los investigadores urbanos. Nuestro trabajo pionero al respecto dejó al descubierto, hacia fines de los años 70, cómo la metrópoli principal del país había crecido sobre terrenos que no eran de propiedad privada, a través de mecanismos cuya ambigua relación con la legalidad vigente había producido resultados sociales adversos para los estratos de menores recursos (Schteingart, 1989). Muchos otros estudios, tanto referidos a la Ciudad de México como a otras ciudades del país, ayudaron a entender el papel contradictorio de este tipo de terrenos en el desarrollo urbano de las ciudades.

Los asentamientos irregulares

Un tema, en parte vinculado al precedente, y que sin duda ha tenido una presencia destacada dentro de los estudios urbanos en América Latina es el de la llamada urbanización popular o de los asentamientos irregulares, dado que ellos tienen un peso importante en la organización del espacio de las ciudades de la Región. Ese peso varía, por supuesto, de acuerdo con la estructura social

y el desarrollo histórico de cada país y de sus ciudades, pero también ha ido creciendo dadas las limitaciones de los programas habitacionales en el contexto de la apertura económica, los programas de ajuste y el desarrollo de las políticas neoliberales.

Los estudios de los años 70 y 80, a diferencia de los anteriores de tipo marginalista, se caracterizaron por analizar las formas de apropiación ilegal del suelo, los procesos de regularización y consolidación de las colonias, y las luchas urbanas que llevaron a los pobladores pobres a enfrentarse con el Estado y otros agentes sociales, y se hizo cada vez mas evidente la necesidad de conocer la inserción en el mercado de trabajo de la población asentada, para dejar de lado teorizaciones precedentes en cuanto a que existía una coincidencia entre “marginalidad” en el trabajo y “marginalidad” espacial. Los análisis de la época acerca de estos asentamientos también incluyeron la producción popular de la vivienda y la auto-construcción, y a través de los mismos se reunieron elementos relevantes con respecto a las diversas formas de producción habitacional, modernas y atrasadas, simples o combinadas, en el contexto latinoamericano. Vale la pena aclarar que en general los estudios de estos fenómenos urbanos, se realizaron a partir de análisis de casos, lo que en cierta medida limitó la posibilidad de hacer grandes generalizaciones sobre aspectos importantes de los mismos, ya que no fue sino hasta muy recientemente que los Censos Nacionales de Población y Vivienda incluyeron datos específicos para las favelas, villas miseria, etc; sin embargo en México esta información aún no se ha incluido en esas irremplazables fuentes que pueden cubrir todo el medio urbano de un país⁵.

Un aspecto crucial que en parte define y caracteriza a los asentamientos irregulares es justamente la cuestión del acceso al suelo, pero también es importante comentar que la irregularidad puede mostrar diferencias en los países de América Latina porque existen distintas situaciones jurídicas y maneras de violar la legalidad vigente, lo cual se manifiesta asimismo en los programas de regularización de la tenencia de la tierra en los diversos

5 Sin embargo los estudios de caso permiten conocer de manera más profunda algunos procesos sociales urbanos y explicar las causas de los fenómenos detectados, aún cuando también se corre el riesgo de tomar ejemplos no muy representativos de una realidad más global.

contextos nacionales y urbanos (Azuela y Schteingart, 1991).⁶

Con el propósito de observar a través de un estudio de caso cómo se constituía la ilegalidad en México, en tierras que no eran de propiedad privada, analizamos por esos años el asentamiento popular más grande de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y probablemente del país (el caso de Nezahualcóyotl, en gran parte de propiedad estatal), cómo se configuraba la ilegalidad a partir de situaciones confusas en cuanto a la historia de la tenencia de la tierra y cuál era entonces la política pública con respecto a los asentamientos irregulares, la que ha tenido sus vaivenes en diferentes momentos políticos del país. A este estudio se sumó la investigación acerca de las estrategias desplegadas por los promotores inmobiliarios en los años 1960, 1970 y 1980 para hacerse de reservas territoriales que les permitieran desarrollar grandes fraccionamientos en la periferia metropolitana. Vistos hoy en perspectiva, estos estudios de caso nos han ayudado a explicar porque la expansión urbana, la división social del espacio o la concentración de distintos estratos sociales se ha dado en el espacio con determinadas características. Luego volveremos sobre estos temas. (Schteingart, 1989).

Balance acerca de la realidad social y las políticas sociales y urbanas en los años 1990 y 2000

La última década del siglo XX y comienzos del XXI fueron testigos de una profundización de reformas socio-políticas, que ya habían comenzado años antes y que apuntaban a un cambio importante en cuanto la intervención del Estado en general, y en lo urbano en particular. Este nuevo escenario que, con distintos matices, fue apareciendo en los países de la Región, contribuyó a que nuestras investigaciones se volcaran a integrar nuevos aspectos, no incluidos anteriormente en el análisis de los estudios urbanos, a abordar otros temas y también a poner más énfasis en el retroceso en el papel del Estado y sus efectos negativos para la mayoría de la población pobre.

La pobreza siempre había estado presente de manera importante y los asentamientos irregulares, que en buena medida cobijaron a esos pobres, habían ido apareciendo desde los años 50 y 60 en distintas ciudades latinoamericanas. Por lo tanto, estos fenómenos no podían ser considerados como algo

6 Conclusiones de parte de un trabajo en el que Azuela analiza ejemplos de acceso al suelo en asentamientos irregulares de varios países latinoamericanos (Venezuela, Perú, Argentina, Brasil, Colombia y México).

coyuntural sino como parte de un problema estructural y permanente de estas ciudades, aún cuando la problemática se iba intensificando con el aumento del desempleo y del sector informal, con el descenso de los salarios reales y el cambio en las políticas del Estado⁷.

Hábitat y salud

Los nuevos estudios que emprendimos acerca de los asentamientos irregulares comprendieron un amplio abanico de aspectos sobre los mismos y particularmente una investigación detallada sobre la relación entre hábitat y salud (Schteingart, coordinadora, 1997). Los resultados de una encuesta en profundidad aplicada en cuatro asentamientos de la ZMCM muestran, entre otras cosas, una realidad bastante alarmante en cuanto a la situación sanitaria de los pobres: las cifras de prevalencia de algunas enfermedades en esos espacios revelaron que ellas superaron en más de dos veces a las que aparecían en la Encuesta Nacional de Salud para el conjunto de la Ciudad de México, con lo cual pudimos comprobar que gracias a este tipo de estudios era posible establecer la magnitud de la problemática de salud en los espacios habitados por los pobres. Esto escapa a las encuestas más amplias realizadas por oficinas gubernamentales, y permite al mismo tiempo moderar las afirmaciones de algunos investigadores y funcionarios públicos acerca de las bondades de la llamada urbanización popular.

La investigación también incluyó la realización de algunas acciones con las comunidades involucradas en los casos elegidos y comenzar a explorar las posibilidades de la investigación-acción-participativa

Asimismo, esa experiencia nos está permitiendo incursionar 10 años después en algunos de los mismos asentamientos analizados y comprobar cómo en la actualidad se está dando la problemática social de la población en ellos asentada desde hace ya más de 30 años. A partir de talleres con las comunidades y principalmente con grupos de mujeres, estamos comprobando que si bien

7 En América Latina predominó, en general hasta fines de los años 70, la visión de que el Estado debía garantizar los derechos sociales de la población, que la política social debía tener un papel complementario de la política económica y que las políticas sociales universales eran las más adecuadas. Aunque esa visión sólo se aplicó de manera parcial y estratificada, con diferencias en los distintos países de la Región, es posible afirmar que con las reformas de los años 80, y el predominio de las ideas neoliberales, han aparecido frecuentes críticas a los programas focalizados en los pobres, que resultaron muy insuficientes y en muchos casos implicaron fuertes retrocesos para grupos importantes de la población latinoamericana (Schteingart, coordinadora, 1999)

las colonias han avanzado en lo que se refiere a la calidad de la vivienda, la urbanización y algunos servicios, en parte favorecidas por los procesos de regularización de la tenencia de la tierra y de algunas políticas positivas del gobierno de la ciudad, en lo que se refiere a los aspectos del empleo, la seguridad, la educación etc, la situación se ha deteriorado notoriamente como consecuencia de procesos económico-sociales más generales, que ya mencionamos, y que poco dependen de la gestión local. Justamente en la primera investigación mencionada, que habíamos llevado a cabo en cuatro asentamientos de la ZMCM, pudimos observar a partir de una gran encuesta aplicada en las mismas, que predominaban los obreros de la industria y los asalariados, con una proporción nada despreciable de trabajadores pertenecientes al sector formal de la economía. En cambio, nuestros análisis actuales nos llevan a concluir que existe un aumento importante de la subocupación y de la precarización del trabajo de los hombres, con una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral⁸. Estas conclusiones comparativas confirman las de otros trabajos en el sentido que se está dando una homologación hacia abajo en el trabajo de hombres y mujeres, mientras que anteriormente los estudios sobre género mostraban grandes diferencias en la calidad de los empleos e ingresos entre los dos sexos (Damián, 2003). Pero como las mujeres no cuentan con un apoyo para la atención de sus hijos por el lado del gobierno o la comunidad, esta situación conduce a un incremento de la desintegración familiar, de la formación de bandas de jóvenes, de la drogadicción y definitivamente de la inseguridad en esos barrios pobres, lo que no habíamos observado en nuestros estudios de una década anterior.

Regularización y mejoramiento de los asentamientos

Otro aspecto importante que observamos a partir de los casos estudiados es que la regularización de la tenencia de la tierra no necesariamente ha ayudado a los pobres a conseguir un crédito para el mejoramiento de la vivienda, ya que si bien éste se ha dado para algunas familias ha sido principalmente debido a grandes sacrificios y a la utilización de procesos de autoconstrucción. Así, este estudio nos ha permitido sumarnos a investigaciones realizadas en otros países latinoamericanos como Perú y Colombia (Gilbert, 2002; Calderón 2003),

8 En el trabajo realizado en los años 90 (Ortega, 1997) observábamos que estos asentamientos constituían en gran medida el marco de vida de trabajadores integrados al sector formal de la economía, cuyos bajos salarios y dificultades para acceder a los insuficientes programas habitacionales del Estado los llevaban a ser partícipes de los procesos de urbanización irregular. En cuanto a las mujeres estas se ocupaban principalmente como trabajadoras domésticas y vendedoras ambulantes.

a través de las cuales quedan desmentidas las afirmaciones de Hernando de Soto en el sentido que la regularización de la tenencia de la tierra o el tener un título legal de la propiedad permite a los pobres “utilizar sus activos como garantía para un negocio exitoso y tener acceso a la banca formal”. En otras palabras que se abrirían las posibilidades de utilizar la propiedad registrada para transformar un capital muerto, a través del crédito, en una base para el desarrollo empresarial y la mejora de las condiciones de vida de los pobres. “Su discurso, que fomenta una especie de capitalismo popular entre los pobres, no podía ser más atractivo en el ambiente neoliberal que dominó las políticas económicas y sociales en los últimos 20 años” (Calderón 2003).⁹

En efecto, una parte de nuestra investigación que estamos comentando (Duhau y Schteingart, 1997) muestra que las colonias accedieron lentamente a la regularización de la tenencia de la tierra y que ella apareció como un factor directamente relacionado con su mejoramiento sólo cuando dependía básicamente de la seguridad en la tenencia de la tierra. Contar con un título de propiedad no resultó indispensable cuando la tenencia de la vivienda no estaba amenazada y sí en cambio en una de las cuatro colonias que analizamos, con una historia más conflictiva y violenta y donde debido a su ubicación en una zona de clase media, permaneció muchos años bajo el peligro de ser desalojada: en este caso las familias mejoraron sus viviendas sólo después que comenzó el proceso de regularización.

Por otra parte en Perú, donde bajo la gran influencia de de Soto, originario de ese país, se pusieron en práctica programas masivos de regularización de la tenencia de la tierra, Calderón demuestra contundentemente que en la relación entre viviendas tituladas y acceso a créditos hipotecarios estos últimos han sido mínimos comparados con la gran cantidad de viviendas tituladas¹⁰.

Si bien es cierto que los movimientos sociales urbanos en diferentes momentos han reivindicado la necesidad de regularizar los asentamientos ilegales, lo

9 Hernando de Soto ha alcanzado gran notoriedad internacional basándose en una serie de falacias expuestas en sus obras *El otro Sendero* y *El misterio del Capital*, en las que entre muchas otras cosas afirma que “la informalidad es la incapacidad del derecho de ajustarse al modo real en que vive la gente, y que las soluciones prácticas se encuentran en la esfera del derecho y no tanto de la economía o la cultura.

10 17,068 hipotecas contra 1,049,134 títulos otorgados según información del Registro de la Propiedad Urbana proporcionada al autor del estudio muestran que no existe relación directa entre regularización, acceso al crédito hipotecario y posibilidad de mejorar la vivienda.

que en muchos casos ha permitido la introducción de los servicios básicos y una mayor seguridad para los pobladores, esa política ha constituido un requisito necesario pero no suficiente para mejorar el hábitat popular ya que si bien los créditos para vivienda requieren tener regularizada la tenencia de la tierra, ellos han estado cada vez más restringidos para los estratos pobres, como veremos al comentar las nuevas políticas habitacionales. Y menos cierto aún es que la regularización sirva para emprender negocios exitosos debido al espíritu empresarial de los pobres.

Cambio de rumbo y nuevas estrategias

En un trabajo elaborado hace ya una década, a raíz de la celebración de Hábitat 2, (Schteingart, 1996), comentábamos que el cambio de actitud con respecto a la intervención del Estado en general y en lo urbano-habitacional en particular, fue evidente al comparar los principios y definiciones aprobados en la reunión de Hábitat I, en 1976, con aquellos que surgieron de Hábitat II, veinte años después. En la primera reunión hubo una discusión importante acerca de la necesidad de la intervención del Estado y de la planeación mientras que, en el segundo caso, el caballito de batalla fueron las “estrategias facilitadoras” y la aplicación de una serie de principios relacionados con el “empoderamiento y la equidad”. Si bien no se puede negar la importancia de estos conceptos o principios, también es cierto que ellos son muy insuficientes para hacer frente a las necesidades de los más pobres, en un mundo en el que el acceso a recursos básicos es cada vez más inequitativo y en el que las relaciones internacionales se vuelven más asimétricas. Mientras Hábitat I se llevó a cabo en el contexto de la lucha por una Carta de los Derechos y Obligaciones de las Naciones, Hábitat II, en cambio, tuvo lugar en un momento en el que estos principios y discusiones más generales fueron ignorados a favor de la defensa de iniciativas individuales, locales y privadas y de la así llamada “nueva ética”, que refleja la ideología que todo lo privado es mejor que lo público, a pesar de que las experiencias han mostrado a menudo lo contrario. Estos principios propician además la redefinición de roles y responsabilidades de las familias, las organizaciones de base, las empresas comerciales, etc, con el fin de conseguir un gobierno más pequeño y eficiente. Afirmábamos también en ese trabajo, que se podían identificar dos tipos de estrategias facilitadoras: las que enfatizan la necesidad de liberar los mercados, desregular y privatizar, lo cual se encuentra en el centro de las reformas neoliberales, y la que propone, por ejemplo, enfrentar el problema de la vivienda de los grupos más empobrecidos a través de las organizaciones de la comunidad y la democratización de la ciudadanía. Naturalmente que

estas dos tendencias pueden incluir diferentes grados de intervención del Estado y puntos de vista con respecto a la misma. Quisiera destacar que en ese trabajo advertíamos que muchos de los principios difundidos a partir de Hábitat II ya habían sido probados años antes sin resultados positivos, pues en muchos casos las estrategias facilitadoras no hicieron sino cargar sobre los hombros de los más pobres la solución a sus problemas, con el agravante *que creaban expectativas alrededor de "nuevas estrategias" que no eran nuevas, ni realmente positivas para las grandes mayorías pobres de nuestros países.*

Retomar estas reflexiones realizadas a propósito de la importante reunión de Hábitat II nos ayuda a hacer un recorrido, a través del tiempo, de las discusiones y posiciones que estuvieron vigentes dentro de medios oficiales locales e internacionales, pero también tomar en cuenta algunas reacciones de especialistas en el campo de la vivienda y los estudios urbanos (Cohen et als, eds., 1996).

Análisis más recientes acerca de las políticas habitacionales y el mejoramiento de asentamientos irregulares en América Latina, que constan por ejemplo en documentos de CEPAL (Arriagada, 2000), afirman que desde los años 70 surgieron en América Latina políticas de regularización de la tenencia de la tierra y provisión de servicios pero que más recientemente se han agregado estrategias más completas de mejoramiento de los asentamientos. Sin embargo, a pesar de reconocer las bondades de programas multi-objetivos como Chile Barrio, Primed (en Medellín, Colombia) y Favela Barrio en Brasil, que incluyen aportes a la descentralización, la focalización y la coordinación de políticas sectoriales (otras categorías o soluciones frecuentes dentro del repertorio oficial de los últimos años referidos a estos temas) se afirma que ellos son demasiado costosos e implican la concentración de inversiones en algunos puntos, dejando de lado la inversión en ciudades más pequeñas o zonas donde también existe una presencia no despreciable de la pobreza. Es decir que, en parte, el hecho que estos programas impliquen un elevado subsidio unitario y baja recuperación de costos (aún con la participación en el financiamiento de los propios beneficiarios de los programas) los coloca en una situación contradictoria con los principios neoliberales y las propuestas actuales más socorridas de los organismos internacionales en lo que se refiere a las políticas de vivienda. También este documento reconoce que los programas de atención a los asentamientos precarios deben ser complementarios de los sistemas de subsidio habitacional, porque los primeros pueden inducir a la

formación de más barrios irregulares en vez de estimular el desarrollo de otras políticas habitacionales. Estos argumentos crean confusión ya que no es porque haya políticas con respecto a los asentamientos irregulares que no se desarrollan programas de vivienda nueva para las familias de menores recursos, sino que esto es consecuencia de que la política general de los gobiernos latinoamericanos ha tendido a seguir lineamientos en el sentido de que sólo excepcionalmente deben existir subsidios y de que las inversiones deben de ser recuperables. Por otra parte, y ello ha sido probado en diferentes ocasiones y asimismo en nuestros estudios recientes acerca de la urbanización popular, mejorar el hábitat sin modificar el acceso al empleo y la educación así como la insuficiencia de los ingresos, no constituye una estrategia adecuada para que la población involucrada en estos asentamientos pueda salir de su condición de pobreza.

En un libro colectivo publicado recientemente (Coulomb y Schteingart, coordinadores, 2006) y después de presentar una serie de análisis sobre los nuevos programas gubernamentales, así como otros aspectos necesarios para conocer todas las dimensiones de la problemática habitacional y sus distintos elementos constitutivos, concluíamos que en el caso de México, si bien no ha cambiado la desigual distribución del ingreso, la política de vivienda con respecto a los diferentes estratos sociales ha implicado un retroceso importante en cuanto a la atención a los sectores más necesitados de la población. Por ejemplo, en la administración que acaba de finalizar a fines del año pasado, se ha aumentado de manera importante el número de créditos pero ellos se han dirigido sólo a un 23% de la población, con lo cual surge la lógica pregunta: ¿para qué sirve la acción del Estado en materia de vivienda si ella no es capaz de favorecer sobre todo a aquellos que no pueden obtenerla a través del mercado, en un país donde una mayoría de la población es pobre?

¿Un nuevo modelo de ciudad latinoamericana? División social del espacio y globalización

La división social del espacio urbano no es un simple reflejo de la estructura social sino que ambas se ven mediadas por una serie de factores entre los cuales nos interesa destacar la producción del marco construido, la lógica del sector inmobiliario, las políticas habitacionales del Estado para diferentes

grupos sociales,¹¹ el desarrollo de las zonas de urbanización irregular para los pobres y por supuesto la planeación urbana y los grandes proyectos promovidos por los distintos niveles de gobierno. Pero es muy importante tomar en cuenta que la organización espacial presente también expresa estructuras y procesos sociales de diferentes momentos históricos (Castells, 1975; Schteingart, 2001)¹²

Sin embargo, creemos necesario aclarar que los estudios acerca de la división social de espacio se han dado a partir de una orientación y marco analítico que poco ha aprovechado los estudios, ya sea generales o de caso, que muestran cómo la problemática del acceso al suelo y las distintas formas de promoción y construcción del marco construido han incidido en distintos momentos en la conformación más global de las ciudades. Esta reflexión encierra ciertamente una autocrítica a mi propia trayectoria, que se explica un poco por la falta de continuidad en los temas estudiados, producto de la propia dinámica de los procesos investigativos, que ya señalamos al comienzo de esta presentación¹³.

Resulta difícil afirmar, a partir de datos precisos producto de investigaciones rigurosas realizadas en distintos momentos de la historia reciente de las ciudades, si las diferencias socio-espaciales aumentaron o disminuyeron en las metrópolis latinoamericanas, y qué es lo que esto significa sobre todo para los sectores más desfavorecidos y mayoritarios de la sociedad. Varios son los

11 Por ejemplo, se reconoce que en el caso de la llamada vivienda social, la tendencia a localizarla tomando en cuenta fundamentalmente el precio del suelo, hace que los municipios de las metrópolis donde se ubican los nuevos conjuntos habitacionales resulten muy periféricos, con poca infraestructura y equipamientos y esto provoca un aumento de la segregación, generando asimismo mayores problemas para el desarrollo urbano y la integración social (Arriagada, 2000). Pero por otro lado también, y gracias a los movimientos sociales urbanos, a veces se han aplicado programas habitacionales para dejar a los estratos de menores recursos en zonas centrales de la ciudad (como en la Ciudad de México después del sismo de 1985).

12 El ritmo de cambio de las ciudades no es tan rápido como el de las prácticas socio-económicas y políticas y existe una continuidad que se mantiene en parte por la rigidez que impone el marco construido.

También es importante recordar, como ya se señaló anteriormente, que la cuestión del acceso al suelo y la valorización del mismo constituye un aspecto crucial en la conformación de los diferentes espacios de la ciudad.

13 Hicimos un primer intento de vincular la producción de los espacios habitacionales (desarrollo de fraccionamientos para la clase media, expansión de asentamientos irregulares en zonas poco atractivas para el poblamiento, etc) con la organización del espacio por anillos y áreas sociales determinadas a partir de datos censales y técnicas estadísticas de análisis multivariado (Schteingart, 1989), pero esa vinculación ya no estuvo presente en los nuevos estudios sobre el tema que efectuamos posteriormente.

factores que influyen para que esto ocurra: la falta de información y de técnicas apropiadas de análisis, pero sobre todo cómo explicar los cambios ocurridos y que connotaciones tienen los mismos para los distintos estratos sociales. Se menciona la escala de la segregación y las condiciones socio-espaciales de las zonas homogéneas donde habitan los más pobres, como los factores más negativos de la segregación (Sabatini, 2003). Sin embargo, aunque coincido con esa aseveración, creo también que existe un vacío muy grande en ese tipo de análisis (incluso en los realizados por los sociólogos) al dejar de lado el estudio y la problematización de los cambios ocurridos en la conformación de los diferentes grupos sociales (a quiénes nos referimos cuando mencionamos a los sectores medios y medio-altos, y a quiénes cuando hablamos de los pobres de manera indiscriminada), vacío que conduce a veces a utilizar categorías o términos carentes de contenido social, que no colaboran en la difícil tarea de explicar la realidad y proponer nuevas políticas para enfrentar las transformaciones negativas que se observan en las ciudades¹⁴

Nuestros trabajos empíricos para describir la división social del espacio a partir de datos censales y la utilización de una técnica como el análisis factorial (Rubalcava y Schteingart, 2000a y 2000b) nos han permitido conocer fundamentalmente: 1. donde se ubican en el mapa de las ciudades estudiadas los distintos estratos sociales-urbanos elaborados a partir de la técnica de análisis aplicada; 2. el comportamiento de las variables seleccionadas y las grandes diferencias de sus valores en las zonas correspondientes a distintos estratos; 3. las condiciones socio-urbanas, dentro de una perspectiva comparativa de las metrópolis más grandes de México; 4. la mayor homogeneidad social que se da en las zonas pertenecientes a los estratos más bajos de la escala construida; y 5. la validez de algunas variables, que debido a cambios ocurridos en la realidad social, ya hoy no discriminan como para medir diferencias entre las distintas áreas de la ciudad (nos referimos, por ejemplo, al indicador de agua

14 Me refiero al uso de términos como fragmentación, mezcla social, mayor cercanía entre grupos sociales, aislamiento, etc, que no se han explicado adecuadamente, y que a veces pueden implicar apariencias más que relaciones reales de distinto tipo. Cada vez resulta más necesario aclararlas para lograr una evaluación más aterrizada de los procesos de división socio-espacial.

entubada y a los tramos de ingreso presentados en los Censos)¹⁵.

En este sentido, las investigaciones realizadas nos han servido para captar las posibilidades y limitaciones de los Censos de Población y Vivienda, los aspectos positivos y negativos que encierran los trabajos que han tomado las diferentes unidades de análisis que provee esa fuente de información y, al mismo tiempo, para cobrar conciencia de la necesidad de llevar a cabo otros estudios, más cualitativos, para profundizar en el conocimiento de las diferencias sociales, de lo que ocurre sobre todo en zonas segregadas donde habitan los pobres y acerca de los factores que han incidido en los cambios entre diferentes cortes temporales. Como ya dijimos, estos últimos tienen que ver, en una medida importante, con los temas vinculados a la producción del marco construido aunque también, como lo han indicado algunos trabajos (Sabatini, 2003) y demostrado otros (Duhau, 2003), con la movilidad residencial intraurbana (tema muy poco investigado hasta ahora en América Latina) que permite explicar la segregación dentro de una perspectiva más realista, compleja y dinámica,

Evidentemente, han aumentado en América Latina los análisis con respecto a los cambios en la división social del espacio, a la aparición de nuevas formas habitacionales, comerciales y de servicios, así como de nuevos equipamientos o estructuras urbanas en las periferias de las grandes metrópolis. Sin embargo algunos autores, a partir de pocas evidencias, y haciendo una transposición mecánica de observaciones surgidas en países del Norte, hablan de la existencia de un nuevo modelo de ciudad o de un nuevo orden urbano, vinculándolo además con los procesos de globalización. Me parece que estas conclusiones son a veces apresuradas y que es necesario mirar con más cuidado algunos rasgos de esas metrópolis ya que a veces ellos ya existían hace décadas y otras, aunque nuevos, no siempre se demuestra que sean

15 En cuanto al punto 1 se observó la centralidad de los estratos más altos y la perifерización, a veces extrema, de los que están en peores condiciones. En lo que se refiere al punto 2, en el estudio comparativo de las cuatro mayores metrópolis mexicanas, la proporción de habitantes con educación posprimaria era del 80% en el estrato más alto y de sólo 30 a 40% en el más bajo, mientras las viviendas con agua entubada variaban entre el 95% y alrededor del 30% del total entre los que presentaban las mejores y peores condiciones socio-urbanas respectivamente, tanto en Ciudad de México como en Guadalajara, Monterrey y Puebla. El punto 3 se refiere a que la capital y el mayor centro económico y político del país, presentó peores condiciones sociales que Guadalajara y sobre todo Monterrey. (Rubalcava y Schteingart, 2000^a). En cuanto al punto 4 pudimos comprobar en un estudio sólo para la Ciudad de México (Rubalcava y Schteingart, 2000b) que existe mayor homogeneidad en las áreas más pobres y periféricas donde habitan los estratos más desfavorecidos que en zonas más centrales con una mayor gradación de los estratos altos y medios.

consecuencia más o menos directa de algunos de los distintos procesos que implica la globalización económica y política en el mundo actual. Creo una vez más que la falta de vinculación y continuidad de los temas investigados es responsable frecuentemente de esas interpretaciones que por cierto se han puesto de moda.

La relación entre globalización y organización interna de las ciudades, que está actualmente en el centro de algunas discusiones ha orientado, no obstante, la realización de trabajos interesantes en América Latina, entre los que se encuentran estudios de caso como los de Buenos Aires, Río de Janeiro, San Pablo, Santiago de Chile y Ciudad de México (Aguilar, coordinador, 2004). A pesar de las diferencias en cuanto a la magnitud y el tipo de cambios que pueden observarse en las metrópolis mencionadas, y de las descripciones o explicaciones a veces poco sustentadas en estudios empíricos, resulta importante señalar que ellos hacen referencia a una serie de procesos recientes y constituyen un punto de partida indiscutible para ir conociendo los cambios por los que están atravesando las ciudades de la Región. Sin embargo, a pesar de la existencia de numerosas transformaciones parciales, que incluyen divisiones espaciales más fuertes, el surgimiento de nuevas formaciones urbanas específicas y barrios cerrados, dentro de las divisiones estructurales de mayor escala, es difícil hablar de un nuevo orden urbano que se corresponda con la globalización, debido en parte a una cierta lentitud de los cambios físicos y a que una ciudad es producto de la historia, donde lo nuevo y lo viejo se entrecruzan de manera compleja. (Marcuse y Kempen, 2000).

Medio ambiente, violencia e inseguridad en las ciudades

En los últimos años hemos incorporado a nuestras investigaciones la *dimensión ambiental*, ya que esta resulta indispensable para entender algunos de los nuevos procesos que se están dando en las ciudades. Uno de los temas que hemos elegido para incursionar en los estudios urbano-ambientales (que por supuesto tienen actualmente en América Latina una importancia creciente) es el de la expansión urbana y su impacto sobre los recursos naturales y el medio ambiente que rodea la ciudad. Mencionamos en el acápite anterior el desarrollo de las periferias metropolitanas, y es dentro del estudio de las mismas que esta temática puede tener una presencia destacada, aunque esto depende lógicamente de la localización y entorno del centro urbano. En la Ciudad de México, dadas la riqueza natural del Valle de México y las políticas ambientales que se han aplicado para protegerla, esta problemática reviste

particular interés principalmente porque la expansión urbana comenzó a cubrir zonas que contenían una alta proporción de áreas de conservación ecológica (Schteingart y Salazar, 2005).¹⁶ Sin embargo, ellas están amenazadas por el crecimiento urbano, principalmente a través de la formación o expansión de asentamientos irregulares, a los que ya nos referimos anteriormente, y a pesar de algunos controles establecidos las políticas locales son muy limitadas para evitar esa ocupación. Nuevas normas, planes y programas se han aprobado en los últimos años pero si no se puede hacer frente al problema de la pobreza y de la vivienda para los grupos más desfavorecidos, también resulta limitado lo que se puede lograr para proteger el ambiente y promover un nuevo tipo de desarrollo urbano sustentable. Las conclusiones de este libro nos dan una idea de la pérdida de zonas protegidas en la periferia urbana y además cómo la cuestión del hábitat popular se vincula cada vez mas con la necesidad de buscar soluciones adecuadas para proteger el ambiente.

Cuando nos referimos a la *violencia y la inseguridad* en las ciudades debemos incluir una amplia gama de situaciones, problemas y reflexiones. Sin embargo, sólo tomaré aquí algunos aspectos considerados pertinentes en el documento de UN-Hábitat sobre ciudades seguras (2007) y trataré además de relacionarlos con temas que hemos investigado y presentado a lo largo de este trabajo.

Hasta hace pocos años esta problemática había sido poco investigada y sólo recientemente surgieron más estudios al respecto, sobre todo en Colombia, Brasil y México. Si bien una parte de la violencia urbana proviene del empobrecimiento de algunas capas de la población, se ha tratado de demostrar (Arraigada y Godoy, 1999) que más que la pobreza es la desigualdad la que genera un aumento de la violencia y estudios realizados en algunos países confirman que no existe una relación directa entre esas dos situaciones ya que las regiones pobres no son las que presentan mayor tasa de homicidios o violencia en general.¹⁷ Pero también la existencia de verdaderas máquinas del crimen que giran alrededor del tráfico de estupefacientes, el contrabando,

16 La creación de zonas de conservación ecológica (Suelo de Conservación y Áreas Naturales Protegidas) constituye una de las políticas más importantes incluidas en el Programa de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, con el fin de mantener el ciclo hidrológico de la Cuenca de México y la diversidad biológica.

17 Países pobres de América Latina como Haití, Bolivia y Perú no aparecen entre los que tienen mayores tasas de homicidios y en Brasil la mayor violencia se encuentra en ciudades ricas y cosmopolitas como San Pablo y Río de Janeiro (Briceno-León, 2001). Este tema de la desigualdad en las ciudades tiene que ver con una distribución muy desigual del ingreso y el aumento de los contrastes y espacios de pobreza donde parece darse una desintegración social más o menos importante.

los juegos clandestinos, etc, apoyadas por mafias internacionales, constituyen una causa muy importante y creciente de la violencia urbana, (Kowarick y Ant, 1985).

Si bien la criminalidad no afecta de igual manera a todos los grupos sociales (las agresiones a la propiedad de las clases medias se multiplicaron en algunas ciudades y momentos particulares), la violencia también ha aumentado para los sectores pobres notándose un incremento de robos en los barrios populares y en los transportes públicos en los que esos sectores se movilizan en la ciudad. Una de las hipótesis enunciadas con respecto a esta cuestión es que el aumento de la violencia entre los jóvenes de familias pobres se vincula con la insatisfacción de las expectativas creadas en las generaciones que nacieron en las ciudades¹⁸.

En el estudio que estamos llevando a cabo en algunos asentamientos populares de la Ciudad de México, y al cual me referí en el acápite *Hábitat y salud*, pudimos concluir al tomar contacto directo con la población, que mientras el marco físico se había mejorado, la situación social de los pobladores había claramente empeorado. Los testimonios recogidos nos indican el gran aumento de la violencia y la inseguridad debido a la aparición de bandas de jóvenes sin mayores perspectivas educativas y económicas y también la falta de programas comunitarios de apoyo a las madres que deben salir a trabajar y dejan a niños y adolescentes a la deriva, lo cual los acerca a las bandas existentes, a las drogas y armas blancas. Las políticas locales de control de la violencia han sido totalmente insuficientes, según los testimonios recogidos, y además, como señala Alvarado a partir de investigaciones efectuadas en varias zonas populares de México, si bien han existido algunos programas interesantes de creación de policías vecinales (pero que no han tenido continuidad), en general la actuación de la policía vulnera aún mas la situación de los jóvenes a través de prácticas arbitrarias, de represión, chantaje y corrupción (Alvarado, 2004).

Los sectores de clase media y alta han respondido a la inseguridad y violencia a través de los barrios cerrados y centros comerciales exclusivos, así como

18 El aumento de las expectativas en la segunda o tercera generación de personas que ya nacieron en las ciudades y no pertenecen a los migrantes de los años 1940, 1950 o 1960, "ocurre al mismo tiempo que se detiene el crecimiento económico y las posibilidades de mejoría social, y se produce un abismo entre lo que se aspira como calidad de vida y las posibilidades reales de alcanzarla....." (Briceño-León, 2000).

del cierre de calles y la utilización de policías privadas. Estas respuestas han colaborado a acentuar lo que algunos llaman la fragmentación de la ciudad, que resulta más evidente en algunas ciudades como Río de Janeiro en Brasil¹⁹.

Con respecto a los otros temas señalados en el informe de UN-Hábitat, resulta evidente que muchas veces la *falta de seguridad en la tenencia de la tierra* puede generar desalojos masivos de la población pobre; sin embargo, hemos podido observar que en América Latina, ellos han ocurrido principalmente durante gobiernos dictatoriales o poco democráticos, mientras que en períodos más recientes, la negociación con la población pobre ha sido más frecuente. Sin embargo, cuando los asentamientos irregulares se localizan en zonas cercanas a barrios de clase media, y en áreas atractivas para la especulación o el desarrollo de negocios inmobiliarios, las amenazas de desalojo son mucho mayores, incluso en casos como el de la Ciudad de México donde la tolerancia gubernamental frecuentemente ha prevalecido (en parte como consecuencia de la presencia de tierras que no son de propiedad privada, ejidales y comunales, a las que ya nos referimos en esta presentación). Otros casos en los que esos riesgos han sido importantes son los que se vinculan con la protección ambiental. En la investigación realizada en la zona del Ajusco (Schteingart y Salazar, 2005), que mencionamos en párrafos anteriores, comprobamos que los desalojos violentos fueron muy escasos, mientras que los intentos de trasladar a otras zonas a poblaciones asentadas en áreas de interés ambiental, sólo en algunos casos lograron sus objetivos, debido a la tolerancia de las autoridades locales frente a las connotaciones negativas de medidas que pueden resultar impopulares, particularmente cuando están involucrados grupos sociales que no tienen otras opciones para asentarse en la ciudad.

El tema de la seguridad en la tenencia de la tierra se vincula de esta manera con la dimensión ambiental de las ciudades, la cual también está presente en la falta de seguridad en los asentamientos irregulares debido a su localización

19 En un trabajo sobre Río de Janeiro (López de Souza, 2004) se menciona la fragmentación del tejido socio-político y espacial como consecuencia de la existencia de favelas que constituyen enclaves para el tráfico de drogas, y de la autosegregación en condominios cerrados para las clases altas, en una de las ciudades donde la calidad de vida está más fuertemente deteriorada por la violencia y la inseguridad.

Por otra parte, los estudios sobre barrios cerrados se han multiplicado en muchos países de la región aunque se ha exagerado su presencia, por lo que considero conveniente ubicarlos en su justa dimensión al estudiar la división del espacio en las ciudades latinoamericanas.

en zonas no aptas para el poblamiento, frecuentemente bajas e inundables, en laderas de montañas donde pueden ocurrir deslizamientos y derrumbes, y que por cierto han cobrado muchas vidas en los últimos años, sobre todo cuando el sector público se ha desentendido del apoyo a los pobladores o su intervención es tardía, politizada y poco efectiva. Los cambios climáticos que están afectando a nuestros países y ciudades y los frecuentes desastres “naturales” hacen todavía mas riesgosos esos espacios donde habitan los pobres, situación que es difícil de enfrentar sólo con limitadas políticas referidas al hábitat y sin atacar de manera radical la condición social de las grandes mayorías urbanas, cada vez más desventajosa. y difícil en la Región.

Reflexiones finales

En un trabajo acerca de la relación investigación-acción-participativa (Schteingart, 1998) concluíamos que era necesario que se diera una vinculación más funcional entre el sector académico, las comunidades pobres y las ONG, tratando de superar una aparente contradicción entre un saber académico y un saber popular, considerado poco científico. Dentro de una visión crítica de las ciencias sociales, toda investigación debe orientarse hacia la búsqueda de un conocimiento que constituya una guía para la acción transformadora de la sociedad, además de que el conocimiento humano nace de la interacción con el mundo y “no existe ninguna epistemología que no se haya constituido desde la acción y se vierta en una nueva acción” (Palazón, 1993). En un plano más práctico, considerábamos asimismo que era necesario que las organizaciones de base y las ONG pudieran sistematizar un conocimiento que viene de la acción y para lo cual los investigadores deberían estar en condiciones de prestar una colaboración adecuada.

Estas consideraciones tienen particular relevancia sobre todo en cuanto al estudio y apoyo a la población de los asentamientos irregulares o los espacios de la pobreza en las ciudades, a los que me he referido en varias partes de este trabajo.

Mencionar la relación entre el sector académico y la acción gubernamental también me parece relevante dentro de un análisis como el que aquí se presenta. Como decíamos en un documento colectivo preparado para la anterior reunión de Hábitat en Vancouver (Schteingart, et als, 2006) existen distintos intereses, objetivos y dinámicas de trabajo en esos dos sectores, que frecuentemente hacen difícil su vinculación, aunque también ella depende de la orientación política del gobierno, su nivel de acción (federal, nacional

o local), la capacitación de los funcionarios y, sin duda, el interés real de la administración por los estudios que orientan acciones.²⁰ Los investigadores pueden tener diferentes tipos de relación con la acción pública (como generadores de conocimientos e ideas, interviniendo en el proceso de toma de decisiones o como consultores o asesores²¹), sin embargo me parece que aún cuando sus trabajos no hayan sido realizados directamente para orientar acciones, pueden tener una influencia importante sobre las mismas, al generar un conocimiento válido y certero acerca de la realidad. Por ejemplo, durante muchos años los investigadores comprometidos con una orientación crítica de los estudios urbanos estuvimos convencidos que comprender las causas de los problemas urbanos que se pretendían enfrentar, era fundamental para evitar la aplicación de políticas o planes basados en teorías o principios falaces, que conducían a un aumento de la desigualdad social, o a situaciones muy diferentes a las planteadas en sus objetivos.

Al efectuar un *balance de nuestras investigaciones* realizadas durante varias décadas, mostrando sus hallazgos y limitaciones y señalando asimismo la necesidad de nuevos estudios y explicaciones, indispensables en una etapa de grandes cambios en las ciudades latinoamericanas, deseamos que él pueda servir no sólo para la producción de conocimientos sino también para que éstos puedan tener una influencia cada vez mayor en la transformación de la realidad. Una realidad que, como hemos tratado de mostrar, implica retrocesos sociales para grandes sectores de la población latinoamericana, lo cual si bien no deja de reconocerse en documentos oficiales, se enfrentan con limitadas políticas nacionales o locales, en el contexto de propuestas generales inadecuadas, que ciertamente deben ser modificadas a nivel de los organismos internacionales.

20 En muchos casos los investigadores han tenido que realizar estudios que sólo se explicaban por el interés del gobierno de dar credibilidad a ciertas acciones, presentándolas como avaladas por instituciones académicas de prestigio, aún cuando esos estudios y las políticas propuestas estaban lejos de coincidir.

21 Un ejemplo relevante de este tipo de trabajo de consultoría realizado por un investigador es el de Antonio Azuela (2000), en el que se lleva a cabo una propuesta de modificación de la Ley de Asentamientos Humanos de México, partiendo de un balance completo y original de las acciones de planificación realizadas en el país.

Notas bibliográficas

- Aguilar Adrián G., coordinador, 2004, *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, Editorial Porrúa, México.
- Alvarado Arturo, 2004, *Respuestas vecinales a la inseguridad pública*, Cuaderno de trabajo de la Asociación Democracia, Derechos Humanos y Seguridad.
- Arriagada Irma y L. Godoy, 1999, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina. Diagnóstico y política en los años 90*, Naciones Unidas, CEPAL/ECLAC, Santiago de Chile.
- Arriagada Camilo, 2000, *Pobreza en América Latina. Nuevos escenarios y desafíos para el hábitat urbano*, Medio ambiente y Desarrollo 27, Naciones Unidas, CEPAL/ECLAC, Santiago de Chile.
- Azuela, Antonio, 2002, "Propuesta de modificación de la Ley General de Asentamientos Humanos", Secretaría de Desarrollo Social, México.
- Azuela Antonio y M. Schteingart, 1991, "El hábitat popular en América Latina", en *Hábitat popular urbano. Política de desarrollo o situación de emergencia*, Universidad de San Simón, Cochabamba, Bolivia.
- Briceño-León Roberto, compilador, 2001, *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires. (Introducción).
- Calderón Julio, 2003, "Propiedad y crédito. La formalización de la propiedad en el Perú". Cuaderno de trabajo. Programa de gestión urbana para América Latina y El Caribe. Naciones Unidas.
- Castells Manuel, 1975, *La cuestión urbana*, Siglo XXI, México.
- Cohen Michael, A. Blair, J. Tulchin y A. Garland, eds., 1996, *Preparing for the Urban Future. Global Perspectives and Local Forces*, The Woodrow Wilson Center Press, Washington D.C.
- Coulomb René y M. Schteingart, coordinadores, 2006, *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. Editorial Porrúa, México.
- Damián Araceli, 2003, "Tendencias recientes de la pobreza y desigualdades por género en América Latina", en *Papeles de Población*, Año 9, núm. 38, octubre/diciembre, UAEM, México.
- Duhau, Emilio, 2003, "División social del espacio metropolitano y movilidad residencial", *Papeles de Población*, abril/junio, núm,36, UAEM, México.
- De Soto Hernando, 2001, *El misterio del capital*, Editorial Diana.
- Duhau Emilio y M. Schteingart, 1997, "Las colonias seleccionadas. Suelo y vivienda", en Schteingart M., coordinadora, *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, El Colegio de México.
- Garza Gustavo y M. Schteingart, 1977, *La acción habitacional del Estado en México*, El Colegio de México.

- Gilbert, Alan, 2002, "On the Mystery of Capital and the Myths of Hernando de Soto. What Difference Does Legal Title Make?." *International Development Planning Review*, vol. 24, 1-20.
- Kowarick Lucio y C. Ant, 1985, "La violencia urbana", en *Cuadernos Ciudad y Sociedad*, núm.9 CEDEC y otros. Quito, Ecuador.
- López Souza, Marcelo, 2004. "Río de Janeiro: una metrópoli fragmentada", en *Procesos metropolitanos y grandes ciudades*, A. G. Aguilar, coordinador. Porrúa, México.
- Lattes Alfredo, J. Rodríguez y M. Villa, 2004, "Population Dynamics and Urbanization in Latin America. Concepts and Data Limitations", en Champion Tony y H. Graeme, eds., *New Forms of Urbanization. Beyond the Urban-Rural Dichotomy*, Ashgate, Gran Bretaña.
- Marcuse Peter y R. Van Kempen, 2000, *Globalizing Cities. A New Spatial Order?* Blackwell Publishers, Gran Bretaña.
- Ortega Ernesto, 1997, "Empleo e ingreso de los pobladores en las cuatro colonias", en Schteingart M., coordinadora, *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, El Colegio de México.
- Palazón Francisco, 1993, "Implicación, acción-reflexión-acción, en *Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, núm 92, julio-septiembre, España.
- Sabatini, Francisco, 2003, "La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina", Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Programas Sociales. (www.iadb.org/index.cfm).
- Rubalcava Rosa M. y M. Schteingart, 2000a, "La división social del espacio en las grandes metrópolis mexicanas. Un estudio comparativo", en *Marcado de Valores*, año LX, núm 4, Abril, México.
- _____, 2000b, "Segregación socio-espacial en el Área Metropolitana de la Ciudad de México" en G. Garza, coordinador, *La Ciudad de México al fin del Segundo Milenio*, El Colegio de México-Gobierno del Distrito Federal.
- Schteingart Martha, 1989, *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, El Colegio de México (segunda edición 2001).
- _____, 1995, "Urban Research in Mexico, Colombia and Central America: An Agenda for the 1990s", R. Stren, ed, *Urban Research in the Developing World*, 3. *Latin America*. Centre For Urban and Community Studies, Toronto, Canada.
- _____, 1996, "What Has and Has Not Changed Since Habitat I", en Cohen et als, *Preparing for The Urban Future*.

- ___, coordinadora, 1997, *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, El Colegio de México.(segunda edición 2002).
- ___, 1998, "La investigación-acción y las relaciones entre organizaciones no gubernamentales y el sector académico", en J. L. Méndez coordinador, *Organizaciones Cíviles y Políticas Públicas en México y Centroamérica*, Editorial Porrúa, México.
- ___, 1999, coordinadora, *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, Editorial Porrúa, México.
- ___, 2000, "La investigación urbana en América Latina", en *Papeles de Población*, año 6, núm.23, enero-marzo, Universidad Autónoma del Estado de México.
- ___, 2001, "La división social del espacio en las ciudades", en *Perfile Latinoamericanos*, Revista de FLACSO, Año 10, núm. 19, México.
- ___ y Clara Salazar, 2005, *Expansión urbana, sociedad y ambiente*. El Colegio de México.
- ___, C. Salazar, M.E.Negrete, V.Ugalde, L.J.Sobrino, C.Ruiz y V. Ibarra, 2006, "La relación entre investigación y acción pública. Aspectos generales y algunos ejemplos", CEDUA, El Colegio de México, multicopiado.
- Stren Richard, ed., 1995, *Urban Research in the Developing World, 3. Latin America*. Centre for Urban and Community Studies, Toronto, Canada.
- UN-Hábitat, 2007, *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements*.

Los Miembros de la Junta Consejo de la Red-AH (La Red Mundial de Investigación Sobre Asentamientos Humanos)

(La comisión de nombramiento para el premio de Reconocimiento del ONU-HÁBITAT 2007)

Prof. Richard Stren
HS-Net Chair,
Centre of Urban and Community Studies,
University of Toronto, Canada

Dr. Marisa Carmona
Department of Urbanism, Faculty of
Architecture, Urbanism and Building
Sciences, Delft University of Technology,
the Netherlands

Prof. Suocheng Dong
Institute of Geographic Sciences and
Natural Resources Research, Chinese
Academy of Sciences, Beijing, Peoples
Republic of China

Dr. József Hegedüs
Metropolitan Research Institute,
Budapest, Hungary

Dr. José Luis Lezama de la Torre
Center for Demographic, Urban and
Environmental Studies, Mexico City,
Mexico

Dr. Winnie Mitullah
Institute of Development Studies,
University of Nairobi, Kenya

Prof. Peter Ngau
Department of Regional and Urban
Planning, University of Nairobi, Kenya

Prof. Carole Rakodi
International Development Department,
School of Public Policy, University of
Birmingham, United Kingdom

Ms. Paula Jiron
HS-Net Vice Chair
Housing Institute, University of Chile,
Santiago, Chile

Dr. Nowarat Coowanitwong
School of Environment, Resources
and Development, Asian Institute of
Technology, Bangkok, Thailand

Dr. Alain Durand-Lasserre
Sociétés en développement dans
l'espace et dans le temps, Université
Denis Diderot, Paris, France

Dr. Vinay D. Lall
Society for Development Studies, India
Habitat Centre, New Delhi, India

Prof. Om Prakash Mathur
National Institute of Public Finance and
Policy, New Delhi, India

Prof. Peter Newman
Institute for Sustainability and
Technology Policy, Murdoch University,
Australia

Dr. Tumsifu Jonas Nnkya
Institute of Housing Studies and
Building Research, University College
of Lands & Architectural Studies, Dar es
Salaam, United Republic of Tanzania

Mr. Gustavo Riofrio
Centro de Estudios y Promoción del
Desarrollo (DESCO), Lima, Peru

Mr. Nelson Saule Junior

POLIS - Institute of Social Policy, Sao Paulo, Brazil

Dr. Dina K. Shehayeb

Housing and Building National Research Center, Giza, Egypt

Prof. Willem K.T. Van Vliet

College of Architecture and Planning, University of Colorado, Boulder, United States of America

Prof. Patrick Wakely

Development Planning Unit, University College London, United Kingdom

Prof. Mona Serageldin

Harvard University Graduate School of Design, Cambridge, United States of America

Dr. Luidmila Ya Tkachenko

Research and Project Institute of Moscow City Master Plan, Russian Federation

Prof. Vladimer Vardosanidze

Institute of Architecture, Tbilisi, Georgia

Dr. Mustapha Zubairu

Centre for Human Settlements and Urban Development, Dept. of Urban and Regional Planning, Federal University of Technology, Minna, Nigeria

Secretaría de la Red-AH

(División de análisis de políticas, síntesis y diálogo, ONU-HÁBITAT)

Naison Mutizwa-Mangiza

Chief

Inge Jensen

Human Settlements Officer

Pamela W. Murage

Secretary

Ben C. Arimah

Human Settlements Officer

Edlam Abera Yemeru

Human Settlements Officer

Naomi Mutiso-Kyalo

Secretary

