

## Notas y comentarios

### Problemas y políticas urbanas en América Latina. Certidumbres y falacias

**Martha Schteingart\***

*Este año, el Premio de Reconocimiento ONU-Hábitat fue entregado a la profesora Martha Schteingart, una de las más prominentes investigadoras en el campo de los estudios urbanos de América Latina que se ha destacado particularmente por sus enormes contribuciones en la esfera de los asentamientos humanos. Su trabajo –que subraya la necesidad que tienen las personas en situación de pobreza urbana de contar con un refugio seguro– ha influido a los sectores académico, gubernamental y privado, a organizaciones de la sociedad civil y a otros sectores comprometidos en la solución de los complejos problemas en el ámbito de los asentamientos humanos, tanto en América Latina como en otras partes del mundo. Martha Schteingart es actualmente profesora investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México e integrante del Comité Editorial de esta revista, misma que dirigió durante el periodo 1986-1990. Por todo lo anterior, la Dirección de esta publicación consideró importante reproducir una síntesis de la conferencia que dictó la profesora Schteingart en ocasión de la entrega de dicho premio, en Monterrey, México, el 4 de octubre de 2007.*

Los objetivos de esta ponencia son: 1) presentar un balance de algunas investigaciones que realizamos en distintos momentos de nuestra trayectoria académica; 2) comentar críticamente soluciones y programas propuestos, a la luz de esas investigaciones, y 3) resaltar la proyección social de los estudios urbanos, aunque ellos no se inscriban dentro de la investigación-acción. El balance se ubica dentro del desarrollo del campo de los estudios urbanos en América Latina y particularmente de algunas de sus corrientes teóricas y temáticas.

Después de presentar sintéticamente la orientación y conclusiones de investigaciones realizadas en los años 1970 y 1980, referidos a temas como la vivienda, el suelo y los asentamientos irregulares, la ponencia se centra en un balance de la realidad social y las políticas sociales y

\* Profesora investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Correo electrónico: mschtein@colmex.mx.

urbanas estudiadas en los años 1990 y 2000. Estas décadas fueron testigos de una profundización de reformas sociopolíticas que apuntaban a un cambio importante en la intervención del Estado en lo urbano.

### **Los asentamientos irregulares**

Mientras en las dos primeras décadas los estudios sobre asentamientos irregulares se refirieron principalmente a aspectos como la apropiación ilegal del suelo, los procesos de regularización y consolidación de los mismos y las luchas urbanas que llevaron a los pobladores pobres a enfrentarse con el Estado y otros agentes sociales, nuestros nuevos estudios comprendieron un amplio abanico de aspectos económico-sociales y territoriales, y particularmente una investigación detallada acerca de la relación entre hábitat y salud. Vale la pena comentar que los resultados de una encuesta aplicada en cuatro asentamientos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, hacia mediados de los años 1990, mostraron una realidad alarmante en cuanto a la situación sanitaria de los pobres, ya que las cifras de prevalencia de algunas enfermedades superaron en más de dos veces a las que aparecían en la Encuesta Nacional de Salud para el conjunto de la Ciudad de México. Estas conclusiones han servido para moderar afirmaciones optimistas de investigadores y funcionarios públicos respecto a las bondades de la llamada urbanización popular.

En lo que tiene que ver con la regularización de la tenencia de la tierra, este estudio nos ha permitido sumarnos a otros realizados en Perú y Colombia, y poner en duda las afirmaciones de Hernando de Soto en el sentido de que 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. Por ejemplo en Perú, país de origen de De Soto, se pusieron en práctica programas masivos de regularización de la tenencia de la tierra, pero se demostró que los créditos hipotecarios fueron mínimos comparados con la gran cantidad de viviendas tituladas. Los movimientos sociales urbanos han reivindicado la necesidad de regularizar la tenencia de la tierra, sin embargo esta política ha constituido un requisito necesario pero no suficiente para mejorar el hábitat popular, ya que los créditos han estado cada vez mas restringidos para los grupos más necesitados.

Al incursionar 10 años después en dos de los asentamientos estudiados en los años 1990 pudimos comprobar, a partir de talleres con

grupos de mujeres, que si bien se ha avanzado un poco en la calidad de la vivienda, la urbanización y algunos servicios básicos, en los aspectos del empleo, la seguridad y la educación la situación se ha deteriorado notoriamente, con un aumento importante de la subocupación y la precarización del trabajo de los hombres y una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral. Pero como las mujeres no cuentan con un apoyo para la atención de sus hijos, se ha incrementado la desintegración familiar, la formación de bandas de jóvenes, la drogadicción y la inseguridad en esos barrios pobres, lo que no habíamos observado en nuestros estudios de una década anterior.

### **Cambio de rumbo y nuevas estrategias**

Para comentar la evolución de las ideas vinculadas con el hábitat nos referiremos a dos grandes foros internacionales que han marcado lineamientos en dos épocas diferentes. Mientras Hábitat I, en 1976, se llevó a cabo en el contexto de la lucha por una Carta de los Derechos y Obligaciones de la Naciones, en Hábitat II, 20 años después, se evitaron discusiones más generales y la defensa de iniciativas individuales, locales y privadas, así como la llamada “nueva ética” reflejó la ideología que todo lo privado es mejor que lo público. En Hábitat II las estrategias facilitadoras fueron el caballito de batalla frente al retiro del Estado, y se crearon expectativas alrededor de “nuevas estrategias” que, advertíamos en un trabajo realizado en esa época, en realidad no eran nuevas ni realmente positivas para las grandes mayorías de nuestros países.

Análisis más recientes acerca de las políticas habitacionales y el mejoramiento de asentamientos irregulares en América Latina, que se encuentran en documentos de CEPAL, reconocen las bondades de programas multiobjetivos para mejorar los asentamientos populares, pero sugieren que ellos son demasiado costosos e implican la concentración de inversiones en algunos puntos del territorio. Evidentemente, el hecho de que estos programas incluyan un elevado subsidio unitario y baja recuperación de costos los coloca en una situación contradictoria con los principios neoliberales y las propuestas actuales en lo que se refiere a las políticas de vivienda. Los gobiernos latinoamericanos han tendido a seguir lineamientos en los que las inversiones deben de ser recuperables y sólo excepcionalmente deben existir subsidios, lo cual explica también la gran disminución de programas de vivienda nueva para las familias de menores recursos.

En un libro colectivo publicado recientemente concluíamos que en el caso de México, si bien no ha cambiado la desigual distribución del ingreso, la política de vivienda del gobierno federal ha implicado un retroceso importante en la atención a los sectores más necesitados de la población. Se ha aumentado de manera importante el número de créditos, pero ellos se han dirigido sólo a 23% de la población.

### **División social del espacio y globalización**

Es difícil afirmar, a partir de datos producto de investigaciones rigurosas realizadas en distintos momentos de la historia reciente de las ciudades, si las diferencias socioespaciales 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. Entre los factores más negativos de la segregación se menciona la escala de la misma y las condiciones socioespaciales de las zonas homogéneas, donde habitan los más pobres. Sin embargo, existe un vacío muy grande en ese tipo de análisis al dejar de lado la problematización de los cambios ocurridos en la conformación de los diferentes grupos sociales. Esto conduce a utilizar categorías o términos cuyo contenido social poco se especifica (fragmentación, mezcla social, aislamiento).

Nuestros trabajos empíricos para describir la división social del espacio nos han permitido conocer, entre otras cosas: 1) dónde se ubican en el mapa de las ciudades estudiadas los distintos estratos sociales urbanos; 2) las grandes diferencias en los valores de las variables; 3) la mayor o menor homogeneidad social en las zonas pertenecientes a los estratos más bajos de la escala construida.

En cuanto a los cambios entre diferentes cortes temporales, están vinculados a la producción del marco construido y también a la movilidad residencial interurbana, tema poco investigado y que permite explicar la segregación dentro de una perspectiva más realista y dinámica. Por ello los estudios más cualitativos y detallados deben combinarse con los más cuantitativos, como los que hemos llevado a cabo, basados en datos censales y técnicas estadísticas complejas.

En lo que se refiere a la relación entre *globalización y organización interna de las ciudades*, ella ha orientado la realización de estudios de caso como los de Buenos Aires, Río de Janeiro, San Pablo, Santiago de Chile y Ciudad de México, haciendo referencia a una serie de procesos recientes que permiten comenzar a conocer los cambios por los

que están atravesando las ciudades de la región. Pero, a pesar de las numerosas transformaciones parciales que se presentan, con divisiones espaciales más fuertes, el surgimiento de nuevos desarrollos periféricos y barrios cerrados, no se puede hablar de un nuevo orden urbano que se corresponda con la globalización. Existe una cierta lentitud de los cambios físicos y además una ciudad es producto de la historia, donde lo nuevo y lo viejo se entrecruzan de manera compleja. Nos parece importante señalar que la falta de vinculación y continuidad en los temas investigados es responsable a menudo de la presencia de interpretaciones ligeras y poco sustentadas por el análisis concreto de la realidad social.

### **Medio ambiente urbano y violencia**

Uno de los temas que hemos elegido para incursionar en los estudios urbano-ambientales es el de la expansión urbana y su impacto sobre los recursos naturales y el ambiente que rodea la ciudad. En la Ciudad de México esta problemática reviste particular interés porque la mancha urbana comenzó a cubrir áreas de conservación ecológica. Las conclusiones de nuestra investigación dan una idea de la pérdida de zonas protegidas en la periferia urbana, y además muestran cómo la cuestión del hábitat popular se vincula cada vez más con la necesidad de buscar soluciones adecuadas para proteger el ambiente.

Un aspecto interesante a destacar es que *más que la pobreza es la desigualdad la que genera un aumento de la violencia*. Estudios realizados muestran que países más pobres como Haití, Bolivia y Perú no son los que presentan mayores tasas de homicidios o violencia en general, mientras que en Brasil ciudades ricas y cosmopolitas como San Pablo y Río de Janeiro son las más violentas. Ya me referí al aumento de la violencia en barrios pobres, donde jóvenes sin mayores perspectivas laborales o educativas integran bandas que aumentan la inseguridad de esos barrios. Las políticas locales de control de la violencia han sido limitadas; han existido algunos programas de creación de policías vecinales, que han tenido poca continuidad, pero en general la actuación de la policía vulnera aún más la situación de los jóvenes mediante prácticas arbitrarias de represión, chantaje y corrupción. Los sectores de clase media y alta han respondido a la inseguridad y violencia por medio de barrios cerrados y centros comerciales exclusivos, así como con el cierre de calles y la utilización de policías privadas. Estas res-

puestas han colaborado a acentuar lo que algunos llaman la fragmentación de la ciudad, que resulta más evidente en algunas ciudades de América Latina.

### **Reflexiones finales**

Para el estudio de los espacios urbanos de la pobreza es necesario que se dé una vinculación más funcional entre el sector académico, las comunidades pobres y las ONG, con el fin de sistematizar un conocimiento que viene de la acción. Asimismo, los investigadores tenemos diferentes tipos de relación con la acción pública, y aunque nuestros trabajos no tengan por objetivo orientar acciones, pueden ejercer una influencia importante sobre las mismas, al generar un conocimiento certero acerca de la realidad. En efecto, los investigadores comprometidos con una orientación crítica de los estudios urbanos hemos estado convencidos que comprender las causas de los problemas de las ciudades es fundamental para evitar la aplicación de políticas basadas en principios falaces que conducen a un aumento de la desigualdad social o a situaciones diferentes a las planteadas en sus objetivos.

Al efectuar un balance de nuestras investigaciones de varias décadas, mostrando sus hallazgos y limitaciones, y señalando la necesidad de nuevos estudios y explicaciones, hemos querido no sólo transmitir nuestra experiencia a nuevas generaciones de estudiosos de la cuestión urbana en América Latina, sino también colaborar en el replanteamiento de políticas sociales y urbanas, en el contexto de una realidad que en muchos sentidos ha implicado retrocesos sociales para grandes sectores de la población.