

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 programa 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

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_19245

