

Antologías



Martha Schteingart

Desarrollo urbano-ambiental, políticas sociales y vivienda

Treinta y cinco años de investigación

DESARROLLO URBANO-AMBIENTAL,
POLÍTICAS SOCIALES Y VIVIENDA
TREINTA Y CINCO AÑOS DE INVESTIGACIÓN

DESARROLLO URBANO-AMBIENTAL,
POLÍTICAS SOCIALES Y VIVIENDA

TREINTA Y CINCO AÑOS
DE INVESTIGACIÓN

Martha Schteingart



EL COLEGIO DE MÉXICO

307.12160972

S382d

Schteingart, Martha.

Desarrollo urbano-ambiental, políticas sociales y vivienda :
treinta y cinco años de investigación / Antología de Martha Schein-
gart. -- 1a. ed. -- México, D.F. : El Colegio de México,
Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2015.
412 p. ; 22 cm. (Serie Antologías)

ISBN 978-607-462-134-1 (obra completa)

ISBN 978-607-462-813-5

1. Urbanismo -- México -- Investigación -- Historia -- Siglo XX.
2. Urbanismo -- América Latina -- Investigación -- Historia -- Siglo XX.
3. Vivienda -- Investigación.
4. Urbanización -- Investigación.
5. Política social -- Investigación.
6. Segregación -- Investigación.
7. Asentamientos irregulares -- Investigación.
8. Política ambiental -- Investigación.
9. Pobreza urbana -- Investigación. I. t.

Primera edición, 2015

DR © El Colegio de México, A.C.

Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN 978-607-462-134-1 (obra completa)

ISBN 978-607-462-813-5

Impreso en México

ÍNDICE

Agradecimientos	9
Líneas de investigación y trabajos incluidos en el libro	11
La investigación urbana en América Latina	21

PRIMERA PARTE

ACCESO AL SUELO, POLÍTICAS HABITACIONALES Y DESARROLLO INMOBILIARIO

Humanismo y demografía en la arquitectura	41
Crecimiento urbano y tenencia de la tierra. El caso de la Ciudad de México	57
El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis. Un análisis coyuntural	77
Producción habitacional y promoción inmobiliaria en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México	109

SEGUNDA PARTE

ASENTAMIENTOS IRREGULARES, CONDICIONES DE VIDA Y MEDIO AMBIENTE

Prácticas de producción y reproducción en el sector informal en México	149
Aspectos conceptuales y metodológicos en estudios urbano-ambientales	167
Movimientos urbano-ecológicos en la Ciudad de México: el caso del Ajusco	189

TERCERA PARTE
POBREZA, POLÍTICAS SOCIALES, GÉNERO Y GOBIERNO

Lo que cambió y lo que no cambió desde Hábitat I. Una reflexión desde el sur	205
Pobreza y políticas sociales en México y Estados Unidos de Norteamérica: un estudio comparativo	223
Las políticas sociales para los pobres. El caso de Progresá	255
Género, pobreza y ciudad	273
El desarrollo urbano en América Latina: lecciones aprendidas y demanda de nuevos conocimientos para la gestión urbana. Pobreza y alternativas de equidad social	305

CUARTA PARTE
DIVISIÓN DEL ESPACIO

Dinámica poblacional, estructura urbana y producción del espacio habitacional en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México	331
La división social del espacio en las ciudades	363
División social y segregación en ciudades mexicanas: un balance explicativo desde una perspectiva latinoamericana	383

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a las siguientes personas e instituciones que han colaborado con distintos aspectos que hicieron posible esta publicación:

Primero a mis asistentes Marcela Sánchez y Diego Franco por haberme ayudado a revisar, clasificar y organizar los trabajos incluidos en este libro, así como a solicitar todos los permisos necesarios para la publicación de artículos ya publicados en libros colectivos y revistas de otras instituciones diferentes de El Colegio de México. Asimismo, agradezco a la profesora Beatriz Novak por haberme facilitado a la persona que me ayudó con la traducción al español de trabajos que habían sido publicados originalmente en inglés, y a todas las personas que respondieron positivamente a la solicitud de permiso para volver a publicar varios trabajos en esta Antología.

A la doctora Silvia Giorguli, directora del Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales, por haberme invitado a presentar esta Antología de mis trabajos de 35 años de investigación, y al Departamento de Publicaciones de El Colegio de México por el excelente trabajo de captura de los trabajos más antiguos, y la edición de esta obra.

MARTHA SCHTEINGART

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y TRABAJOS INCLUIDOS EN EL LIBRO

En este libro presentamos algunos trabajos representativos de las líneas más importantes de investigación que he estado desarrollando a lo largo de más de tres décadas de investigación en México, con el fin de hacer un balance de los aportes de los mismos al área de estudios urbanos en este país. Estos trabajos serán vistos dentro de una perspectiva temporal, y teniendo en cuenta los cambios de orientación que algunos han experimentado, sobre todo en los casos de estudios que han tenido mayor continuidad. Esos cambios de orientación están vinculados con diferentes maneras de mirar ciertos fenómenos sociales urbanos, como consecuencia de las transformaciones producidas en la realidad social y en las políticas del Estado, aunque también con los cambios existentes en las técnicas de investigación, con las posibilidades de acceder a nuevas formas de manejo de la información existente, con el encuentro de diversas ideologías dominantes, tanto en el aparato del Estado como en la sociedad misma y en el campo de las ciencias sociales. Decíamos en algunos trabajos de evaluación de la investigación urbana que:

además de la influencia de las condiciones de la problemática urbana en el desarrollo de la investigación, la evolución de la misma tiene su propia dinámica, basada en sus particularidades, requerimientos y limitaciones. Los investigadores a veces seleccionan un nuevo tema como consecuencia de sus prioridades de investigación y experiencia, aunque no cabe duda que en algunas ocasiones influencias académicas de otros países pueden tener un impacto en la selección de tópicos como de marcos teóricos. Esta influencia de países centrales, ha sido realmente muy fuerte durante algunas etapas, quizás más tempranas, de la investigación urbana en América Latina [Schteingart, 1995].

Vale la pena aclarar que algunos temas no han tenido una continuidad tan grande como otros, ya sea porque no se siguieron investigando o porque fueron problemáticas que comenzaron a ser tratadas más tardíamente.

Más adelante veremos cuáles han sido los temas con mayor continuidad y cuáles han mostrado menos duración en su tratamiento.

Estos trabajos fueron publicados en libros colectivos o en revistas académicas de entre los años 1978 y 2010, aunque algunos sólo se editaron en inglés, en Suecia y EUA; otros sin embargo nunca fueron publicados, por lo que consideramos que valía la pena integrarlos en esta obra. Es necesario aclarar también que ciertos trabajos aparecieron en español, no sólo en México sino también en otros países latinoamericanos como Ecuador, Chile, Argentina, Colombia, Venezuela, El Salvador y en España, mientras que los publicados en inglés, además de los que aquí se incluyen (traducidos al español), formaron parte de libros colectivos o revistas de Estados Unidos, Canadá, Inglaterra e Italia.

La dispersión de publicaciones, algunas de las cuales no han tenido más difusión que una muy localizada, nos ha llevado a tratar de rescatar las más importantes, para brindar al lector un panorama de conjunto de las mismas y con él un balance de sus aportaciones.

También vale la pena aclarar que entre los trabajos seleccionados existen algunos que hacen una revisión de los antecedentes teórico-metodológicos de varias líneas de investigación presentadas, mientras que el resto son trabajos más empíricos, que desarrollan temáticas relevantes particularmente de la realidad mexicana.

Son cuatro las grandes líneas temáticas que hemos desarrollado a lo largo de las últimas tres décadas y que, por tanto, han mantenido una notoria continuidad: 1) acceso al suelo, desarrollo inmobiliario y políticas habitacionales; 2) asentamientos populares, condiciones de vida y medio ambiente; 3) pobreza, políticas sociales y gobierno, y 4) división social del espacio y segregación espacial. Mientras el primer tema se ha ido tratando, aunque de diferentes maneras o poniendo énfasis en distintos aspectos, a lo largo de todo el periodo analizado, el segundo y tercero comenzaron a abordarse más tarde y, por lo tanto, aparecen de manera más limitada en los trabajos aquí presentados; el cuarto tema, aunque con sobrada continuidad, es mucho más reciente debido a cuestiones vinculadas a las posibilidades técnicas de manejo de la información y a la falta de desarrollo teórico de la temática a nivel latinoamericano o mexicano.

Haremos algunos comentarios respecto a cada uno de estos grandes temas, para referirnos a sus distintas orientaciones, a los cambios ocurridos en diferentes épocas y, por último, como se ven hoy a la luz de las

nuevas realidades del país y del nuevo estado de la investigación urbana en México.

LOS TRABAJOS CORRESPONDIENTES A LAS DIFERENTES ETAPAS
DE NUESTRA INVESTIGACIÓN

Acceso al suelo, desarrollo inmobiliario y políticas habitacionales

Estos tres aspectos, que se desarrollaron sobre todo desde finales de la década de los 70 y durante los años 80 y 90, tuvieron como eje central la cuestión habitacional en México y en particular en la metrópolis principal del país, a partir del momento en que se estaba produciendo un cambio importante de visión en la manera de estudiar la problemática urbana. Este cambio de orientación implicó tener en cuenta la lógica de acción de los diversos agentes sociales que participaban en la producción social del marco construido, la acumulación de capital en el sector de la promoción y construcción de la vivienda, así como una concepción del Estado capitalista y sus limitaciones, debido a su definición de clase, lo cual indudablemente marcaba las características de las políticas públicas.

Asimismo vemos, por ejemplo, que para estudiar las políticas habitacionales del Estado era imprescindible analizar su vinculación con el sector privado, es decir con los constructores y promotores, ya que esas políticas públicas no implicaban que el sector privado no estuviera involucrado en las mismas, lo que nos llevó a analizar a los promotores inmobiliarios y su vinculación con el sector de la construcción misma. Ese estudio estuvo basado en varias encuestas realizadas hacia finales de los años 70 y los 80, lo que nos permitió arrojar luz acerca de la composición de las empresas, de su manera de actuar y del tipo de producción habitacional, así como de los cambios experimentados por las mismas como consecuencia de la importante crisis económica de comienzos de los ochenta. La vinculación de las empresas y el sector público, principalmente a través del crédito brindado por ese sector, nos pareció un tema de indudable interés en el manejo del conjunto de actores sociales que es posible encontrar al investigar esta problemática.

Estos procesos urbanos y habitacionales también se vinculan con la cuestión del acceso al suelo, en la medida en que éste constituye el soporte

material de todos los procesos inmobiliarios. Dado que en México una parte muy importante del crecimiento urbano se dio sobre tierras que no eran propiedad privada, sino ejidales y comunales, consideramos que ello era distinto de lo que ocurría en los casos de otras ciudades latinoamericanas (a mí me había tocado estudiar el caso de Buenos Aires, y algo también los de Santiago y Lima, antes de trabajar en México), por lo que me pareció interesante explorar el significado de la presencia de este tipo de suelo en la producción de los espacios habitacionales. Así, vimos que la política pública habitacional, el sector privado de la construcción y la promoción, y el acceso al suelo, constituían una tríada inseparable para avanzar en la comprensión del sector habitacional. De esta manera, nuestras investigaciones se fueron complejizando y articulando entre sí, a medida que fueron avanzando los análisis empíricos, lo cual se puede observar muy claramente en los primeros trabajos de esta compilación.

Asentamientos irregulares, condiciones de vida y medio ambiente

Los tres aspectos que juntamos en esta segunda línea de investigación tienen que ver con la importancia de las condiciones de vida en esos asentamientos, que constituyen uno de los tipos más comunes de hábitat de los estratos más pobres de la población urbana latinoamericana y mexicana, en particular las condiciones de vida que han ido mejorando con la participación de sus pobladoras y, en menor medida, a partir de algunos programas de acción pública. En esas condiciones, el tema de la *salud de la población* ha sido tratado de manera detallada a través de amplias encuestas, las cuales indican las diferencias importantes que existen en estos espacios de la pobreza en relación con el resto de la ciudad. En nuestra investigación, aunque el tema ambiental se ha ido ampliando, en general a través del análisis de la calidad del aire, el agua, las características del tratamiento de los residuos sólidos, etc., hemos analizado varios aspectos ambientales a partir de la ocupación del espacio en esos asentamientos, del manejo y tratamiento de los servicios en los mismos, así como de las organizaciones de pobladores para hacer frente a algunos de los problemas urbanos y ambientales que los aquejan. Si bien aquí no hemos incluido algunos de los trabajos importantes sobre hábitat y salud, ya que ellos aparecen en un voluminoso libro colectivo donde constan los distintos

resultados de una amplia encuesta realizada en cuatro asentamientos irregulares de la Ciudad de México, sí hemos anexado trabajos que sintetizan algunos aspectos principales de esa investigación, así como ciertos antecedentes de la misma que tienen que ver con los movimientos urbano-ecológicos en la Ciudad de México, en un artículo en el que desarrollamos un tema muy poco tratado en los años ochenta en México.

Pobreza, políticas sociales y gobierno

La pobreza ha constituido una problemática estructural que ha atravesado muchos de los trabajos sobre la cuestión urbana, aunque fue recién en los años 90 cuando esa noción pasó a constituirse en un concepto más utilizado y también en una herramienta para medir el estado de la economía y la sociedad y cómo los países de América Latina habían enfrentado tal problemática.

En un primer trabajo basado en la revisión de la literatura sobre el tema se analiza la relación entre pobreza y problemáticas como la vivienda, la educación, la salud, la cuestión de género, así como también qué ha pasado con la aplicación de algunas políticas para los pobres en México. Por otra parte, nuestras propias investigaciones han puesto énfasis en la vivienda y los servicios en zonas populares, y la participación de los gobiernos locales, en qué han consistido las llamadas políticas sociales para los pobres y cuáles han sido los cambios de paradigma en dichas políticas, que han pasado de incluir programas universales a referirse a programas focalizados. La incidencia de estos últimos en la calidad de vida de los pobres ha constituido una parte de nuestra investigación, que también ha ayudado a comprender esta amplia problemática urbana y la de los pobres de las ciudades.

División social del espacio y segregación espacial

Si bien esta temática comenzó a trabajarse desde mediados de los años 80, fue recién en los 90 y la primera década de este siglo que alcanzó un mayor desarrollo gracias a la disponibilidad de una información más desagregada y completa (lo que nos permitió avanzar en los estudios cuantitativos al

respecto) y a la presencia de una mayor cantidad de estudios sobre esta temática en nuestro país y en otros de América Latina, lo que generó una discusión relevante acerca de algunos aspectos de la misma que hoy cuenta tanto con estudios cuantitativos como cualitativos. Hay que aclarar que los primeros estudios, en los años ochenta, se llevaron a cabo cuando la tecnología de la computación y la elaboración de mapas por medios electrónicos estaban aún en pañales, por lo que la primera presentación del trabajo sobre esta temática tuvo un carácter muy artesanal y limitado, lo cual fue cambiando a lo largo de los años 90 y 2000. El desarrollo de métodos cuantitativos y la posibilidad de trabajar con un mayor número de variables, así como también de introducir el mapeo por medios electrónicos de las variables utilizadas, ha significado un gran avance en la metodología desarrollada en estudios cuantitativos como los que se presentan en la última parte de este libro.

Trabajos teóricos, revisión de la literatura y comparaciones

Como parte de estas líneas temáticas existen también trabajos de tipo teórico-metodológico que tienen como objetivo presentar algunas reflexiones sobre conceptos o aspectos teóricos que han orientado algunas investigaciones y sus resultados aquí presentados. Ellos han requerido la revisión de la literatura sobre dichos temas y hacer referencia a la discusión que diferentes autores han presentado con respecto a los mismos. Estas contribuciones se refieren principalmente a temas como la marginalidad, la pobreza, la interdisciplinariedad en los estudios ambientales y la articulación entre trabajos de ciencias sociales y físico-naturales. Quisiera enfatizar, por ejemplo, el trabajo sobre el sector informal aplicado a la producción de la vivienda, ya que en general los estudios referidos a la informalidad habían tratado el mundo del trabajo pero no la producción de la vivienda en los asentamientos irregulares, que también se llamaban informales por no cumplir con muchos de los requisitos de una vivienda realizada en el llamado sector formal. También me parece importante comentar el trabajo que sirvió de orientación a una importante investigación sobre el impacto ambiental en la expansión de la ZMCM, en el que se hacen evidentes las diferencias entre estudiar algunos aspectos vinculados a la naturaleza y los centrados en estudios socio-urbanos, diferencias que tienen

que ver con las mismas características de los objetos de estudio y con las disciplinas que acompañan los diferentes tipos de estudios.

Asimismo, vale la pena señalar que a lo largo de los años se ha intentado llevar a cabo algunos análisis comparativos con otros países, entre los cuales se pueden destacar, sobre todo, los comparativos con la Costa de Marfil (Abidjan, África), con Colombia (Bogotá y Barranquilla), con EUA (Washington) y con Argentina (Buenos Aires). Esos estudios comparativos se refirieron principalmente a cuestiones como: el crecimiento o expansión de las ciudades y la apropiación de suelo rural de propiedad colectiva para usos urbanos; la gestión local y sus formas políticas de organización; las políticas sociales para los pobres en el medio urbano, y las diferencias en la gestión de las grandes metrópolis. En este volumen no están presentes todos esos estudios comparativos porque algunos ya fueron publicados recientemente, y su consulta no tiene ningún tipo de dificultades.

Entre los trabajos comparativos, quisiera destacar el que se refiere a la Ciudad de México y a Washington, D.C., vistos en el contexto de los cambios referidos a las políticas para los pobres en México, las que se han ido acercando a las realizadas en EUA, en el sentido de incorporar en las citadas políticas la entrega de bienes producidos en el mercado a través de bonos para comprar esos productos. También un aspecto que me parece importante destacar aquí es que mientras resultaba usual que en México, mucha gente que tenía trabajo, engrosaba de todas maneras las filas de los pobres de este país, en Estados Unidos eso había ido cambiando. Ya al momento de efectuar nuestra investigación comparativa, en 1996, también en EUA habían empezado a aumentar los casos de población empleada, cuyo salario era muy limitado, de manera que, como en el caso de México, cada vez había más personas que estaban trabajando pero que podían ubicarse dentro de la población pobre.

Otras comparaciones realizadas, y que vale la pena comentar aquí, es que al analizar la división social del espacio en ciudades latinoamericanas, se da un patrón de segregación similar en zonas periféricas donde se concentra una gran proporción de población que vive en condiciones muy precarias, con falta de servicios, difícil acceso a lugares de trabajo y poco contacto con otros grupos sociales.

LOS CAMBIOS DE PERSPECTIVA
EN LOS TEMAS TRATADOS. AÑOS 90 Y 2000

El tema referido a la cuestión de la pobreza, las políticas sociales, género y gobierno, ha sido desarrollado a través de estudios que se ubican en los años 90 y 2000, es decir, se trata de trabajos más recientes a través de los cuales hemos ampliado nuestro campo de estudios en el contexto de las reformas sociopolíticas que condujeron a un cambio importante en la intervención general del Estado y de las políticas urbanas en particular. Este nuevo escenario llevó a incorporar otros aspectos y a problematizar la reducción del papel del Estado y sus efectos negativos en la mayoría de la población pobre. Las reformas, sobre todo de los años 90, con la prevalencia de las ideas neo-liberales, produjeron muchas críticas a los programas focalizados hacia los pobres, los que resultaron muy insuficientes y en algunos casos implicaron retrocesos importantes para grandes grupos de la población. Varios de nuestros trabajos han enfrentado desde los años 90 cambios en la orientación de las políticas sociales y en particular de las políticas habitacionales, y ello se hace evidente en nuestro trabajo (publicado en inglés, que aquí traducimos al español), acerca de los grandes cambios que se observan al comparar la orientación y las conclusiones de los dos grandes eventos de Naciones Unidas, Hábitat I y Hábitat II, realizados en 1976 y 1996, respectivamente. Resultan claros, al analizar lo que sucedió en esos dos importantes foros internacionales, los cambios de paradigmas que ciertamente influenciaron las modificaciones en la orientación de las políticas del Estado. Fue entonces, a partir de los años noventa del siglo pasado, y particularmente de la primera década de éste, que nuestros trabajos pusieron más énfasis en los problemas que implicaba el retiro del Estado en la producción habitacional para los sectores más necesitados de la sociedad, y cómo sin existir cambios en la distribución del ingreso los sectores más necesitados quedaron cada vez más fuera de la protección de las políticas públicas.

También nuestros estudios referidos a la división social del espacio y a la desigualdad espacial metropolitana mostraron un aumento de esas diferencias entre los distintos estratos socio-espaciales, que fueron elaborados a partir del análisis factorial, en desmedro de los estratos que se encuentran en peores condiciones, los cuales, como ya dijimos, habitan grandes espacios pobres y segregados, en la periferia metropolitana. Es

decir, que el aumento en las desigualdades constituye una problemática importante a considerar en los trabajos más recientes, objeto de nuestras investigaciones, así como también en estudios de otros investigadores, para varias ciudades latinoamericanas, que presentamos en el último trabajo de esta compilación.

CÓMO SE VEN HOY LOS TEMAS TRATADOS A LA LUZ DE LAS NUEVAS REALIDADES DEL PAÍS

Al hacer referencia a esta cuestión, debo reconocer que han surgido nuevos temas cuya incorporación a la cuestión urbana ha significado un enriquecimiento indiscutible de los estudios llevados a cabo dentro de la sociología urbana, tanto en lo relativo a las técnicas de análisis cuantitativo como en lo que concierne a la incorporación de otras disciplinas al conocimiento de temáticas antes no tenidas en cuenta, sobre todo los estudios de carácter antropológico y de las ciencias políticas. Sin embargo, me parece que siguen siendo válidas las técnicas usadas en nuestros trabajos, particularmente en los estudios referidos a la segregación y la división social del espacio; reconozco que estos temas pueden abordarse a partir también de otras técnicas estadísticas, algunas de las cuales son bastante nuevas y actualmente muy difundidas, aunque ello no quita actualidad y certidumbre a las utilizadas en nuestros trabajos.

Por otro lado, quisiera aclarar en esta introducción la validez de los estudios que presentamos al comienzo de este libro. Me refiero a los desarrollados tomando como base la sociología urbana de orientación marxista, que a nuestro criterio nunca implicó utilizar los conceptos de esa orientación de manera dogmática, sino más bien como punto de partida para los estudios de nuestros temas de investigación, utilizando una metodología que, a nuestro criterio, significó una ruptura con los análisis anteriores, referidos a los mismos objetos de estudio, incorporando aspectos nunca antes tenidos en cuenta dentro de la sociología urbana funcionalista. Estoy convencida que la manera de abordar los temas tratados nos ha permitido hacer aportes importantes al conocimiento de los actores sociales y sus comportamientos dentro de la problemática del suelo, la vivienda y el desarrollo urbano. Lamentablemente, algunos de los estudios que hemos llevado a cabo y que describimos al comienzo de esta recopilación, no

tuvieron continuidad, particularmente los vinculados con los actores inmobiliarios que se han seguido ampliando y cambiando en el desarrollo de nuestras ciudades, tema que tiene actualmente una vigencia indiscutible en nuestro campo de estudio.

QUE PODEMOS DECIR PARA EL FUTURO DE LA INVESTIGACIÓN URBANA

Al efectuar la presentación en conjunto de los trabajos que consideramos más representativos de nuestra producción académica de más de treinta años, ubicándolos dentro de las temáticas más importantes que hemos desarrollado en distintas etapas de nuestro quehacer investigativo, quisiéramos también hacer un balance de sus avances y limitaciones y cuál debería ser, a nuestro parecer, el énfasis en el futuro.

Como se dijo, muchos nuevos temas de investigación han surgido en los últimos años, con la participación de nuevas disciplinas; sin embargo, a nuestro criterio, resulta indispensable que exista un mayor diálogo entre ellas y las disciplinas más tradicionales. Es importante que los análisis sobre un mismo objeto de estudio, en la medida de lo posible, puedan integrarse para evitar una dispersión que poco ayuda, a veces, en la comprensión de algunos fenómenos urbanos.

Ya me referí líneas arriba a los aspectos positivos de algunos de mis trabajos, sin embargo desearía que en el futuro ellos pudieran tener una mayor influencia en la transformación de la realidad social; una realidad que, como mostramos, ha implicado retrocesos para grandes sectores de la poblaciones mexicana y latinoamericana, lo cual, si bien no deja de reconocerse en ciertos documentos oficiales, se enfrenta con limitadas políticas nacionales o locales, en el contexto de propuestas generales inadecuadas que ciertamente deben de ser modificadas quizás desde los niveles de los organismos internacionales.

LA INVESTIGACIÓN URBANA EN AMÉRICA LATINA*

INTRODUCCIÓN

Cada campo de estudio dentro de las ciencias sociales tiene su propia historia, paradigmas dominantes, grado de desarrollo teórico o empírico y marco institucional; sin embargo, nos ha parecido de interés general traer el ejemplo del área de los estudios urbanos en América Latina, tanto por la importancia que éstos han adquirido en las últimas décadas y la necesidad de sostener su desarrollo, como por el hecho que algunas de sus características son también aplicables a otros campos del conocimiento. En particular, las vicisitudes políticas en los diferentes países de la región han alentado o impedido el desarrollo de la investigación social crítica y, en ese sentido, el análisis comparativo que presentaremos constituye un indicador relevante de lo que ha ocurrido también en otros campos del conocimiento.

En lo que se refiere concretamente a la *investigación urbana*, un argumento muy socorrido para justificar la necesidad de aumentar los apoyos para el desarrollo de la misma, es que el mundo es cada vez más urbano y que los problemas de las ciudades se vuelven más apremiantes; en consecuencia, se presentan cifras impactantes (producidas en general por organismos internacionales) sobre el aumento de la urbanización, particularmente en los países del llamado Tercer Mundo. Sin embargo, y aunque ésa es la realidad indiscutible, nos ha parecido más importante orientar nuestra presentación en relación con los grandes cambios que tienen lugar en la economía y la sociedad urbana de los distintos países del mundo subdesarrollado. Esos cambios requieren una reformulación de los temas a investigar y la manera de abordarlos. Es en ese contexto que, a mi criterio, también cobra importancia la necesidad de realizar un balance de la inves-

* *Papeles de población*, Nueva Época, año 6, núm. 34, enero-marzo de 2000, México, UAEM, pp. 9-25.

tigación urbana y de establecer las bases de una agenda de investigación para el futuro próximo, que pueda resultar de utilidad no sólo para los investigadores, sino también para las instituciones académicas y los organismos nacionales e internacionales que han estado apoyado la investigación en ese campo.

En los distintos países latinoamericanos y en México en particular, se han llevado a cabo en las últimas dos décadas evaluaciones sectoriales o globales de las investigaciones realizadas dentro del área de los estudios urbanos; sin embargo, creemos que a esos esfuerzos les ha faltado una perspectiva regional obtenida a partir de un análisis comparativo, en sentido estricto, de los diferentes países. En este trabajo sintetizaremos los resultados para América Latina de estudios realizados en el marco del proyecto GURI (Global Urban Research Initiative) referidos a la investigación urbana en los países del Tercer Mundo.¹ Para llevar a cabo esos estudios se designaron coordinadores de 12 equipos subregionales, responsables de los análisis que se efectuaron en grupos de países, dentro de cada una de las grandes regiones del mundo subdesarrollado. América Latina se dividió en tres subregiones: Brasil y Venezuela; México, Colombia y Centroamérica, y los países del Cono Sur, a los que se sumaron Perú, Bolivia y Ecuador.

Los coordinadores latinoamericanos de los tres equipos que se formaron y sus colaboradores produjeron tres trabajos en los que se presentan los resultados de sus estudios, los cuales fueron publicados en inglés por la Universidad de Toronto (Stren, 1995). Siguiendo una pauta común de análisis discutida por los coordinadores subregionales, los trabajos pusieron énfasis en:

- 1) El marco general del desarrollo económico y los procesos de urbanización que tuvieron lugar en los países analizados y que, de cierta manera, sirvieron de marco a la investigación urbana en cada caso.

¹ El Proyecto GURI, financiado por la fundación Ford y coordinado por la Universidad de Toronto, Canadá, comenzó en 1992, tuvo tres etapas de desarrollo hasta 1998 y cubrió un amplio grupo de países de América Latina, Asia y África. Durante la primera etapa se llevó a cabo un balance de la investigación urbana; en la segunda se trabajó sobre el tema de gobernabilidad y pobreza, y la tercera etapa culminó con la presentación de análisis de casos referidos a la cuestión de la gobernabilidad y la gestión local en ciudades del Tercer Mundo.

- 2) Los principales temas que fueron objeto de investigación, así como las orientaciones teóricas y las disciplinas implicadas en los estudios.
- 3) El contexto institucional en el que tuvo lugar la investigación.
- 4) La propuesta de una agenda de investigación para el futuro próximo.

La iniciativa de realizar este gran esfuerzo internacional para conocer qué ocurría con los estudios urbanos en América Latina, Asia y África provino fundamentalmente del Banco Mundial y de algunas fundaciones que habían financiado investigaciones en este campo, ya que existía la impresión de que los estudios urbanos en esos países habían declinado en los años ochenta, tanto en cantidad como en calidad. Sin embargo, es necesario aclarar que desde que conclusiones generales se extrajeron del total de trabajos producidos en unos 50 países, se mostró que esa impresión no coincidía con la realidad (con excepción de los países de África oriental) y que ella era consecuencia, en parte, de la falta de circulación de muchos estudios producidos en los países subdesarrollados, en los países centrales y en el medio donde se mueven los citados organismos internacionales y las fundaciones que han apoyado a la investigación.

A continuación sintetizaremos los aspectos más destacados de cada uno de los tres trabajos producidos por los equipos latinoamericanos (que no han circulado hasta el momento en español) y presentaremos un balance comparativo para la región, siguiendo los lineamientos más importantes que orientaron el proyecto. Quisiera aclarar que he tratado de integrar las propuestas de agendas de investigación de las tres subregiones mencionadas en una única agenda regional, ya que ellas contenían una serie de elementos comunes que, aunque presentados con formatos diferentes, apuntaban hacia las mismas problemáticas y objetivos. Estas propuestas se formularon teniendo como base las conclusiones de reuniones locales, organizadas por los principales investigadores que trabajaron en el proyecto en cada uno de los países, incluidos en el mismo, y en ellas participaron un número importante de estudiosos de las diferentes temáticas incluidas en los estudios urbanos.²

² Como coordinadora de la subregión que incluía a México, Colombia y Centroamérica, me tocó realizar en El Colegio de México cinco seminarios con investigadores de las temáticas más relevantes de este campo, incluyendo reuniones tanto disciplinarias como interdisciplinarias en las áreas de vivienda y servicios, proceso de urbanización,

COMIENZOS DE LA INVESTIGACIÓN URBANA Y SU EVOLUCIÓN POSTERIOR EN AMÉRICA LATINA

A partir de los tres trabajos subregionales latinoamericanos se trató de observar desde cuándo surge en la región un campo de estudios urbanos más o menos consolidado y cuál ha sido su evolución, particularmente en las décadas de los setenta, los ochenta y parte de los noventa. El surgimiento de este campo de estudios está relacionado claramente no sólo con el grado de urbanización de los países involucrados y la importancia de la problemática urbana, con los procesos y cambios económicos y sociopolíticos particulares de cada entorno nacional, sino también con la evolución de las ciencias sociales y de las instituciones donde tanto la investigación como la formación de especialistas en estas áreas del conocimiento han podido alcanzar cierto grado de desarrollo. Así, las estructuras de apoyo a la investigación son de enorme importancia para poder evaluar los avances de los estudios urbanos y su difusión en la sociedad, y ellas están íntimamente vinculadas al desarrollo económico y, en especial, a las condiciones sociopolíticas de los países, como son: grado de apertura de los sistemas políticos y avance democrático, apoyo del Estado a la investigación, desarrollo institucional en el área de la gestión urbana, etcétera.

En el trabajo referido a México, Colombia y Centroamérica se pudo constatar que en la mayoría de los países de la subregión, la investigación urbana comenzó de manera continua, sistemática e institucionalizada desde los años setenta.

En México, los estudios realizados en las décadas de los cuarenta y los cincuenta, sobre todo por investigadores estadounidenses, eran escasos y aislados; podría afirmar que una etapa preliminar de desarrollo del área tuvo lugar en ese país en los años sesenta, pero no fue sino en los años setenta cuando comenzó a tener presencia indiscutida (con la creación de programas docentes y centros de investigación) y en los ochenta cuando es posible hablar de la existencia de una comunidad científica más conso-

mercados de trabajo urbano, movimientos sociales y gestión local, así como sobre estrategias de sobrevivencia y cultura urbana. Este mismo tipo de reuniones fue también realizado por los colegas de Colombia y Centroamérica que participaron en el estudio, Orlando Sáenz y Mario Lungo, para cubrir una amplia gama de investigadores de la subregión.

lidada. En Colombia la investigación urbana fue aún más modesta antes de los años setenta; con algunas excepciones, los estudios agrarios predominaron dentro de las ciencias sociales en la década de los sesenta. En Centroamérica, donde los procesos de urbanización fueron más tardíos, en el marco, además, de países con guerras o fuertes problemas políticos, los estudios urbanos aparecieron más recientemente. Si bien existen algunas similitudes en cuanto al comienzo de la investigación urbana institucionalizada en la subregión, la intensidad y continuidad de los estudios han presentado diferencias de acuerdo con las variables arriba indicadas, que inciden en los distintos marcos nacionales en los que se da la investigación en los países implicados. De esta manera, en México se encuentra la comunidad académica más desarrollada, mientras que en países centroamericanos, como Nicaragua, El Salvador y Guatemala, apenas se distinguen campos ya establecidos de estudios urbanos.

En Brasil y Venezuela, la década de los sesenta se considera una época crucial para el desarrollo de los estudios urbanos; entonces comenzó el apoyo estatal para cursos de posgrado, así como la creación de un número importante de instituciones dedicadas a la investigación, la cual también recibió la influencia de los avances en la planeación territorial. Sin embargo, ya en los años cuarenta y cincuenta, sobre todo en Brasil, geógrafos y sociólogos habían comenzado algunos estudios importantes, principalmente acerca de cambios que ya se observaban en una sociedad urbana moderna. La influencia extranjera también tuvo un papel relevante en las etapas iniciales de los procesos que estamos analizando, aunque, en el caso de Brasil, además de la influencia americana, se dio una fuerte presencia de investigadores provenientes de Francia. En los años setenta la investigación urbana se fue consolidando, multiplicando recursos y centros de investigación con la convergencia, además de un número cada vez mayor de disciplinas. En los años ochenta se observaron algunos procesos complejos y contradictorios; por un lado se dio un alto nivel de institucionalización pero, al mismo tiempo, las condiciones se volvieron menos favorables para la expansión de la investigación debido a la declinación del apoyo gubernamental (particularmente en Brasil, donde la extensión de instituciones importantes vinculadas al desarrollo urbano y la vivienda hicieron casi desaparecer los estudios aplicados) y al cambio de orientación de fundaciones extranjeras como la Ford —que comenzó a apoyar de manera más intensa a las organizaciones no gubernamentales— en acciones para la comu-

nidad. En Venezuela, los cambios no fueron tan dramáticos, en parte porque nunca recibió el suficiente apoyo de instituciones extranjeras, por ser considerado un país no pobre dentro del contexto latinoamericano (situación que ha cambiado dramáticamente en los últimos años).

De igual manera que en los casos de Brasil y Venezuela, el estudio referido a los países del Cono Sur más Perú, Bolivia y Ecuador, menciona a la década de los sesenta como la del surgimiento de la investigación urbana institucionalizada, con la creación en las universidades de departamentos especializados en la temática urbana y también con el inicio de importantes centros dedicados a la investigación y a la docencia. A pesar de que tanto Argentina como Uruguay, y un poco más tarde Chile (los países incluidos en el llamado Cono Sur), se urbanizaron rápidamente desde las primeras décadas del siglo xx, hubo que esperar hasta los años sesenta para que aparecieran instituciones que impulsaran la investigación sobre temas urbanos. Así, a través de estos casos se puede comprobar que no existe una relación directa entre los procesos de la realidad social y la capacidad de estudio de los mismos, sino que, como ya comentamos, tanto el desarrollo científico como institucional constituyen mediaciones fundamentales a tener en cuenta cuando se analiza esa relación. En lo que se refiere a las etapas posteriores de evolución de la investigación, casi todos los países incluidos en la subregión del Cono Sur pasaron por dictaduras en los años setenta y parte de los ochenta, lo cual impidió la continuación de programas universitarios, limitándose, además, seriamente la libertad de investigación. Ésta sólo continuó en centros privados, con muy escaso financiamiento local o con algunos apoyos externos, de manera que los procesos de ampliación y consolidación que observamos, sobre todo para los casos de México, Colombia o Venezuela en los setenta y ochenta, no tuvieron lugar en estos países del sur, donde se dio un cambio fundamental en las estructuras de apoyo a la investigación, así como en las modalidades con que se desarrollaron los estudios urbanos, las cuales analizaremos más tarde.

Podríamos concluir que a pesar de las diferencias existentes en los ritmos de los procesos de urbanización, así como en los cambios sociales que acompañaron esos procesos en los países de América Latina, fue sobre todo desde los años sesenta cuando comenzó a configurarse el campo de la investigación urbana, aunque en los países ubicados hacia el norte de la región, los inicios más sistemáticos corresponden a los años setenta, particularmente para el caso de Centroamérica. En cuanto a la evolución posterior,

también se observan diferencias importantes entre aquellos países que han sufrido las consecuencias de golpes de Estado y de regímenes dictatoriales, y los que han tenido un desarrollo político menos accidentado, donde, de alguna manera, la continuidad institucional ha sido la regla.

PERSPECTIVAS TEÓRICAS EN LA INVESTIGACIÓN URBANA

Las influencias teóricas más destacadas y los paradigmas dominantes en la investigación urbana fueron similares en los diferentes países de la región que se han incluido en el proyecto GURI. Por ejemplo, podemos afirmar que las teorías referidas a la hiperurbanización, la modernización y la marginalidad prevalecieron en los años sesenta y comienzos de los setenta. Desde la década de los cincuenta muchos países latinoamericanos estaban experimentando la hiperurbanización, entendida como la presencia de una alta tasa de urbanización que no se correspondía con una tasa similar de crecimiento industrial, de tal modo que las migraciones campo-ciudad implicaban el tránsito desde empleos rurales de baja productividad a empleos urbanos también poco productivos. Este fue visto como una patología y una deformación del modelo de urbanización observado en los países del Norte (Hauser, 1961). Por su parte, la teoría de la modernización, adaptada a la cuestión urbana en el contexto latinoamericano (CEPAL, 1969; Germani, 1969), diferenciaba un sector tradicional y uno moderno, independientes entre sí, y que ofrecían diferentes oportunidades a los trabajadores urbanos. Por último, la teoría de la marginalidad surgió a partir de las discusiones sobre el cambio social relacionado con el enfoque de la modernización (Desal, 1969); heredera de una visión dual de la sociedad, esa teoría trató de explicar la pobreza urbana tomando como punto de partida la no integración de los migrantes al sector moderno de la economía (citado en Valladares y Prates, 1995).

En la segunda mitad de los setenta y comienzos de los ochenta el *paradigma marxista* adaptado a los estudios urbanos, sobre todo por la escuela francesa de sociología urbana, predominó en una gran cantidad de trabajos críticos que se dieron en América Latina, los cuales implicaron una significativa renovación de la investigación urbana, la apertura de nuevos temas y la modificación en la forma de abordar problemáticas más tradi-

cionales. La influencia del paradigma marxista se dio con más fuerza en algunas temáticas que en otras, pero su presencia fue indiscutible en los trabajos sobre el suelo urbano, la vivienda y el sector de la construcción, en los movimientos sociales urbanos y, en cierta medida, sobre los procesos de urbanización en el contexto del desarrollo industrial capitalista. Sin embargo, es necesario aclarar que esa influencia no se hizo sentir tan claramente en los países del Cono Sur que atravesaron por largos períodos de represión y persecución ideológica.

Por otra parte, el marxismo estructuralista entró en crisis a mediados de los años ochenta, e importantes cambios tuvieron lugar dentro de esa perspectiva; así, algunos investigadores siguen trabajando dentro de ese paradigma, pero con una visión menos dogmática y más crítica del mismo, en una etapa caracterizada, en general, por ser menos paradigmática y en la que la pertenencia a una corriente teórica resulta menos importante. Esto se expresa en la forma de tratar nuevos temas que han aparecido en diversas disciplinas que concurren en la configuración del campo de los estudios urbanos.

Me parece interesante recoger algunas reflexiones presentadas en el trabajo referido a los países del Cono Sur y andinos, en el sentido de que en los años sesenta y setenta existía, tanto por el lado de la teoría marginalista como por la marxista, cierto optimismo respecto al futuro desarrollo de los países latinoamericanos y sus ciudades. En efecto, el optimismo funcionalista o marginalista se expresaba en la idea de que los marginales mejorarían su nivel de vida y se integrarían, con el tiempo, a la cultura moderna, confiando, también, en los beneficios de la planeación; mientras que los marxistas de los años setenta pensaban que estos marginales podrían convertirse en una fuerza revolucionaria a través de la cual se daría la lucha política por un cambio radical de la sociedad (Rodríguez *et al.*, 1995). Estas visiones optimistas, y en cierta forma globalizantes, fueron perdiendo fuerza y surgieron, en cambio, visiones más localistas y comunitarias de los problemas urbanos, las cuales se acompañaron, al mismo tiempo, por una “pulverización” de la investigación urbana.

LOS TEMAS INVESTIGADOS EN LA REGIÓN

En cada uno de los países, los temas que han atraído mayor atención están vinculados, en cierta medida, a la evolución de su respectiva problemáti-

ca urbana; sin embargo, no todos los problemas o aspectos de la realidad urbana reciben igual atención por parte de la comunidad académica, ya que deben cumplirse ciertas condiciones para que aquéllos se conviertan en temas de investigación. Además de los aspectos institucionales y de apoyo financiero, los avances teóricos y metodológicos dentro de las disciplinas, y el acceso a la información como la formación y experiencia de los investigadores, tienen una influencia indiscutible en la selección de los temas. Los procesos de investigación también tienen su propia dinámica, basada en sus particularidades, requerimientos y limitaciones; en efecto, frecuentemente los investigadores seleccionan un nuevo tema como consecuencia de sus prioridades científicas y su evolución académica, aunque no se puede dejar de lado la influencia de investigadores de los grandes centros de irradiación de nuevos marcos conceptuales y metodológicos. Sin duda, la influencia de países como Estados Unidos y Francia ha sido muy importante durante ciertas etapas del desarrollo de la investigación en América Latina (Schteingart, 1995).

En cuanto a los temas que han dominado dentro de los estudios urbanos en los países del norte de la región (México, Colombia y Centroamérica), podemos afirmar que fueron los referidos a los procesos de urbanización, a la cuestión de la vivienda y a la marginalidad urbana los que tuvieron mayor presencia desde los años sesenta, mientras que los movimientos sociales urbanos, la gestión local, los servicios urbanos y el medio ambiente surgieron como temáticas destacadas en los años ochenta. Si bien la cuestión de la pobreza urbana ha estado siempre presente en los estudios urbanos de la región, particularmente a través de los estudios sobre marginalidad o sobre los asentamientos irregulares, la categoría de “pobres urbanos” sólo aparece recientemente, sobre todo cuando la lucha contra la pobreza comenzó a convertirse en una prioridad de los gobiernos latinoamericanos, en el contexto de la implantación de programas de ajuste estructural y aumento de la pobreza urbana. Vale la pena destacar que los procesos de planeación urbana y la situación de violencia en las ciudades fueron mucho más exploradas en Colombia que en México, donde evidentemente estos temas han aparecido más tardíamente.

En el caso de Brasil, donde se cuenta con una base muy importante de información llamada *Urbadata*, referida a las investigaciones realizadas en todo el país (incluyendo tesis de posgrado), se ha podido realizar un seguimiento más sistemático y detallado de la producción en este campo.

A partir de esa información se han establecido tres categorías de temáticas según su grado de desarrollo en el tiempo: aquellas que ya están consolidadas, las emergentes y las estacionarias, que se han trabajado en algún momento, pero que han tenido poco crecimiento. Dentro de las primeras se ubican los trabajos vinculados a los procesos de urbanización, el crecimiento urbano y la migración; la estructura interna de las ciudades; las actividades económicas y los mercados de trabajo; la planeación urbana; la vivienda y la pobreza. Entre las temáticas emergentes se pueden citar los estudios sobre gobiernos locales, servicios urbanos, movimientos sociales, violencia urbana y medio ambiente, y por último, dentro de los temas estacionarios se encuentran análisis referidos a la industria de la construcción, el transporte y las finanzas públicas, que sólo se trabajaron esporádicamente y que actualmente han quedado englobados, de alguna manera, entre temas emergentes, como los servicios urbanos y el gobierno local.

Los temas dominantes durante los años sesenta en el Cono Sur y los países andinos fueron la planeación urbana y regional, así como la cuestión de la marginalidad (que en los años setenta se subsume dentro de la temática de la economía urbana informal). En la década de los ochenta, predominan, como en las otras subregiones, cuestiones como la gestión municipal, los servicios urbanos, los movimientos sociales y la pobreza urbana.

De esta manera, mientras en las décadas de los sesenta y los setenta se comprueban algunas diferencias en los temas más investigados en las distintas subregiones incluidas en el proyecto GURI, es indudable que en los años ochenta los cambios ocurridos en los países y sus sociedades urbanas llevaron a un acercamiento notable entre los mismos, en el tratamiento de nuevos temas que resultan críticos en la realidad latinoamericana.

Efectivamente, los años ochenta y los noventa vieron el comienzo de nuevas condiciones políticas en la mayoría de los países de la región, con la caída de varias dictaduras militares, la apertura política y el comienzo de regímenes más democráticos. Sin embargo, los procesos democratizadores se dieron, en general, en contextos económicos adversos, con la aplicación de programas de ajuste estructural y el desarrollo de políticas sociales regresivas, que implicaron el incremento de las diferencias sociales y el aumento de la pobreza en las ciudades. Al mismo tiempo, las nuevas condiciones políticas se acompañaron de la iniciación de procesos de reforma y descentralización del Estado, que a veces trajeron aparejadas la privatiza-

ción de los servicios públicos y de las formas de producción del marco urbano, en general. Los movimientos sociales, que se multiplicaron en los años ochenta, tuvieron un papel destacado en los procesos de descentralización y se desarrollaron en la región; en particular en los países del sur permitieron la movilización contra las dictaduras de Uruguay, Argentina y Chile, aunque también cumplieron una función importante en la apertura política de países como México y Colombia.

LAS DISCIPLINAS INVOLUCRADAS

Entre las disciplinas que convergen en el campo de los estudios urbanos, la sociología urbana se ha desarrollado de manera intensa, particularmente en México y Colombia, desde los años setenta, y se ha constituido en la disciplina más prominente en estudios recientes. La economía urbana, en cambio, ha tenido menor presencia en esos países y pocos economistas han producido recientemente estudios importantes sobre temas como la industrialización y los procesos urbanos, la estructura económica de las ciudades y las finanzas urbanas. Hay que destacar, por otra parte, que en los últimos años la antropología urbana ha realizado importantes aportes a esta área, sobre todo en lo referente al estudio de la cultura urbana. Asimismo, las ciencias de la administración han comenzado a trabajar activamente en la temática de la gestión municipal, con un enfoque de tipo institucional que faltaba en los estudios urbanos. En cambio, la influencia de los arquitectos y planificadores urbanos, muy importante en las primeras etapas de la investigación (cuando predominaba una visión más física y espacial de la problemática territorial), ha descendido de manera notable.

En el caso de Brasil, además de disciplinas como la geografía y la sociología, que tuvieron, como vimos, una presencia destacada en los comienzos de los estudios urbanos en el país, también convergen la economía, la historia, la antropología y la administración pública; cada una manteniendo sus propios enfoques y temas de interés. En general, parece ser que en Brasil la investigación en ciencias sociales tuvo más impulso que los estudios vinculados a aspectos técnicos, influidos por instituciones del Estado, sobre vivienda, servicios básicos, transporte, etc., tendencia que parece coincidir con el caso de México. En Venezuela, en cambio, la investigación

estuvo desde un principio más ligada a la arquitectura y el urbanismo, centrada en escuelas pertenecientes a esas disciplinas.

En los países del Cono Sur y la región andina, las disciplinas prevalentes han sido la sociología, la arquitectura y la economía, con variaciones dentro de la subregión, que tienen que ver con las condiciones de cada país y la selección de los temas de investigación. Por ejemplo, Perú y Bolivia muestran un mayor número de antropólogos, como consecuencia de los problemas étnicos de las ciudades, mientras en Chile los economistas se han destacado por la importancia que se ha dado últimamente a los problemas de la pobreza y las políticas sociales.

En síntesis, los estudios urbanos configuran un campo de investigación en el que converge un número creciente de disciplinas científicas, pero en el que dominan, en América Latina, la sociología, el urbanismo y, en menor medida, la economía, la antropología y la geografía. En cambio, resultados de los estudios para Asia y África, realizados también en el marco del proyecto GURI, muestran el gran predominio de disciplinas como la geografía, para caso de África, y de la economía, para los países asiáticos (Stren, 1995).

Sería necesario profundizar más en estos aspectos para explicar por qué se dan las diferencias indicadas en los diversos países y regiones considerados. Sin embargo, sería posible hipotetizar que esas diferencias podrían surgir tanto del grado de desarrollo local de las diversas disciplinas (a veces influenciado por la dependencia cultural de los países del Tercer Mundo) como de los enfoques dominantes y los temas seleccionados, producto en cierta medida de los apoyos financieros, externos o internos, obtenidos en cada país.

Asimismo, hay que mencionar que la mayor parte de los estudios son de tipo disciplinario, mientras los trabajos interdisciplinarios han sido más escasos, ya que ello requiere de la formación de equipos más amplios, posiblemente mediante la colaboración de diferentes instituciones académicas, lo cual resulta particularmente difícil en el contexto de las dificultades financieras y las limitaciones institucionales que veremos a continuación. Sin embargo, se realizan algunos esfuerzos para integrar equipos interdisciplinarios, sobre todo en estudios urbano-ambientales, que requieren del concurso tanto de las ciencias naturales como de las ciencias sociales.

LAS ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES DE APOYO A LA INVESTIGACIÓN

El marco institucional de la investigación tiene efectos importantes sobre la misma, como indicamos al comienzo de este trabajo. En el estudio sobre México, Colombia y Centroamérica se han señalado las diferencias existentes en la investigación de acuerdo con el tipo de instituciones donde ésta se lleva a cabo. Mientras la investigación realizada en universidades tiene connotaciones más teóricas, los estudios realizados, en general, por las organizaciones no gubernamentales (ONG) se vinculan más a la acción con las comunidades, al tiempo que los efectuados en organismos públicos tienen una orientación más técnica y muchas veces vinculada a la planificación. Por otra parte, es importante aclarar que en México ha existido un predominio significativo de instituciones académicas dependientes del Estado (universidades públicas, El Colegio de México y otros colegios en ciudades de provincia); en cambio, la investigación en universidades privadas y en ONG ha sido hasta ahora muy limitada. En Colombia y Centroamérica, como corolario de las limitaciones o de la declinación de las instituciones públicas, las ONG han comenzado a tener un papel mucho más destacado y, sobre todo en Colombia, las universidades privadas ya tienen cierta tradición en este campo y han realizado algunos aportes relevantes a la investigación. Esta situación existente respecto al campo de estudios que nos ocupa refleja indudablemente las condiciones generales en las que se desenvuelve la investigación en ciencias sociales, en general, en la subregión.

Brasil presenta una estructura más diversificada para el desarrollo de la investigación urbana, y al momento de llevar a cabo el estudio que aquí exponemos (a mediados de los años noventa) se consideraba que existían 85 centros de distintos tipos, donde se llevaba a cabo la investigación urbana. Alrededor del 80% de los estudios se han desarrollado en universidades públicas y privadas y el resto en ONG y en centros privados de investigación; estos últimos (como CEDEC y Cebrap), aunque no ha tenido un fuerte peso desde el punto de vista cuantitativo, sí poseen una gran presencia por la alta calidad de sus investigadores y de los trabajos producidos. Sin embargo, se ha señalado que en la segunda mitad de los ochenta, debido a razones ya comentadas, se produjo una discontinuidad en la formación de investigadores y una fragmentación en los equipos de inves-

tigación existentes, la interrupción de proyectos y la proliferación de estudios de pequeña escala en los que dominan los análisis de casos. En Venezuela la situación ha sido más parecida a la mexicana, destacando la investigación realizada en las universidades públicas.

En la subregión del sur, al principio la investigación se desarrolló en las universidades e instituciones del Estado, mientras que las ONG comenzaron a aparecer en los años setenta; sin embargo, actualmente la mayor parte de la investigación se realiza en estas organizaciones. La presencia de regímenes autoritarios, como ya señalamos, tuvo un fuerte impacto en las universidades, las que perdieron recursos y libertad para investigar, al tiempo que las ONG, por su independencia del Estado y trabajando con financiamiento externo, lograron realizar importantes aportes. Más tarde, con los procesos de democratización, algunas universidades volvieron a impulsar la investigación urbana; sin embargo, como consecuencia del ajuste estructural, tampoco ellas pudieron contar con recursos suficientes para remontar la débil situación de los investigadores, razón por la cual las ONG continúan siendo, en muchos casos, los lugares privilegiados para la investigación e, incluso, para la formación de recursos humanos.

En algunos países o subregiones, el surgimiento de redes de investigadores ha colaborado en la promoción de proyectos de investigación en lugares donde las condiciones eran menos favorables para el desarrollo de los estudios urbanos, o de ciertos temas importantes para los cuales no habían existido apoyos locales. Indudablemente esas redes, tanto temáticas como amplias, nacionales como internacionales, constituyen una modalidad que, con sus vaivenes, han contribuido al desarrollo de estudios comparativos en la región.

BASES PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN Y ESTRATEGIAS DE APOYO

Como culminación del análisis expuesto, nos ha parecido pertinente presentar algunas ideas que sirvan de base para proponer una agenda de investigación, tarea que resulta muy importante para poder orientar estudios que respondan más efectivamente a los retos emergentes en las sociedades urbanas de América Latina.

Existió, en general, cierto acuerdo a partir de las consultas realizadas en cuanto a los aspectos que deberían tenerse en cuenta para las propuestas de agendas de investigación; a continuación presentamos algunos de esos puntos:

- 1) Aplicar, de alguna manera, refinamientos conceptuales, así como la comprensión más inmediata de fenómenos relevantes.
- 2) Tener en cuenta aspectos históricos, pero también mirar al futuro, tratando de aceptar las nuevas dinámicas sociales y políticas, y previendo, asimismo, el impacto de cambios estructurales en la escena urbana.
- 3) Tratar de superar los análisis que no tengan en cuenta las interfaces de ciertos temas, sectores y procesos, incorporando también las diferencias regionales e interurbanas, así como las formas y los tiempos particulares de los procesos socioeconómicos
- 4) Evitar los análisis de caso que dejan de lado una visión más integral de las diversas situaciones urbanas, por no tener en cuenta a diferentes grupos sociales o por concentrarse en situaciones excepcionales de algún grupo en particular.
- 5) Existe la necesidad de un mayor desarrollo teórico que requiere una revisión conceptual de algunos temas tradicionales, así como la propuesta de categorías analíticas para nuevos temas. También habría que restablecer análisis más estructurales o globales y buscar nexos entre temas globales y específicos.
- 6) Una agenda debe incluir la experiencia colectiva de los estudios urbanos, para proponer nuevos temas o replantear algunos más tradicionales, con un nuevo enfoque, ubicándolos en las nuevas coyunturas nacionales e internacionales. Por otra parte, se planteó la necesidad de trabajar en nuevas temáticas que por diferentes razones no fueron desarrolladas o que han sido olvidadas.

En cuanto a los temas de la agenda propuestos para los diferentes países (y que deberían ser considerados, continuados y abiertos) se podrían mencionar los siguientes:

- 1) Los nuevos procesos de urbanización, vistos en el contexto de la globalización y de los cambios estructurales de las economías,

- como reestructuración de la producción, apertura comercial y sus implicaciones territoriales, nuevas competencias internacionales, cambios culturales, etcétera.
- 2) La estructura y base económica de las ciudades o la eficiencia productiva de las mismas. Cambios tecnológicos, relaciones laborales, división del trabajo y nuevas dimensiones de la informalidad.
 - 3) Cambios en la estructura social de las ciudades. Pobreza y desigualdad social. Nuevos actores y fenómenos sociales (sectores religiosos, grupos étnicos, grupos etarios). Nuevos movimientos sociales.
 - 4) Procesos de descentralización y nuevas formas de gestión y administración de las ciudades. Planeación, regulación, nuevas fuentes y formas de financiamiento. Ciudadanía y participación de la población. Clientelismo y corporativismo.
 - 5) Políticas sociales y urbanas. Nuevo papel del Estado, nuevas relaciones entre sector público y privado; los procesos de privatización de algunos servicios urbanos y su impacto sobre la economía y la sociedad. Relaciones entre vivienda y servicios en este marco.

En general, los trabajos producidos dentro del proyecto señalaron la necesidad de que la problemática ambiental de las ciudades, así como la relativa a la participación de la mujer en los procesos urbanos, atraviesen los temas aquí expuestos, ya que más que constituir temas separados implican enriquecer los resultados de los estudios urbanos, como consecuencia de la incorporación de las dimensiones de género y ambiental en temas particulares en los que pueden desagregarse los grandes lineamientos presentados.

Para que una agenda de investigación pueda implantarse, es importante desarrollar estructuras institucionales adecuadas que permitan la consolidación de la comunidad académica.

Esto requiere, por un lado, programas de formación de investigadores, no sólo en las ciudades capitales, sino en distintos centros urbanos de los países. Asimismo, es necesario promover el entrenamiento de nuevos investigadores por medio de programas especiales y mediante su incorporación a equipos de investigación. La falta de académicos bien entrenados en la región impide el adecuado funcionamiento de esos equipos, indispensables para la realización de los estudios que deberían llevarse a cabo.

También resulta necesaria la existencia de centros de documentación y bibliotecas especializadas, así como una mayor presencia de publicaciones, tanto de libros como de revistas especializadas. Si bien se ha logrado un aumento relativamente importante de publicaciones dedicadas, total o parcialmente, a temas urbanos, es necesario ampliar o mejorar esas publicaciones y hacer que su circulación permita que realmente resulten accesibles a las personas interesadas en las temáticas incluidas en este campo de investigación.

Por otro lado, estimular el desarrollo de nuevas redes de investigación, o el reforzamiento de las existentes, resulta indispensable para ampliar los canales de comunicación entre investigadores y, como ya comentamos más arriba, para facilitar el intercambio de información y ampliar las posibilidades de llevar a cabo investigaciones mediante los apoyos recíprocos.

Asegurar financiamientos que permitan el desarrollo de proyectos más ambiciosos de investigación y que puedan extenderse por periodos más largos se vuelve una necesidad imperiosa si, como dijimos anteriormente, se pretende superar la pulverización que ha sufrido, en general, la investigación urbana en la región, y para llevar a cabo proyectos más globales y estructurales.

Por último, se requiere una mayor difusión, en diferentes formatos, de los resultados de las investigaciones. Muchos trabajos útiles, incluyendo buenas tesis de posgrado, han quedado sin publicar, frecuentemente por falta de fondos. Por ello, el apoyo a la investigación también debería incluir un mayor financiamiento a publicaciones especializadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Desal (1969), *Marginalidad en América Latina. Un ensayo de diagnóstico*, Barcelona, Herder.
- Germani, G. (1969), *La sociología de la modernización*, Buenos Aires, Paidós.
- Hauser Ph. (1961), *Urbanization in Latin America*, Nueva York, UNESCO.
- Rodríguez, Alfredo *et al.* (1995), "Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay. Urban Research in the 90s", en R. Stren, *Latin America. Urban Research in the Developing World*, Canadá, Universidad de Toronto.

- Schteingart, Martha (1995), "Urban Research in Mexico, Colombia and Central America. An Agenda for the 90", en R. Stren, *Latin America. Urban Research in the Developing World*, Canadá, Universidad de Toronto.
- Stren, Richard (1995), "Towards a Research Agenda for the 1990. An Introduction", en R. Stren, *Latin America. Urban Research in the Developing World*, Canadá, Universidad de Toronto.
- Valladares, Licia y Magda Prates (1995), "Urban Research in Brazil and Venezuela: Towards an Agenda for the 1990", en R. Stren, *Latin America. Urban Research in the Developing World*, Canadá, Universidad de Toronto.

PRIMERA PARTE

ACCESO AL SUELO, POLÍTICAS HABITACIONALES
Y DESARROLLO INMOBILIARIO

HUMANISMO Y DEMOGRAFÍA EN LA ARQUITECTURA¹

VIVIENDA, ARQUITECTURA Y CAMBIO SOCIAL CONSIDERACIONES PARA EL ANÁLISIS DE SUS RELACIONES EN EL CAPITALISMO DEPENDIENTE

El arquitecto y la arquitectura no son categorías que puedan considerarse al margen del desarrollo histórico o de la práctica social; por el contrario, constituyen productos históricos y sociales particulares, definidos socialmente por el lugar que ocupan en la división social y técnica del trabajo en el proceso de producción de la construcción, ligados a la estructuración, de un sistema de dominación, a la existencia del Estado, y en particular a una manera específica de división del trabajo.

Así, una de las primeras manifestaciones de la arquitectura se presenta con el desarrollo del modo de producción esclavista. La práctica del arquitecto en este caso tiene su base en una especie de oposición entre trabajo intelectual y trabajo manual, expresada concretamente en la valorización de la actividad intelectual y artística del ciudadano en la desvalorización del trabajo manual y artesanal del esclavo.

Esa división entre trabajo intelectual y trabajo manual adquiere características diferentes en periodos posteriores de la historia y sobre todo con el surgimiento del capitalismo, el nuevo desarrollo de las fuerzas productivas y los cambios en la división social del trabajo. Ellos implicaron, por un lado, una nueva forma de valorización del trabajo intelectual (ligado por ejemplo, en algunos casos, a las academias y el poder real) y, por el otro,

¹ Ponencia presentada en la VIII Conferencia Latinoamericana de Escuelas y Facultades de Arquitectura, organizada por la UDUAL, celebrada entre el 10 y el 14 de septiembre de 1978 en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Estatal de Guayaquil, Ecuador.

Esta ponencia fue publicada en la revista *Universidades* de la Unión de Universidades de América Latina, núm. 73, julio-septiembre de 1978, México.

la desvalorización así como el comienzo de destrucción del trabajo artesanal (vinculado a diferentes clases de servidumbre) y el surgimiento del trabajador “libre”: el proletario.

Asimismo, mientras la práctica arquitectónica abarcó tanto en la antigüedad como en el Renacimiento un amplio campo de acción donde se inscribían desde las obras públicas en general hasta la construcción de máquinas de guerra, con el desarrollo del capitalismo ese campo se reduce, producto de las divisiones introducidas en la esfera del trabajo intelectual. El arquitecto comienza a centrarse cada vez más en el dominio de la estética, poniéndose al servicio de la clase dominante a través de una práctica que lo llevará a encontrarse en un corto lapso al margen del desarrollo de la complejidad social y de las innovaciones originadas por el propio avance del capitalismo.

De esta manera veremos cómo su inserción en los nuevos procesos de producción del marco construido urbano, que acompaña la evolución del capitalismo en sus etapas más recientes, resulta al arquitecto problemática y fuertemente contradictoria, ya que lo encuentra, en parte, sin los medios materiales, intelectuales e ideológicos adecuados para esa inserción.

Analizaremos rápidamente ese proceso, haciendo referencia, fundamentalmente, a la evolución de los modos de producción de la vivienda en las diferentes etapas de desarrollo del capitalismo, para centrarnos luego en la caracterización de la problemática del arquitecto y la vivienda en las formaciones sociales del capitalismo dependiente.

Hemos elegido a la vivienda como el eje de nuestro análisis por tratarse de un elemento permanente y dominante del marco construido urbano, soporte material de necesidades básicas de consumo de la sociedad, y porque es justamente a través de las transformaciones producidas en la naturaleza económica y en los procesos de producción y circulación de la misma, como es posible observar el cambiante papel del arquitecto en la producción de la construcción, así como el sentido de las profundas limitaciones de su práctica social.

Es necesario aclarar, sin embargo, que la práctica actual del arquitecto se inserta también en la producción de otros elementos del marco construido urbano en la medida que la ciudad constituye un valor de uso complejo y el contexto espacial de una multiplicidad de actividades de producción, circulación, consumo y gestión. Los soportes materiales de estas actividades pueden constituir: *a*) objetos que no circulan como mercancías (infraes-

estructuras de producción y circulación así como algunos equipamientos colectivos de consumo), predominantemente promovidos, financiados y administrados por el Estado; *b*) mercancías producidas con el fin de obtener una ganancia (elementos soporte de actividades productivas, de circulación y consumo) a través de la lógica del sector inmobiliario capitalista, y *c*) en menor medida, valores de uso construidos por encargo.²

Estos diferentes tipos de elementos del marco construido urbano generan diversas formas de división técnica y social del trabajo, de participación del arquitecto en los procesos productivos, así como de relación de este profesional con los agentes públicos y privados que intervienen en esos procesos.

CLASES SOCIALES Y MODOS DE PRODUCCIÓN DE LA VIVIENDA (EL PROBLEMA HABITACIONAL EN EL CAPITALISMO)

En las formaciones precapitalistas la vivienda, producida en forma no mercantil y artesanal (vivienda autosuministrada o construida por encargo), constituye un simple valor de uso: la masa de productores independientes urbanos o bien es propietaria de su vivienda o bien se beneficia de un derecho de ocupación ya sea gratuito o por medio de un pago cuyo monto es ajeno a la ley del valor.

Con el desarrollo del capitalismo se produce una doble separación de los trabajadores, tanto de los medios de producción como de sus habitaciones y transforman de esta manera tanto la naturaleza económica de la tenencia de la vivienda como la forma de producción de la misma.

La vivienda se transforma así en mercancía y luego en producto del capital, volviéndose la base de una apropiación de plusvalía social en beneficio de la burguesía.

Por otra parte, la proletarianización elimina para los trabajadores la posibilidad de conservar u obtener un patrimonio de bienes durables de consumo (entre ellos la vivienda), en la medida que el salario sólo permite

² Nos referimos a edificios para industria, comercio o servicios producidos por encargo (como valores de uso) por los capitalistas o propietarios de esas empresas. Aquí intervienen arquitectos y constructores, pero no existe separación entre producción y consumo. No se produce para el mercado.

cubrir valores de uso estrictamente necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo y para pagar los objetos durables a medida que se consumen (alquiler de la vivienda o pago escalonado de la misma).

Para entender la formación y funcionamiento del sector inmobiliario capitalista en relación con la producción y circulación de la vivienda, es necesario conocer las especificidades estructurales de ese sector en relación con otros sectores de la producción capitalista, partiendo del análisis de las relaciones de producción que se dan en el mismo, es decir en el capital. Como es sabido, la vivienda cumple en las sociedades capitalistas una doble función, ya que constituye, por una parte, un elemento fundamental de la reproducción de la fuerza de trabajo, y por otra, un medio para la producción de plusvalía y acumulación de capital.

En relación con la segunda función, la vivienda puede ser considerada como una mercancía producida a través de un ciclo de reproducción del capital; pero en este caso, y a diferencia de lo que ocurre con la producción de otras mercancías, nos enfrentamos a dos obstáculos comprendidos en la acumulación de capital.

El primer obstáculo es la extensión excepcional del periodo de rotación del capital, que proviene tanto del largo periodo de producción como del largo periodo de circulación, es decir de retorno del capital mercancía a la forma dinero, y de realización de la plusvalía.

En cuanto a la producción de la vivienda, el monto de capital que debe invertirse es muy alto y conserva durante mucho tiempo la forma de producto semielaborado, como consecuencia de las características mismas del bien vivienda, y de las condiciones prevalecientes en la industria de la construcción donde predomina un proceso de trabajo poco tecnificado.

En cuanto al largo periodo de circulación de la vivienda, éste está relacionado con la durabilidad de ese bien y con la desproporción entre los salarios de la gran mayoría de la población y el precio de la vivienda lo cual provoca que esa mayoría, como ya dijimos, sólo pueda pagarla a medida que la consume.³

El segundo obstáculo en la acumulación del capital lo constituye el hecho de que la producción de vivienda requiere el uso del soporte tierra para cada proceso productivo, y la propiedad de este medio de producción

³ Christian Topalov, *Capital et Propriété Foncière*, París, Centre de Sociologie Urbaine, 1973.

indispensable es distinta socialmente de la propiedad de otros medios necesarios para el proceso de producción de la vivienda (maquinaria, materiales y elementos componentes de la construcción).

El propietario del suelo sólo permite la utilización del mismo mediante el pago de la renta del suelo, que es una retención de la plusvalía producida en el proceso de producción que se realiza sobre ese terreno, gracias a la existencia de la propiedad privada de la tierra. Además, la producción del suelo está fuera del alcance del capital, por ser un elemento no reproducible y monopolizable.⁴

En relación con el largo periodo de producción de la vivienda, surge la necesidad del prefinanciamiento de la construcción, es decir un capital de circulación que asegure el retorno a la forma dinero del capital productivo antes que termine el periodo de producción, permitiendo así la rotación normal del capital industrial.

Por otra parte, el alto precio de la vivienda en relación con el nivel de ingresos de la mayoría de la población ha hecho surgir la necesidad de un financiamiento a largo plazo, que se intercale entre comienzo de la utilización del producto y su amortización completa. Este capital de circulación va a tomar dos formas: el capital inmobiliario rentista y el capital de préstamo para la adquisición de la vivienda, cuyo peso variará en las diferentes etapas del capitalismo, predominando en los últimos años la segunda.

Las características especiales del ciclo de producción de la vivienda, para cuya renovación es necesario eliminar el obstáculo del suelo (además de pagar los medios de producción y la fuerza de trabajo), han generado, en parte, la aparición de una fracción especializada del capital, independiente del capital industrial (industria de la construcción), que es el capital de promoción.

Éste libera el terreno para destinarlo a un nuevo uso, y hace posible la producción sobre el mismo, proporcionando asimismo a las empresas constructoras el apoyo para la producción mediante la combinación con el capital de préstamo.

⁴ El análisis de la renta del suelo urbano a partir de la teoría presentada por Marx para la tierra agrícola en el tomo III de *El Capital*, no ha tenido sino hasta muy recientemente algún grado de desarrollo. Algunos de los aportes más importantes han sido traducidos y compilados por la autora de este trabajo en *La renta del suelo urbano*, El Colegio de México, 1979.

Las especificidades estructurales del sector inmobiliario capitalista explican entonces el surgimiento de la promoción inmobiliaria, su gran dependencia del capital financiero, así como la complejización del sistema y la diversificación de los agentes que participan en el proceso de producción y circulación de la vivienda, bajo el dominio del capital.

Es necesario aclarar, además, que el sistema de promoción inmobiliaria que prospera gracias al gran aumento en la demanda de vivienda y la difusión del crédito, aparece en el momento en que se produce una ruptura entre capital inmobiliario y propiedad de la tierra, y surge el mercado capitalista del suelo. Así, mientras en anteriores modos de producción de la vivienda el propietario del suelo es al mismo tiempo el capitalista inmobiliario que controla el momento de cambio del uso del suelo y se beneficia de la parte fundamental de la renta, con la promoción el capital inmobiliario debe liberar un terreno, desplazando en cierta medida al propietario en la apropiación de la renta.⁵

La difusión de ese sistema se acompaña asimismo de un considerable desarrollo de las relaciones capitalistas de producción en la industria de la construcción, sector que si bien permanece relacionado con otras ramas de la industria, presenta, no obstante, cambios en el proceso de trabajo, en la acumulación y expansión de las empresas.

Sin embargo, ni el desarrollo de la promoción inmobiliaria, ni el apoyo del capital financiero, han permitido moderar las contradicciones que se dan entre diferentes sectores de la clase dominante en el proceso de producción y circulación de la vivienda (conflictos entre ciertos tipos de propiedad del suelo, con la rentabilidad del capital de los constructores y/o del capital industrial en general).

Estos conflictos se suman a la contradicción básica entre capitalistas y propietarios para configurar el contenido específico del problema habitacional en una sociedad capitalista.

Por ejemplo, el capital de circulación busca incrementar la productividad y una forma de lograrlo es aumentando la parte de los salarios destinados a la vivienda, elevando las cuotas y acortando los plazos de amortización de la misma. De esta manera el capital de circulación no resolverá la contradicción entre capital ocupado en la construcción y capital indus-

⁵ Christian Topalov, *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*, Edicol, 1978.

trial en general: las presiones por obtener mayores ganancias en la construcción provocan aumentos en las rentas o cuotas pagadas por el trabajador, lo cual a su vez reduce el salario disponible para otros rubros necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo. Esa elevación crearía demandas por mayores salarios, que a su vez inciden en la ganancia de la industria en general.

Dentro de este contexto, se inscribe entonces la intervención del Estado en el campo de la vivienda.

Podemos decir, en términos generales, que esa intervención ha surgido para asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo como prerrequisito para la acumulación capitalista y la reproducción del sistema, a través de la utilización de una serie de medidas y acciones concretas que básicamente intentan paliar las contradicciones señaladas.

Pero la política del Estado no es independiente de las determinaciones que originan los problemas y contradicciones en una primera instancia y, por lo tanto, el sentido y los límites que ella tendrá deberán entenderse en el marco de la sociedad global, del contenido de clase del Estado y de la manera como se da su intervención en una formación social determinada. De este modo, la adopción por parte del Estado de ciertas políticas no es casual, sino producto de la relación de fuerzas sociales existentes y del predominio de ciertos intereses en contra de otros.

Directa o indirectamente, el Estado desempeña hoy un papel importante en la regulación de la circulación de la vivienda, aunque en la producción su intervención es muy limitada. Así, avanza el capital desvalorizado o se combina con el capital financiero privado para hacer frente a las limitaciones que, como ya señalamos, tiene ese capital para acelerar la rotación del capital industrial, y sobre todo para permitir a los asalariados el pago escalonado de su vivienda. De esta manera crea condiciones más favorables de financiamiento que permiten a sectores más amplios de la población tener acceso a una vivienda producida, en general, con la participación del sector inmobiliario capitalista.

En cambio el papel limitado que tiene en la producción misma proviene del hecho de que en una formación social capitalista el Estado interviene en la oferta de bienes y servicios siempre que ellos no sean rentables para el capital privado, pero sí necesarios para su valorización, tratando, de esta manera, de suplir las insuficiencias del mismo pero nunca para remplazarlo.

La producción de vivienda, incluso la de “interés social”, interesa al capital privado por las ganancias que de ella puede obtener en ciertas condiciones creadas justamente a través de la articulación de los intereses privados (promotores, constructores, financieros) en el funcionamiento de las instituciones y políticas estatales. Por ejemplo, a través del desarrollo de programas públicos de vivienda y del financiamiento de la promoción privada, el Estado apoya la expansión de las empresas de construcción y promoción facilitando la valorización de sus capitales.

Es posible afirmar que a pesar de que existen también efectos restrictivos de la acción del Estado sobre los capitales (por ejemplo a través del financiamiento y promoción pública de viviendas que limita, en cierta medida, la actividad bancaria y la promoción privada), ella ha coadyuvado, de alguna manera, en el desarrollo del sector inmobiliario capitalista y particularmente en la concentración y centralización monopolista del mismo.

Por último, los efectos de la acción del Estado se extienden también a la vivienda como valor de uso, en cuanto a la fijación de las características de las unidades de vivienda, de las formas de agrupación de las mismas y de su localización en el espacio urbano. Ya sea a través de las viviendas promovidas directamente por el Estado o a través de aquellas financiadas o controladas en su construcción por el sector público, se va imponiendo una serie de normas para garantizar la salubridad de las locales, el funcionamiento de la unidad doméstica así como la socialización de ciertos consumos.

Las nociones de espacio mínimo necesario (número de cuartos, tamaño de los mismos), de equipamiento mínimo (instalaciones higiénicas y sanitarias), se afirman por primera vez en las viviendas realizadas mediante la intervención pública; por otra parte, los equipamientos colectivos, como son los conjuntos habitacionales (guarderías, salas de reunión, centros de recreación), también adquieren realidad, sobre todo en las operaciones promovidas y financiadas por el Estado.⁶

En síntesis, podemos decir que es posible identificar diferentes formas dominantes de producción y circulación o apropiación de la vivienda en las sucesivas etapas del desarrollo de las sociedades, o más específicamente del capitalismo. De esta manera, se observa que el sector inmobiliario capitalista y en particular el sistema de la promoción inmobiliaria combi-

⁶ Susana Magri, “Necesidades sociales y política habitacional del Estado”, en autores varios, *Necesidades y consumo en la sociedad capitalista actual*, México, Grijalbo, 1977.

nado en algunos casos y de diferentes maneras con la promoción y/o financiamiento público de vivienda, domina la producción habitacional en los países capitalistas desarrollados.

La expansión de este sistema, que coexiste con otras formas de producción, supone sin embargo la destrucción o marginalización de sistemas anteriores como, por ejemplo, el suministro no mercantilizado de vivienda (producción de vivienda como valor de uso: autoconstrucción o construcción por encargo) o de otras formas mercantiles de producción (intermedios o de transición) anteriores a la promoción inmobiliaria.

Estos diferentes sistemas de producción habitacional implican diferentes relaciones entre la propiedad de la tierra, el control económico y técnico de la construcción y la forma de circulación de la vivienda, configurando en cada caso un sistema de agentes cuyas funciones específicas y relaciones sociales que lo organizan sólo pueden ser entendidas en el marco más general de las relaciones de clase que se dan en el conjunto de la sociedad.

EL ARQUITECTO Y LA PRODUCCIÓN DE LA VIVIENDA.

¿HACIA DÓNDE VA LA ARQUITECTURA?

A continuación veremos cómo se ha transformado la práctica del arquitecto en relación con los cambios ocurridos en la forma de producción de la vivienda y con las distintas configuraciones que se dan en el sistema de agentes. El arquitecto ocupa un lugar dentro de ese sistema, que variará con los cambios ocurridos en la división técnica y social del trabajo dentro del proceso de producción de la construcción. En los comienzos de desarrollo del capitalismo, con el dominio total de la producción no mercantilizada (construcción por encargo), el arquitecto se presenta como un profesional liberal al servicio de la burguesía; la relación cliente privado-arquitecto-empresa constructora constituía el ciclo simple de las operaciones más frecuentes.

Dentro de este esquema la práctica del arquitecto se centra en la definición general del producto y en la organización de la cooperación entre las distintas empresas que representan a los diferentes oficios que intervienen en la construcción.

Entonces, la forma no mercantilizada de producción de la vivienda, en la cual el propietario del terreno es al mismo tiempo el gestor economi-

co y el usuario (junto a un escaso desarrollo de relaciones capitalistas de producción en la construcción y a una gran limitación e irregularidad en la demanda de vivienda), configura un sistema simple de agentes dentro del cual se desarrolla la acción del “arquitecto tradicional” centrado en la búsqueda estética.

Si bien ese modo de producción se presenta también hoy o, en mayor o menor medida, en diferentes formaciones sociales capitalistas, coexistiendo con formas de producción capitalistas más avanzadas, es posible afirmar que en general ella se encuentra en franco retroceso y en consecuencia, también el papel tradicional del arquitecto liberal.

Con el surgimiento de la promoción inmobiliaria, el desarrollo de la industrialización en la construcción, el avance del capital financiero dentro del sistema y el aumento de la intervención del Estado en la producción de vivienda, la profesión del arquitecto se transforma notablemente.

La búsqueda estética pasa a segundo plano y el arquitecto se convierte, en parte, en un instrumento para optimizar la ganancia del promotor mediante la manipulación de normas y reglamentos, aunque también a veces en un agente del Estado en la realización de programas de vivienda de “interés social”.

Así, la producción para el mercado enfrenta por primera vez al arquitecto con un usuario abstracto a través de un proceso de normalización y reglamentación que se hace cada vez más complejo. Por otra parte, el promotor interviene directamente en la concepción del producto, controlando estrictamente la labor del arquitecto en función de los determinantes de la comercialización.

La posición del arquitecto como soporte de la cooperación entre oficios en el proceso de la construcción, tiende a desaparecer debido al control ejercido por el capital industrial y por la existencia de tareas técnicas especializadas integradas al proceso de trabajo industrial. Como consecuencia, el arquitecto tiende a dividirse en varias funciones al mismo tiempo que su condición de “creador aislado” va desapareciendo frente al avance progresivo de las relaciones capitalistas de producción en el mismo trabajo del arquitecto (desarrollo de grandes agencias que operan como empresas capitalistas).⁷

⁷ Edmond Preteceille, *Región de París. La producción de los “grands ensembles”*, Barcelona, Gustavo Gili, 1976.

Los cambios señalados se acompañan además de: *a)* una evolución en la concentración de la demanda hacia las grandes agencias de arquitectura; *b)* una baja tendencia en la parte relativa a la construcción, confiada a los arquitectos (surgen otros tipos de técnicos que participan en el proceso), y *c)* una tendencia a la “proletarización” de los mismos, en la medida que aumenta la proporción de asalariados ocupados por empresas privadas o por el Estado.⁸

La desaparición progresiva del arquitecto como profesional liberal al servicio de la burguesía, el movimiento de proletarización, su integración a la estructura capitalista de producción y su sumisión al capital se acompañan sin embargo de una apertura, aunque limitada, de su práctica hacia sectores más amplios de la sociedad.

Por ejemplo, su incorporación a la producción de vivienda de “interés social” promovida por el Estado significa, dentro de un proceso contradictorio que implica una nueva división del trabajo (para lo cual muchas veces no está preparado) un avance relativo en cuanto a los alcances sociales de su práctica profesional.

LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA Y EL PAPEL DEL ARQUITECTO EN EL CAPITALISMO DEPENDIENTE

En el capitalismo dependiente la ciudad constituye el contexto espacial de la acumulación capitalista, pero también, en una medida considerable, de relaciones no capitalistas de producción. Del mismo modo, el marco construido urbano está formado por mercancías producidas en vista de la ganancia, pero también por objetos producidos fuera del sistema inmobiliario capitalista. En particular, la relación entre el modo de producción de la vivienda y la inserción de sus usuarios en el sistema productivo es compleja en la medida en que no se puede decir, por ejemplo, que los asalariados integrados al sector capitalista de la economía (o los capitalistas mismos) tengan acceso o consuman objetos inmobiliarios producidos mediante el sistema capitalista, mientras aquellos pertenecientes al sector

⁸ Bernard Dubor, “Neo-capitalisme et situation de l’architecte”, *Espaces et Sociétés*, núm. 9, julio de 1973.

llamado autónomo⁹ produzcan su vivienda dentro del sistema no mercantilizado.

Ello no es así, porque tanto el sector capitalista como el autónomo son muy heterogéneos. Existen en el primero grandes diferencias de remuneración entre los trabajadores pertenecientes a las empresas monopólicas, con una alta composición orgánica de capital y las medianas y pequeñas diferencias en el salario directo que también se extienden a subsidios monetarios y equipamientos colectivos financiados por el Estado para reproducir la fuerza de trabajo. De esta manera, mientras el sector de los trabajadores mejor remunerados puede tener acceso a los programas públicos de vivienda o a la vivienda producida a través del sistema inmobiliario capitalista con financiación estatal, el resto (que constituye en general el sector mayoritario) no tiene otra alternativa que autoconstruir su vivienda o producirla a través de formas artesanales y precarias.

En el otro extremo, también los representantes del capital prefieren producir su vivienda fuera del sistema capitalista de producción, encargando su construcción directamente a pequeñas o medianas empresas (producción por encargo, que fue dominante en épocas anteriores).

Por otra parte, el llamado sector autónomo comprende fundamentalmente a aquellos que no consiguen vender su fuerza de trabajo estableciéndose por cuenta propia en el sector terciario (servicios, comercio) o insertándose en sectores productivos decadentes o estancados donde impera un bajo índice de capitalización (producción artesanal, industria a domicilio).

Estos grupos que constituyen el subproletariado urbano autoconstruyen su vivienda o bien utilizan trabajo asalariado para producir un bien de uso con condiciones mínimas de habitabilidad.

Pero también pertenecen a este sector autónomo, algunos trabajadores por cuenta propia, profesionales por ejemplo, quienes obtienen un nivel de remuneración que les permite tener acceso a la vivienda producida dentro del sector inmobiliario capitalista. Sin embargo, estos grupos son minoritarios, y además se están estrechando de manera considerable.

⁹ Paul Singer, "Elementos para una teoría del empleo aplicable a países subdesarrollados", en varios autores, *El empleo en América Latina (problemas económicos, sociales y políticos)*, México, Siglo XXI Editores, 1976.

Si bien no tenemos información precisa con respecto al número de viviendas producidas a través de los diferentes sistemas de producción, es posible afirmar, en general, que predomina en el capitalismo dependiente aquella perteneciente al sistema no mercantilizado.

Por ejemplo, en México 65% de las familias no tiene acceso a las viviendas con el modo de producción capitalista, esto es, con financiamiento privado y/o público,¹⁰ debiendo entonces hacinarse en “vecindades” o producir una vivienda mínima y precaria en las llamadas “colonias proletarias” o “ciudades perdidas”, donde predomina la tenencia ilegal de la tierra, la falta de servicios y la autoconstrucción.

Es necesario aclarar que la autoconstrucción, como otras formas de trabajo doméstico, disminuye el valor de cambio de la fuerza de trabajo, aumentando así la tasa de plusvalía extraída en la producción capitalista. También resulta importante señalar que en esos asentamientos populares, producidos fuera del sistema inmobiliario capitalista, están presentes, no obstante, sectores que valorizan su capital, productores de materiales, los fraccionadores y los urbanizadores. Estos últimos intervienen, sobre todo, cuando el Estado regulariza la tenencia de la tierra y pone servicios que en última instancia son pagados por los usuarios.

Como ya se aclaró, estos asentamientos no sólo están habitados por el subproletariado sino también por sectores importantes del proletariado urbano, como consecuencia de sus bajos niveles de remuneración y del hecho de que las políticas habitacionales del Estado en América Latina más que resolver el problema de los sectores más necesitados de la población, se han limitado a incrementar la oferta de vivienda, acelerando el desarrollo capitalista del aparato de la construcción, favoreciendo a intereses inmobiliarios y transformando en demanda solvente las necesidades habitacionales de las capas medias.¹¹

En cuanto a la producción no mercantil, para estratos de altos ingresos que prefieren producir su vivienda por encargo, ella debe ser seguramente muy reducida. También existe este tipo de producción para sectores

¹⁰ G. Garza y M. Scheingart, *La acción habitacional del Estado en México*, El Colegio de México, 1978.

¹¹ Los estudios sobre políticas de vivienda en América Latina llegan en general a estas conclusiones. Algunos de ellos están contenidos, por ejemplo, en Manuel Castells (comp.), *Estructura de clases y política urbana en América Latina*, Buenos Aires, SIAP, 1974.

medios, sobre todo en las pequeñas ciudades, pero podemos suponer que ésta está en franco retroceso. Por ejemplo, en la Ciudad de México el escaso apoyo crediticio a la vivienda individual, la disminución de fraccionamientos con venta de lotes solos y el avance de la promoción inmobiliaria, constituyen índices de esa declinación.¹²

Podemos afirmar, entonces, que en América Latina se ha estado desarrollando en los últimos años un sector inmobiliario capitalista más o menos avanzado e importante según los países, en cuya consolidación la acción del Estado ha tenido una considerable influencia. A pesar de que en la mayoría de los casos las viviendas producidas por ese sector están dirigidas a una minoría de la población consideramos, sin embargo, que su acción puede fijar condiciones que alteren el funcionamiento de formas de producción tradicionales. Más aún, creemos que la existencia de los asentamientos populares es en cierta medida consecuencia del funcionamiento del sector inmobiliario más avanzado, de sus efectos sobre la acumulación de capital y la reproducción de fuerza de trabajo, en el marco de una formación social marcada por grandes desequilibrios entre clases y grupos sociales o, más específicamente, por la existencia de un enorme “ejército industrial de reserva”.

Dentro de este contexto, en el cual se agudizan las contradicciones sociales y, en particular, los contrastes entre las formas de producción avanzadas (correspondientes a la promoción inmobiliaria), que se aplican a los grupos más pudientes de la sociedad, y aquéllas artesanales y primitivas correspondientes a los mayoritarios estratos populares, el arquitecto no puede sino desempeñar un papel lleno de conflictos y de escasa trascendencia social.

Así, la participación del arquitecto dentro del sistema inmobiliario capitalista, y la sumisión creciente al capital que ella implica, traen aparejados toda una serie de problemas, ya señalados para el capitalismo desarrollado pero que en el caso latinoamericano se ven agravados por los limitados alcances sociales de este tipo de producción.

Si bien subsiste para sectores reducidos la producción por encargo y el ejercicio liberal de la profesión, en la producción de la mayor parte de la vivienda para los estratos populares el arquitecto no tiene mayor participación.

¹² Estos datos fueron obtenidos a través de una investigación sobre la promoción inmobiliaria en México, desarrollada en El Colegio de México.

Su inserción dentro del aparato del Estado no significa tampoco una mayor atención a los problemas habitacionales de los sectores más necesitados de la población, en la medida que la acción pública de vivienda no se aplica en general a esos sectores.

Esperamos que la problemática aquí presentada haya podido significar un aporte al proceso de esclarecimiento de los estudiantes de arquitectura de América Latina, de manera que puedan comprender las causas estructurales de la limitada y poco trascendente acción profesional a que las condiciones históricas del capitalismo dependiente los ha enfrentado.

CRECIMIENTO URBANO Y TENENCIA DE LA TIERRA

EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO*

INTRODUCCIÓN

El trabajo que aquí presentamos sintetiza algunos de los aspectos investigados en relación con el crecimiento de la Ciudad de México sobre diferentes tipos de tenencia de la tierra, aspectos que nos servirán de base para explicar la conformación del espacio urbano, vinculados a ciertos conflictos de clase y de intereses sociales implicados en la urbanización.

El tema del suelo, elemento soporte fundamental del desarrollo urbano, constituye un punto de partida indiscutible para comprender la lógica de la estructuración del espacio urbano en el capitalismo. Sin embargo, en el caso de México su estudio debe tomar caminos diferentes a los emprendidos generalmente para analizar ciudades donde dominan la propiedad privada de la tierra, la apropiación de rentas capitalistas por parte de los estratos sociales que disponen de la plena propiedad del suelo y los mecanismos más o menos clásicos de posesión, transferencia, valorización e intervención del Estado en este campo.

En el caso de México, la existencia de formas no privadas de tenencia de la tierra rural y sus implicaciones para el crecimiento de las ciudades nos han llevado justamente a centrarnos en esa temática, que expresa las particularidades de este país, sobre todo en el contexto latinoamericano.

Nuestra presentación parte, entonces, de una explicación general de las diferentes formas de propiedad del suelo que se han dado históricamente en México, para describir, a continuación, la importancia y el peso relativo que han tenido las formas no privadas de propiedad en el crecimiento

* La información en la que se basa este artículo es parte de un estudio más amplio sobre la problemática de la producción del espacio en el Área Metropolitana de la Ciudad de México. Esa investigación, realizada en El Colegio de México, no podría haberse llevado a cabo sin el valioso apoyo y estímulo de Luis Unikel, a cuya memoria dedico mi trabajo. Este artículo fue publicado en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XV, núm. 60, diciembre de 1981, Sociedad Interamericana de Planificación, pp. 168-181.

de la Ciudad de México; a través de qué mecanismos y mediante la intervención de qué agentes sociales esos terrenos se transformaron a usos urbanos, para finalizar con un análisis de las consecuencias espaciales y sociales de la existencia de las mencionadas formas y procesos involucrados.

Se intenta evidenciar, en especial, las características de la particular intervención del Estado, tanto por medio de la implantación de un marco jurídico relativo a esta problemática, como a través de su participación directa en acciones emprendidas por instituciones especializadas.

Por otra parte, se pretende vincular los aspectos de propiedad del suelo urbano con la demanda y utilización del mismo para diferentes usos urbanos y con los intereses del capital y los sectores populares.

Consideramos imposible entender la problemática del suelo urbano si no se la estudia estrechamente ligada a la utilización del mismo, en el marco de las relaciones y conflictos sociales que se presentan en la escena urbana.

Las descripciones, explicaciones y conclusiones que aquí se exponen tienen un carácter sintético y segmentado, al constituir un resumen de algunos aspectos analizados en una investigación más amplia sobre la producción del espacio en el Área Metropolitana de la Ciudad de México.

LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL CRECIMIENTO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Desde la época prehispánica, pasando por el periodo colonial y por las diferentes etapas posteriores de la historia de México, han coexistido en este país la propiedad privada y la propiedad colectiva del suelo, en las que están implicados diferentes grupos sociales cuyo enfrentamiento ha dado origen a frecuentes conflictos, muchas veces violentos. La forma de propiedad y explotación rural de tipo colectivo se dio en el periodo precolonial por medio de los *calpulli* de los aztecas, y durante la Colonia, mediante los ejidos de los pueblos y las tierras comunales entregados a los indígenas por la Corona española.

La Reforma Agraria, a partir del Código de 1915, volvió a establecer el sistema de ejidos, habiéndose fijado, especificado y modificado, luego, sus características, fundamentalmente a través de diferentes normas legales.

El proceso de privatización de la tierra rural fue creciente a lo largo del siglo XIX, sobre todo como consecuencia de la Reforma liberal de 1856, acentuándose aún más en el porfiriato. Los principios revolucionarios incluidos en los códigos agrarios sólo fueron puestos en práctica plenamente durante la administración cardenista, época en que la reforma agraria realmente operó a gran escala.¹

La tenencia ejidal permite a los campesinos únicamente el usufructo obtenido de la producción de la misma. Esto significa que la tierra es propiedad del Estado en concesión de usufructo a un particular, quedando prohibida su enajenación. Este tipo de propiedad sólo puede ser expropiada por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido. Se considerará motivo de utilidad pública: el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; la apertura o ampliación de ferrocarriles, carreteras, calles, puentes, etc.; la creación de una empresa de indudable utilidad pública en beneficio de la colectividad. Las expropiaciones de estos bienes que tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, se harán sólo a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banopsa), del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda (Indeco), del Departamento del Distrito Federal (DDF) y del Instituto de Acción Urbana e Integración Social (Auris, en el Estado de México).

Por otra parte, la ley establecía que los ejidos podían ser permutados por otros terrenos del mismo valor y productividad agrícola en alguna otra zona del país, a conveniencia de los campesinos y de común acuerdo entre los particulares y la Secretaría de la Reforma Agraria. Sin embargo, la Ley de Reforma Agraria de 1971, que deroga la de 1942, limita las permutas al establecer que éstas sólo podrían realizarse entre ejidos.

Con esta reforma se limitan los resultados negativos de las permutas que se llevaron a cabo con anterioridad. Ellas dieron lugar a fenómenos de especulación con terrenos ejidales dentro del *hinterland* de las grandes ciudades en expansión, ya que una transacción de ese tipo beneficiaba indudablemente a las personas que cambiaban un terreno a precio agrícola, localizado en algún lugar del país, por otro situado en una zona urbana,

¹ Sin embargo, por razones particulares, la mayor parte de los ejidos del Distrito Federal fueron dotados en la década de 1920. Véase Cruz Rodríguez, M.S., "El ejido en la urbanización de la Ciudad de México", tesis profesional, UAM-Azcapotzalco, 1981.

de mucho mayor valor, abriendo asimismo la posibilidad de utilizar terrenos antes ejidales en beneficio directo del capital.

Estas transacciones agudizaban la pérdida de propiedad de carácter colectivo para usos urbanos de interés social, que, como veremos más adelante, resulta también de la aplicación del mecanismo de la expropiación.

En cuanto a las tierras comunales, su origen se remonta a la época colonial, y se encuentran regidas por normas similares a las de la tierra ejidal.

Veremos, a continuación cómo estos tipos de tenencia colectiva del suelo afectaron el crecimiento de la Ciudad de México.²

El violento crecimiento de esa Área Metropolitana comienza a partir de 1940 (véase el cuadro 1). Primero la gran expansión de la mancha urbana se da dentro de los límites del Distrito Federal, y recién iniciados los años cincuenta comienza a invadir los municipios del Estado de México, quedando de esta manera la superficie metropolitana ubicada dentro de dos unidades políticas diferentes.³

Esa expansión urbana se ha producido sobre diferentes tipos de tenencia de la tierra, cuya importancia relativa, tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México, analizamos en seguida.

En el Distrito Federal, entre 1940 y 1975, el crecimiento de la mancha urbana se produjo en 52.8% sobre propiedad privada, en 26.5% sobre tierra comunal y en 20.7% sobre propiedad ejidal. Es decir, que un poco menos de la mitad del crecimiento urbano se ha dado sobre tierras de carácter colectivo. En la actualidad, de 75 ejidos existentes en 1938 sólo 24 permanecen intactos, 37 han desaparecido y 14 están ocupados parcialmente para diferentes usos urbanos. Las tierras comunales también han sufrido la invasión urbana, pero por su mayor extensión y su posición más periférica han sido menos afectadas (la tierra rural que rodeaba a la mancha urbana

² Además de la tierra ejidal y la comunal se presenta la propiedad privada y la pública, en tenencia directa del Estado. Cabe aclarar que hemos hecho la distinción entre propiedad pública, que se encuentra en posesión directa del Estado, y propiedad ejidal y comunal, que llamamos colectiva por ser propiedad del Estado pero en posesión de los ejidatarios y comuneros. No es pública porque el Estado no puede disponer de esas tierras sin su expropiación.

³ Para un estudio más detallado del crecimiento poblacional y expansión física del AMCM, véase Martha Scheingart, "El proceso de estructuración del espacio en el Área Metropolitana de la Ciudad de México", *Temas de la Ciudad*, núm. 7, Departamento del Distrito Federal, julio de 1978.

en el Distrito Federal, en 1940, estaba formada en 18.1% por ejidos, en 57.3% por terrenos comunales y en 24.6% por terrenos privados. Las tres cuartas partes de la totalidad de la tierra rural era de tenencia colectiva). Si ese crecimiento se analiza por década, podrá observarse la fuerte disminución del peso de la tierra de propiedad privada (cubría el 87.4% del total del crecimiento de la mancha entre 1940 y 1950; 58.4% entre 1960 y 1970, y 33.4% entre 1970 y 1975) y el aumento concomitante del peso de la tierra comunal y ejidal, sobre todo a partir de 1960 (véase el cuadro 2). En el futuro, la expansión urbana se dará principalmente sobre terrenos comunales, que dominan en el sur del Distrito Federal (para 1975, la tierra rural del Distrito Federal se componía de 17% de terrenos ejidales, 70.9% de comunales y sólo 12.1% de privados).

Sobre el Estado de México, la mancha urbana cubre actualmente, en forma total o parcial, unos 11 municipios (véase el cuadro 2), habiendo comenzado primero a invadir Tlanepantla en los años cincuenta y Naucalpan y Ecatepec en los años sesenta.

Ese crecimiento se ha dado en 21.9% sobre tierra ejidal, en 27.5% sobre tierra comunal, en 27.8% sobre tierra estatal (producto de la desecación del lago de Texcoco) y en 22.8% sobre tierra privada (véase el cuadro 2).

Las cifras nos demuestran claramente que la ciudad se expandió sobre tierra no privada, en una medida mucho mayor que en el Distrito Federal (77% de la mancha urbana ha crecido sobre tierras de carácter público y colectivo). La distribución de los diferentes tipos de propiedad en el crecimiento varía según los municipios, observándose una mayor concentración de propiedad ejidal en Naucalpan, Cuautitlán y La Paz; de tierra comunal en Huixquilucan y Coacalco, y de tierra estatal en Nezahualcóyotl, Chimalhuacán y Ecatepec, las zonas correspondientes, como ya dijimos, al ex vaso de Texcoco.⁴

El estudio realizado en cada municipio ha mostrado, además, que la tierra de carácter estatal fue la que se urbanizó más rápidamente, mientras que la ejidal parece haber opuesto mayor resistencia a la ocupación urbana.

⁴ La historia de estas tierras de carácter público se expone, en cierta medida, en un trabajo anterior: Martha Scheingart, "Formación y consolidación de un asentamiento popular en México. El caso de Ciudad Nezahualcóyotl", *Revista Interamericana de Planificación*, núm. 57, 1981.

Cuadro I
Crecimiento de la población en el Área Metropolitana de la Ciudad de México (1940-1980)

Unidades territoriales	1940	1950	1960 ¹	1970	1975	1980 ²	1940-1950 ³			1950-1960			1960-1970		
							% Crecimiento	Tasa	%	% Crecimiento	Tasa	%	% Crecimiento	Tasa	%
								crecimiento anual	Crecimiento social		crecimiento anual	Crecimiento social		crecimiento anual	Crecimiento social
I) Distrito Federal	1 670 314	2 931 542	4 833 102	6 963 286	8 157 558	9 373 353	75.5	5.8	44.4	59.9	4.8	37.95	43.1	3.7	15.54
1) Ciudad de México ^a	1 448 422	2 123 785	2 670 295	2 867 755	2 812 074										
2) 12 Delegaciones	221 892	807 757	2 162 258	4 095 533	5 345 484										
II) Estado de México		29 144	233 794	1 907 003			99.2	7.2	54.5	214.0	12.1	68.9	413.5	17.8	74.6
III) Área Metropolitana	1 670 314	2 960 686	5 144 462	8 889 100	11 550 075 ⁴	14 445 000	77.3	5.9	45.4	66.1	5.2	38.4	69.8	5.4	34.6
a) Ciudad de México	1 448 422	2 123 785	2 670 925	2 867 755	2 812 074										
Benito Juárez		336 649	521 415	589 867	577 004				54.9	4.4	24.6	13.1	1.2		
Cuauhtémoc		990 572	966 888	925 572	858 949		46.6	3.9	18.9	-2.4	-0.4		-0.44		
Miguel Hidalgo		420 716	612 426	604 623	608 149				45.6	3.8	18.6		-0.13		
Venustiano Caranza		375 848	570 194	747 513	767 972				51.7	4.3	27.5	31.1	2.74		
b) Delegaciones y municipios del 1er. contorno ^b															
Distrito Federal	208 733	785 713	2 056 44	4 003 398	4 257 516										
Azcapotzalco	63 000	188 596	372 244	542 994	543 400		199.3	11.6	70.0	97.4	7.0	62.4	45.9	3.85	18.3
Coyoacán	35 248	68 952	156 603	319 794	468 815		95.6	6.9	53.0	127.1	8.5	67.6	104.2	7.4	61.1
Gustavo A. Madero	41 567	290 826	701 333	1 224 536	1 386 776		599.6	21.5	79.0	141.1	9.2	65.7	74.6	5.73	62.9
Iztacalco	11 212	37 328	200 066	4891 412	517 999		232.9	12.8	71.9	435.9	18.3	74.5	140.1	9.16	74.2
Iztapalapa	25 393	74 240	264 876	555 980	844 194		192.3	11.3	69.3	256.8	13.6	78.9	109.9	7.70	62.0
Álvaro Obregón	32 313	125 771	274 923	501 856	766 332		289.2	14.6	74.5	118.6	8.1	64.5	82.5	6.2	64.2
Estado de México Naucalpan		(30 036)	86 396	407 826						187.6	11.1	66.6	372.0	16.8	73.8

c) Delegaciones y municipios

del 2do. contorno^c

Distrito Federal	13 159	51 188	339 497	1 987 949	817 986									
Magdalena Contreras	13 159	22 044	40 873	99 881	148 349	67.5	5.3	4.0	85.4	6.4	43.6	144.4	9.4	21.0
Cuajimalpa		(9 720)	19 278	37 212	99 173				102.9	7.1	51.1	93.0	6.8	21.6
Tlalpan		(32 902)	61 426	149 335	233 588				86.7	6.5	40.5	143.1	9.3	58.4
Xochimilco		(47 206)	70 552	119 079	231 129				49.5	4.1	39.9	68.8	5.4	47.8
Tláhuac			(29 957)	64 454	105 729							115.2	8.0	64.0
Estado de México														
Cuautitlán			(20 562)	42 241								106.3	7.5	50.7
Coacalco			(3 998)	13 902								247.7	13.3	69.0
Chimalhuacán				18 811										
Ecatepec		(15 265)	41 067	232 687					169.0	10.4	64.8	466.6	18.9	75.5
Huixquilucan			(16 248)	34 601								112.9	7.8	52.7
La Paz			(7 911)	34 297								333.5	15.8	58.4
Nezahualcóyotl			(65 000)	651 000								901.5	26.0	79.1
Tlalnepantla	(14 626)	29 144	106 301	387 378		9932	7.2	54.5	264.7	13.8	71.6	264.4	13.8	69.9
Tultitlán			(15 259)	55 162								255.2	13.5	69.6
Zaragoza			(8 095)	47 729								489.1	19.4	75.8

¹ Para cada año se presenta la población de las delegaciones y municipios incluidos en el Área Metropolitana en ese año, de acuerdo con los límites fijados por el Centro de Estudios Económicos y Demográficos de El Colegio de México (1975).

² Cifras tomadas de *Datos básicos sobre la Población de México 1980-2000*, SEP-Conapo.

³ En el cálculo de las tasas de crecimiento de la población, el Área Metropolitana se definió anexando todas las delegaciones y municipios incluidos ya sea total o parcialmente dentro de la mancha urbana de la ciudad en el último año del período analizado.

⁴ Estos datos son calculados. El estudio del Centro de Estudios Económicos y Demográficos (1975), del cual se toman estos datos, presenta estimaciones basadas en tres hipótesis de crecimiento: bajo, medio y alto. Elegimos la hipótesis de crecimiento medio.

a) La Ciudad de México comprende las delegaciones de Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Esto se tomó de las notas de Luis Unikel para su trabajo: *Expansión física y crecimiento demográfico*. En él divide a la zona metropolitana en tres periodos, los que se relacionan con la expansión física de la mancha urbana dentro del Distrito Federal y el Estado de México. La Ciudad de México corresponderá a los que van de 1900 a 1930.

b) El primer contorno corresponde a la expansión física de la mancha urbana para los años 1930-1940 (véase la nota a).

c) El segundo contorno corresponde a la expansión física de la mancha urbana para los años 1950 hasta la actualidad (véase la nota a).

Cuadro 2

AMCM: crecimiento de la mancha urbana sobre diferentes tipos de tenencia de la tierra

	Superficie mancha urbana (km ²)				Crecimiento por tipo de tenencia								Total crecimiento urbano	
					Ejidal		Comunal		Estatal		Privada			
	1940	%	1975	%	km ²	%	km ²	%	km ²	%	km ²	%	km ²	%
<i>Total AMCM</i>	117.5	100	792.6	100.0	142.8	21.1	181.3	26.9	70.0	10.4	281.0	41.6	575.1	100
<i>Total D.F.</i>	117.5	100	541.3	68.3	87.8	20.7	112.2	26.5	—	—	223.8	52.8	423.8	100
1940-1950	117.5	—	—	—	6.8	6.1	7.3	6.5	—	—	97.7	87.4	111.8	100
1950-1960	229.5	—	—	—	23.1	27.5	11.8	14.1	—	—	49.0	58.4	83.9	100
1960-1970	313.5	—	—	—	42.4	28.8	55.8	37.8	—	—	49.3	33.4	147.5	100
1971-1975	461.9	—	—	—	14.9	18.6	37.3	46.6	—	—	27.8	34.8	80.0	100
<i>Total</i>														
<i>Estado de México 1950-1975</i>	0	0	251.3	31.7	55.0	21.9	69.1	27.5	70.0	27.8	57.2	22.8	251.3	100
Naucalpan	—	—	59.8	7.6	34.0	56.8	17.5	29.3	—	—	8.3	13.9	59.8	100
Tlalnepantla	—	—	32.6	4.1	4.9	15.0	6.2	19.0	—	—	21.5	66.0	32.6	100
Coacalco	—	—	11.2	1.4	—	—	10.3	92.0	—	—	0.9	8.0	11.2	100
Cuautitlán	—	—	3.1	0.4	1.5	48.4	0.8	25.8	—	—	0.8	25.8	3.1	100
Chimalhuacán	—	—	2.2	0.3	1.1	50.0	—	—	1.1	50.0	—	—	2.2	100
Ecatepec	—	—	51.9	6.6	3.2	6.2	9.6	18.5	25.4	48.9	13.7	26.4	51.9	100
Huixquilucan	—	—	3.8	0.5	—	—	3.8	100.0	—	—	—	—	3.8	100
La Paz	—	—	8.2	1.0	3.6	43.9	4.6	56.1	—	—	—	—	8.2	100
Nezahualcóyotl	—	—	45.9	5.8	—	—	3.2	7.0	42.7	93.0	—	—	45.9	100
Tultitlán	—	—	25.4	3.2	6.4	25.2	8.1	31.9	0.8	3.1	10.1	39.8	25.4	100
Zaragoza	—	—	7.2	0.9	0.3	4.2	5.0	69.4	—	—	1.9	26.4	7.2	100

FUENTE: Elaboración propia a partir de Cartas ejidales y fotos aéreas.

Si se tienen en cuenta las proporciones de diferentes tipos de propiedad existentes en los municipios aún no ocupados por la mancha urbana, se puede afirmar que el crecimiento en el Estado de México se dará en el futuro próximo principalmente sobre propiedad ejidal y comunal (la propiedad privada ocupa alrededor de una quinta parte de la superficie aún no urbanizada de los 11 municipios del Estado de México que forman parte del AMCM).⁵

La importancia creciente de la tierra de carácter colectivo en la expansión física de la Ciudad de México, que hemos demostrado más arriba, nos ha inducido a analizar los mecanismos implicados en la ocupación y transformación de la misma, así como sus repercusiones para el desarrollo urbano, teniendo en cuenta, sobre todo, su impacto sobre los sectores populares.

TRANSFORMACIÓN DE LA TIERRA DE CARÁCTER PÚBLICO Y COLECTIVO A USOS URBANOS

Para comprobar en qué medida los terrenos ejidales y comunales han sido ocupados en usos urbanos de utilidad pública o interés social, tal como lo fija la Ley Federal de Reforma Agraria, partiremos de una cuantificación de esos usos en relación con el total del área ocupada sobre aquellos terrenos.⁶

Pero antes de presentar los datos numéricos correspondientes a la mencionada ocupación, nos parece indispensable, para evaluar dichos resultados, discutir qué es lo que se entiende por “utilidad pública e interés social” y en qué medida las definiciones de la Ley aseguran que su aplicación no viole los principios básicos que rigen esos conceptos.

Evidentemente, los conceptos de utilidad pública e interés social deberían aludir al desarrollo de actividades urbanas directamente vinculadas

⁵ Todos los datos relativos a la tenencia de la tierra fueron obtenidos a partir del análisis de las cartas ejidales del Distrito Federal y el Estado de México, de 1938, y de su relación con la foto aérea más reciente del AMCM realizada por la Detenal, sobre la cual se ubicaron, en el caso del Distrito Federal, las manchas urbanas correspondientes a los diferentes periodos estudiados.

⁶ Justamente la superposición de la foto aérea (que nos permite deducir los usos del suelo urbano) con la carta ejidal (donde constan los diferentes tipos de tenencia del suelo rural), a la que ya hicimos referencia, nos ha permitido presentar los datos relativos a las transformaciones operadas.

a la reproducción de la fuerza de trabajo, o al consumo de los sectores mayoritarios de la población. Se supone que esas actividades necesitan de un suelo soporte, difícilmente accesible a los sectores pobres urbanos por los mecanismos del mercado (sobre todo para el caso de la vivienda popular), o bien con dificultades para ser apropiados por el Estado para el desarrollo de servicios y equipamiento necesarios para el consumo popular. Sin embargo, debemos aclarar que algunos de esos servicios o equipamientos pueden servir al mismo tiempo a la acumulación del capital como a la reproducción de la fuerza de trabajo, razón que complica la evaluación de algunos aspectos de la Ley.

Más concretamente, toda ocupación de terrenos por vivienda realizada para los sectores populares (colonias populares, conjuntos habitacionales del Estado) se podría ubicar claramente dentro del concepto de interés social. En el caso de la vivienda para estratos altos de la población, resulta evidente su carácter de “elitista”, mientras la vivienda para sectores medios presenta una situación más ambigua en relación con esa definición.

Si en lugar de considerar el destino final de los terrenos nos referimos a los procesos y agentes que intervienen en la producción del marco construido de las diferentes actividades urbanas, podríamos quizás agregar algunos elementos importantes para la definición de los “alcances sociales” de un determinado uso del suelo. Por ejemplo, si un terreno, además de servir de soporte al consumo de los sectores económicamente más favorecidos de la sociedad, apoya la acumulación del capital industrial e inmobiliario y la especulación, podemos afirmar que la utilización del mismo no se realiza en beneficio de los sectores populares. En este sentido, las operaciones habitacionales especulativas, para sectores medios y altos, no pueden considerarse de “interés social” así como tampoco las instalaciones industriales del capital privado.

En cambio, las obras de infraestructura realizadas por el Estado podrían considerarse, en términos generales, de utilidad pública (sin negar su apoyo al capital, e incluso, frecuentemente, sus efectos negativos sobre el “mercado” del suelo).⁷

⁷ Esa intervención tiende a aumentar, por un lado, la renta urbana global, y por otro, la renta diferencial, al beneficiar ciertas áreas de la ciudad. Además, ella puede fortalecer la división social del espacio existente, o crear modificaciones negativas en la misma.

Los aspectos contradictorios que podemos observar al analizar el impacto social del desarrollo de ciertas actividades urbanas, y de sus soportes materiales (incluido el suelo), dificultan a veces una definición clara del sentido de los mismos. De todas maneras, creemos que estas breves reflexiones nos brindan algunos elementos importantes para interpretar el proceso de transformación de tierras de carácter colectivo, que deberían estar al servicio de los sectores sociales económicamente menos favorecidos, los que además no tienen acceso al “mercado” capitalista del suelo en las ciudades.

Para analizar cuáles han sido las proporciones de diferentes usos urbanos que ocuparon los terrenos ejidales y comunales, también volveremos a considerar separadamente el Distrito Federal y el Estado de México.⁸

El análisis para el Distrito Federal se ha dividido en 4 etapas (entre 1940 y 1975), mientras que los municipios del Estado de México se han estudiado en un solo periodo, debido a que su historia metropolitana es más reciente (entre 1960 y 1975).

Se ha observado que en el Distrito Federal los terrenos ejidales han ido transformándose principalmente a usos habitacionales, mientras que la utilización para usos industriales y para servicios públicos ha sido relativamente poco importante. Sin embargo, podemos notar algunas diferencias según la etapa considerada. Por ejemplo, el uso habitacional ha cubierto, en general, más de 85% de la superficie ejidal urbanizada, pero entre 1950 y 1960 esa proporción desciende a 62% debido al gran aumento experimentado en la superficie destinada a la industria y los servicios, que en esos años alcanzan 10.8 y 26.1% del total, respectivamente. En cambio, en las demás etapas estos porcentajes son mucho menores (entre 1 y 4% para la industria y alrededor de 9% para los servicios), hasta anularse en los últimos años del periodo considerado.

Dentro de los usos habitacionales también se han observado fuertes cambios en las proporciones destinadas a diferentes grupos sociales.

Así, las operaciones habitacionales promovidas por el Estado han ido ocupando porcentajes crecientes de la mancha urbana sobre terrenos ejidales; mientras ese uso no aparecía entre 1940 y 1950, llega a cubrir en

⁸ Esta separación se debe a que son dos unidades político-administrativas diferentes, con particulares dinámicas de crecimiento, y además, a que las fuentes de información son también distintas.

cambio el 41.7% del total en 1970-1975 (esta misma etapa manifiesta realmente un salto importante en cuando a la utilización de terrenos no privados para operaciones habitacionales del Estado).

En cuanto a la utilización de ese tipo de terrenos para colonias populares,⁹ los porcentajes han ido en aumento, pero se han mantenido relativamente bajos, oscilando entre 1.7 y 8.1%, entre la primera y la última etapa considerada.

La vivienda para clase media presenta, por el contrario, proporciones altas en relación con el total ocupado, pero con tendencia a decrecer, de 80.3 a 36.7% (con excepción de la etapa 1950-1960, que baja más, acompañando el decrecimiento relativo de todo el rubro habitacional, que ya hemos señalado).

Por último, la vivienda para sectores de altos recursos en áreas residenciales ha ocupado aproximadamente entre 7.5 y 13% del total, exceptuando los años 50, en los que casi cubre el 23 por ciento.

Aparentemente, la década 1950-1960 presenta tendencias particulares diferentes a las demás, en la medida en que aumentan mucho los usos no habitacionales, y dentro de ellos se da la situación contradictoria de una elevación considerable de la ocupación para sectores privilegiados, al mismo tiempo que inicia la utilización de terrenos colectivos para vivienda promovida por el Estado.

En cuanto a los terrenos comunales, también hemos podido observar que se mantiene muy alta la proporción de usos habitacionales, los que oscilan entre 77 y 88% del total ocupado por la mancha urbana. Por supuesto, nuevamente, los usos industriales y los servicios públicos tienen un peso mucho menor, que varía entre 3.4 y 17.5% para los primeros, y entre 5 y 11.9% para los segundos (para desaparecer en la última etapa).

La mayor ocupación industrial de terrenos comunales se dio también en los años 50, mientras que en el caso de los servicios públicos la situación difiere de la utilización mencionada en relación con la tierra ejidal. De

⁹ Consideramos “colonias populares” a aquellas que se han formado como producto de la invasión o la venta o renta ilegal de terrenos ejidales y comunales. Como la definición de los usos se ha realizado, como ya dijimos, fundamentalmente a partir de la foto aérea, en algunos casos se pueden presentar algunas imprecisiones, básicamente en relación con la llamada vivienda media y su distinción de la popular. Los “servicios públicos” son las escuelas, universidades, hospitales, carreteras, instalaciones sanitarias, etc., realizadas por el Estado.

todas maneras, en la última etapa considerada casi se anula la utilización para usos no habitacionales, de ambos tipos de propiedad.

Entre los usos habitacionales de los terrenos comunales, hemos observado una participación muy reducida de las operaciones del Estado, un mayor peso de las colonias populares (que oscila entre 5.6 y 12.8%), así como una participación relativamente menor, que en el caso ejidal, de los sectores de altos recursos.

Los grupos medios presentan, en cambio, porcentajes similares, absorbiendo entre 63 y el 72% del total, tendiendo también a declinar.

En el Estado de México la transformación de los terrenos ejidales y comunales a usos urbanos se ha producido de la siguiente manera: por una parte, se presenta también aquí una gran preponderancia de usos habitacionales (74.8% en el caso de la tierra ejidal y 86.3% en la comunal) y un peso mucho menor de la industria y los servicios (17.4 y 13% para la industria; 7.8 y 0.7% para los servicios, sobre terrenos ejidales y comunales, respectivamente). Al mismo tiempo se da dentro de la utilización habitacional de los terrenos ejidales un gran porcentaje dedicado a asentamientos residenciales para estratos de altos ingresos (40.8% del total), mientras las colonias populares sólo cubren 10%. La distribución es más favorable a los sectores populares en el caso de los terrenos comunales (26.4% del total ha sido ocupado por asentamientos residenciales y 20.6% por colonias populares).

Si comparamos estos datos con los correspondientes al Distrito Federal, podemos concluir que existe un predominio similar de usos habitacionales, observándose en los municipios del Estado de México una mayor ocupación de usos industriales y menor de servicios públicos en relación con el Distrito Federal, particularmente en el caso de la urbanización de los terrenos comunales. En cambio, dentro de la utilización habitacional se nota claramente un predominio mucho mayor de los asentamientos para sectores de altos ingresos (sobre todo en el caso de los ejidos) en el Estado de México, mientras las operaciones del Estado casi no se presentan.

Como ya hemos visto, también se encuentra en el Estado de México la tierra estatal, que ha sido ocupada en 89.1% por vivienda para sectores populares y en 9.7% por sectores medios.

Esta situación, en relación con la tierra pública, compensa en cierta medida la tendencia desfavorable a los estratos urbanos pobres, que hemos apuntado en la urbanización de terrenos ejidales y comunales. Así, al con-

siderar conjuntamente la ocupación de la tierra no privada, vemos que ha sido utilizada en 42.2% para los sectores populares.

Sin embargo, es necesario aclarar que esta gran ocupación de la tierra pública por asentamientos populares se ha debido, en gran parte, a la mala calidad de estos terrenos para su uso poblacional, que no han resultado atractivos para los sectores medios y altos de la sociedad.¹⁰

La descripción que hemos realizado acerca de la transformación de terrenos de carácter colectivo a usos urbanos, nos permite evaluar en qué medida esas transformaciones se han realizado dentro de los principios fijados por la Ley Federal de Reforma Agraria.

En el Distrito Federal, de 48 a 31% de la mancha urbana (que ha ocupado terrenos ejidales y comunales, en las diferentes etapas analizadas) no ha comprendido usos de “utilidad pública o interés social”, tal como fueron definidos y descritos más arriba. En el Estado de México ese porcentaje es muy superior, alcanza casi 70 por ciento.¹¹

LOS MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS LEGALES E ILEGALES DE TRANSFORMACIÓN DE LOS TERRENOS DE CARÁCTER COLECTIVO A USOS URBANOS

Como ya dijimos, resulta indispensable conocer a través de qué mecanismos y procedimientos esos terrenos fueron ocupados para usos urbanos, que en una medida importante no responden a los principios fijados por la Ley, tratando de dejar claro el sentido de la intervención del Estado en esos procesos.

¹⁰ Como ya dijimos en el citado trabajo sobre Nezahualcóyotl, estos terrenos eran parte del lago de Texcoco, que desde el siglo xvi comenzó a desecarse, dejando tierras libres pero estériles, saturadas de salitre y otras materias. Así “vemos como una llanura desolada y caliente durante la época de secas y un inmenso pantano en la época de lluvias”, se transforma en una área de gran demanda para aquellos sectores que no encuentran ubicación en áreas más adecuadas para el poblamiento, requeridas para otros usos o para el asentamiento de grupos más solventes.

¹¹ Esos porcentajes resultaron al no considerar como usos de interés social o utilidad pública a la industria, a la vivienda para sectores de altos ingresos y a la mitad de las áreas ocupadas por sectores medios, debido a las razones antes apuntadas.

Podemos afirmar que las diferentes formas de transformación de las tierras ejidales y comunales a usos urbanos dependen de la utilización final de las mismas (para qué actividad, para qué sector social) así como de los agentes y mecanismos intervinientes, que pueden ubicarse dentro de la legalidad existente o fuera de ella.

Dentro de las formas legales se han dado las expropiaciones y las permutas (estas últimas hasta 1971). Dentro de las formas no legales aparecen las invasiones, la venta o renta ilegal de terrenos a los sectores populares, y la apropiación ilegal (que puede o no aparecer como tal) por parte del capital, sobre todo por empresas fraccionadoras y/o inmobiliarias.

De qué manera ha influido cada uno de estos mecanismos en la transformación de la tierra colectiva, es difícil saberlo. Sin embargo, el análisis de las expropiaciones ejidales puede permitirnos avanzar un poco en ese conocimiento.¹²

Entre 1938 y 1976, la superficie de tierra ejidal expropiada en el AMCM cubrió más de 60% de ese tipo de propiedad ocupada por la mancha urbana. Si comparamos estos datos con los relativos a la proporción de terrenos transformados a usos no compatibles con los fijados por la Ley, vemos que una parte de las expropiaciones (sobre todo en el Estado de México) ha servido para utilizar terrenos ejidales en beneficio del capital o para el consumo de sectores privilegiados de la sociedad. Ello se explica tanto por la utilización por parte del capital industrial como por los asentamientos de sectores medios y altos.

En cuanto a la utilización industrial, en cierto sentido ella está prevista en la Ley; pero en la práctica se han dado grandes abusos de los capitalistas, sobre todo teniendo en cuenta que el AMCM se ha considerado, dentro de las políticas de desarrollo regional, como una zona que debe ser desestimulada en cuanto a radicación de industrias, favoreciendo a otras áreas del país.

Creemos que esas discrepancias se han hecho más evidentes en la utilización de terrenos ejidales para usos industriales en el Estado de México.

¹² Hemos llevado a cabo, como parte de nuestra investigación, un estudio sobre las expropiaciones ejidales realizadas entre 1938 y 1976 en el AMCM. Ese estudio ha puesto de manifiesto el número total de expropiaciones, la superficie involucrada, los destinos de las mismas, así como su localización y precios pagados en las diferentes etapas en las que se dividió el periodo analizado.

Pero, de qué manera los terrenos expropiados pudieron pasar a usos habitacionales que no son de interés social, si ello está explícitamente negado por la Ley? Evidentemente, es necesario realizar muchos más estudios de caso para poder responder con mayor rigor a esta pregunta. Sin embargo, algunas investigaciones ya efectuadas nos permiten avanzar lo siguiente.¹³

La gran demanda de tierras para el asentamiento de los sectores medios y altos, por parte del capital (que ha sido mayor en el Estado de México al haber recibido parte importante del crecimiento metropolitano en los últimos años), ha tropezado con la escasez, ya señalada, de tierras de propiedad privada, habiéndose tenido que recurrir a la apropiación ilegal o bien a “otros medios” para la ocupación de terrenos ejidales y comunales (ya que vimos, en general, que los terrenos estatales eran muy poco adecuados para el asentamiento de esos sectores sociales). Esos “otros medios” que han aparecido como legales, se han dado, justamente, por medio de la intervención de algunos organismos especializados del Estado. La acción de Auris y ODEM, en el Estado de México, nos muestra cómo terrenos expropiados por organismos competentes, con el fin de promover en ellos vivienda de interés social o popular, son luego vendidos por esos organismos a promotores privados, que realizan operaciones especulativas no justamente para las familias más necesitadas, sino para aquellas capaces de pagar los altos precios de las viviendas producidas.

La oferta de terrenos de origen ejidal a precios menores que los del “mercado”, por parte del Estado, para apoyar la acumulación del gran capital inmobiliario, ha sido demostrada en nuestra citada investigación sobre el sector promocional privado en la Ciudad de México.

Pero también han existido otras formas de conversión de tierras colectivas a usos habitacionales para sectores privilegiados.

Ellas han sido la permuta (aplicada por ejemplo en el caso del elegante fraccionamiento residencial del Pedregal de San Ángel) o bien directamente la ocupación ilegal por el capital inmobiliario. En relación con esta última práctica, podemos mencionar a la mayor empresa fraccionadora

¹³ Nos referimos a nuestra investigación sobre la promoción inmobiliaria. Véase M. Scheinger, *La promoción inmobiliaria en el AMCM. Articulación entre prácticas privadas y públicas en la producción de vivienda*, mimeo., 1981; y a la tesis de P.B. García, “La acción del Estado en tierra y vivienda. El caso de Izcalli Chamapa”, Auris, 1979.

que actúa en el AMCM. Su posición de fuerza en el “mercado” y sus vinculaciones con el sector público, le han permitido utilizar frecuentemente esos mecanismos, origen, sin embargo, de una serie de pleitos y conflictos que pesan actualmente sobre esa empresa.

Por último, en relación con la utilización de terrenos ejidales y comunales para asentamientos populares o de interés social, hemos visto que en el Distrito Federal se ha producido una creciente ocupación de los mismos por operaciones promovidas por el Estado, sobre todo en los setentas, mientras que en el Estado de México éstos casi no se han dado. Aquí predominan los asentamientos irregulares o semi-legales de carácter popular en terrenos colectivos, y sobre todo en los de propiedad pública.¹⁴

En cuanto a la relación entre formas de producción de la vivienda para diferentes grupos sociales y las formas de propiedad y apropiación de los terrenos, véase el cuadro 3.

CONCLUSIONES

A partir de lo expuesto se puede concluir:

- 1) Que el crecimiento de la Ciudad de México se ha producido en una medida importante sobre terrenos de carácter colectivo y público, lo cual configura una situación muy particular respecto de otras metrópolis latinoamericanas.
- 2) Que una parte importante de esos terrenos ha sido ocupada para usos urbanos que han beneficiado al capital y a los sectores medios y altos, en desmedro de las clases populares. Esas tendencias han manifestado, sin embargo, ciertas variantes, según el periodo o el área considerada.
- 3) Que si bien se han dado mecanismos ilegales de ocupación y transformación de esos terrenos, los mismos mecanismos legales (como la permuta y la expropiación) han permitido el no cumplimiento

¹⁴ El tema de la formación y regularización de asentamientos populares ilegales (muchos de ellos sobre terrenos ejidales y comunales) ha sido tratado en una serie de estudios de caso, que demuestran la variedad de situaciones generadas. La índole de esta presentación sintética nos ha llevado a no abundar en esta importante temática.

Cuadro 3
Diferentes formas de producción de vivienda en México

<i>Formas de producción</i>	<i>Control económico</i>	<i>Control técnico</i>	<i>Adquisición suelo</i>	<i>Distribución y comercialización</i>	<i>Financiamiento</i>	<i>Importancia de cada forma</i>
Autoconstrucción Espontánea	Usuario	Usuario	Invasión/compra ilegal. Arriendo	No existe	Del usuario	Mayoritaria (65% de la vivienda producida)
Autoconstrucción dirigida (con apoyo estatal)	Usuario	Usuario con ayuda organismo público, sindical, etc.	Lotes en fraccionamientos populares. Colonias regularizadas	No existe. (algunas veces sorteo entre autoconstructores)	Del usuario con ayuda (materiales más baratos, asesoría técnica gratuita)	Muy pequeña
Producción por encargo	Usuario	Pequeña empresa constructora-contratistas o coordinación por usuario	Lotes en fraccionamientos o subdivisiones (legales)	No existe	Del usuario. Del usuario + créditos P.H., Infonavit, o ISSSTE.	En declinación
Producción promocional simple	Pequeño promotor (profesional arquitecto, ingeniero, comerciante)	Pequeña empresa constructora-contratistas	Terrenos en áreas centrales, lotes en fraccionamientos (legales)	Venta directa al público	Del promotor. Del promotor + créditos P. H.; I. S.	Importante
Producción promocional avanzada	Empresa promotora (mediana, grande)	Empresas constructoras grandes o medianas	Reservas territoriales, fideicomisos, compra al Estado, compra a privados.	Venta al público por el mismo promotor, agente especializado, bancos, distribución por organismo público	Del promotor. Del promotor + créditos P. H.; I. S. Infonavit o Fovissste	Avanza en los setentas
Producción promocional pública	Organismo centralizado o descentralizado del Estado	Empresas constructoras grandes o medianas	Reservas territoriales de c/org. Fideicomisos. Compra a privados. Terrenos estatales	Distribución por organismo público. Abierta al público a través de sindicatos u otros grupos especiales	Del promotor público + créditos I. S. Indeco-DGHP (Fovi), Infonavit, o Fovissste FHP (Banopsa)	Disminuye desde 1976

de los principios fijados por la Ley Federal de Reforma Agraria, en el sentido de utilizar las tierras ejidales y comunales para usos urbanos de “utilidad pública e interés social”.

Tanto los resquicios legales como la indefinición de conceptos y procedimientos han permitido, entonces, el paso de tierras ejidales y comunales a usos especulativos y no populares.

- 4) Que la acción del Estado en relación con la tierra, coincidente con la que se lleva a cabo en el campo habitacional, ha tendido más a apoyar la acumulación de capital que a satisfacer las necesidades de consumo de los sectores más desfavorecidos de la sociedad.¹⁵

Así, la utilización de tierras no privadas para esos sectores se ha limitado a su incorporación en las operaciones habitacionales promovidas por el Estado, sobre todo entre 1970-1976, en el Distrito Federal (situación que cambia notablemente en los años posteriores, por el gran descenso de la promoción pública, lo cual se hace más evidente en el Estado de México). Por otra parte, el Estado ha tolerado la ocupación ilegal de esos terrenos, siempre que los conflictos de intereses generados no provoquen la reacción de grupos capitalistas o de sectores sociales privilegiados.

Por último, un problema importante de dilucidar es cómo se integran estos terrenos al funcionamiento del mercado capitalista del suelo, tanto en relación con la formación de los precios, como con la disponibilidad de reservas para el desarrollo urbano.

Si bien son necesarios muchos más estudios para poder describir con precisión estos fenómenos y relaciones, es posible afirmar que la pérdida de tierra de carácter colectivo y público, así como su proceso de privatización —al producirse su ocupación urbana—, ha apoyado la formación de rentas absolutas y ha favorecido, por diferentes caminos, a los sectores dominantes, en lugar de servir para controlar el crecimiento metropolitano en beneficio de las grandes mayorías urbanas. Más que un recurso, estos terrenos han constituido frecuentemente un obstáculo a la urbanización, creando al mismo tiempo una serie de conflictos y enfrentamientos, incluso dentro de las clases populares.

¹⁵ Véase M. Scheingart, *La promoción inmobiliaria...*, *op. cit.*

EL SECTOR INMOBILIARIO Y LA VIVIENDA EN LA CRISIS

UN ANÁLISIS COYUNTURAL*

INTRODUCCIÓN

Los altos y crecientes déficit de vivienda que aquejan sobre todo a los países subdesarrollados son producto de situaciones estructurales. En esos países las grandes mayorías de la población no tienen, en general, acceso a ese bien complejo y costoso, pero básico para las familias. En los países capitalistas la vivienda se produce como una mercancía, en condiciones en las que predomina el control privado de la tierra y los materiales de construcción, y en las que la lógica de la ganancia marca la acción de empresas promotoras y constructoras. Si bien el Estado ha asumido un papel cada vez más importante, sobre todo en el proceso de distribución de la vivienda, su intervención ha sido bastante limitada y no ha podido ponerse por encima de las contradicciones sociales que surgen del sistema de producción y circulación de ese bien. Esta situación adquiere formas específicas en sociedades con grandes diferencias sociales, donde existen sectores mayoritarios de la población que reciben escasísimos ingresos y donde, además, el Estado no dispone de suficientes recursos para hacer

* La autora agradece la colaboración de las siguientes instituciones y organismos: Banco de México, Banco Nacional de México, SNC (Banamex), Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste), Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), Fondo de Habitaciones Populares (Fonhapo), Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi), Instituto Nacional del Consumidor, Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup), Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación, Asociación Mexicana de Profesionales Inmobiliarios, Asociación Nacional de Industriales de la Vivienda, e Instituto de Investigaciones Inmobiliarias de la Ciudad de México. También está en deuda con las personas de esas instituciones y organizaciones a quienes se entrevistó y quienes facilitaron la valiosa información en la que se apoyó este trabajo. Asimismo agradece muy especialmente a Ernesto Ortega su colaboración, fundamental para el desarrollo de este estudio. Este artículo se publicó originalmente en *Comercio Exterior*, vol. 34, núm. 8, agosto de 1984, México, pp. 739-750.

frente a las necesidades sociales de los grupos más desfavorecidos. Ello se expresa, entonces, en una penuria acentuada y permanente de vivienda para los sectores populares, que en general no tienen más remedio que ocupar ilegalmente terrenos, autoconstruir sus viviendas en condiciones de gran precariedad o alquilar un cuarto en vecindades periféricas.

El problema de la vivienda es de carácter estructural, particularmente en los países capitalistas periféricos; sin embargo, éste se agudiza en las épocas de crisis económica, durante las cuales afecta aún más a sectores ya antes deficitarios, amplía los estratos de la población que no pueden tener una vivienda, y provoca una serie de modificaciones y efectos particulares en los diferentes agentes actuantes.

En este trabajo se mostrarán los efectos de la actual crisis económica de México en la problemática habitacional. Para ello se presentará primero una síntesis de la situación de la vivienda en los últimos años, resaltando, sobre todo, la acción del Estado para hacer frente a las necesidades de la población. Luego se analizarán los efectos de la crisis en los programas de vivienda del Estado, en el submercado para los estratos medios y altos de la sociedad y en las condiciones habitacionales de los sectores populares en los asentamientos irregulares. De esta manera se pretende estudiar las consecuencias para los diferentes grupos sociales afectados. También se tratarán las implicaciones de la crisis en las prácticas de los agentes públicos y privados. Por último, se hará referencia al problema de la vivienda de alquiler, que es motivo de especial atención por parte de diferentes sectores políticos y sociales y objeto de propuestas que podrían modificar su situación actual.

LA VIVIENDA EN LOS AÑOS ANTERIORES A LA CRISIS

Hay diferentes estimaciones del déficit habitacional de México. Los cálculos varían según los criterios que se utilizan. La principal discrepancia se origina en las características que debe tener una vivienda para que se la considere aceptable.¹ En este trabajo se toma la estimación de la Secretaría

¹ Todas las familias que viven en espacios habitacionales que no cumplen con un estándar mínimo establecido, tienen una necesidad insatisfecha que es necesario cubrir. El número de ellas determinará el monto del *déficit habitacional*. Así, el déficit total en un momento determinado se obtiene considerando los siguientes factores: a) el número de vi-

de Programación y Presupuesto (basada en información de la Comisión Intersecretarial de Vivienda, y en los datos preliminares del X Censo de Población y Vivienda de 1980). En ella se calcula que el déficit es de casi 4 millones de viviendas; esto significa que 30% de la población (unos 19.5 millones de habitantes) tiene necesidad de vivienda.

Sin embargo este cálculo está muy por debajo de otros. Según la Coplamar, ya en 1970 se requería un total equivalente a 7.8 millones de viviendas para abatir el déficit acumulado. La participación del sector público en la atención de las necesidades de vivienda fue muy baja en el decenio de los sesenta (de 13 a 20% de la producción requerida para mantener el déficit constante). Cabe aclarar que su contribución disminuyó levemente en los últimos años de esa década, a pesar del notorio florecimiento económico del país.²

A pesar de los avances y esfuerzos realizados, de la creación de nuevas instituciones y mecanismos financieros, la acción habitacional del Estado ha sido muy limitada y sólo se ha dirigido a un sector reducido de la población.

Como se observa en el cuadro 1, el Infonavit y el Fovissste absorbieron 75.9% del total de inversión en programas de viviendas terminadas en 1973-1976, mientras que el Programa Financiero de la Vivienda (PFV), que había sido el principal hasta 1970, perdió peso y sólo representó 15.5% del total. En ese periodo se produjo un aumento de las inversiones de los fondos de la vivienda y un estancamiento de las correspondientes al PFV, que canalizaba básicamente recursos de la banca privada. En el periodo 1977-1980, aunque el Infonavit siguió aumentando sus inversiones, bajó su peso relativo en el conjunto, al recuperarse un poco el PFV, que llegó a representar 25.8% del total gracias a una importante elevación a partir de 1978.

Sin embargo, al comparar las cifras de inversiones (que en total se triplicaron en los últimos años del decenio) con las viviendas producidas

viviendas necesarias para albergar a las familias que habitan con otras, por no tener una vivienda propia o rentada; *b*) las que sería necesario remplazar por deterioro y mala calidad de sus materiales, y *c*) las requeridas para eliminar el hacinamiento. Los datos utilizados en el cálculo provienen de los censos nacionales de población y vivienda.

² Coplamar, *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*, México, Siglo XXI Editores, 1982, y Martha Schteingart, "Elementos para un balance de la acción habitacional del Estado en México (1970-1980)", *Habitación*, año 2, núm. 7/8, México, Fovissste, julio-diciembre de 1982.

Cuadro I
Programas de viviendas terminadas. Inversión realizada por organismos, 1973-1980
(millones de pesos corrientes y porcentajes)

Año	Infonavit		Fovissste		Indeco		Banobras		DDF/ DGHP/ Codeur		Issfam		Inversión del PFV		Inversión total ^a
	%		%		%		FHP	%	%		%	%		%	
1973		1 503.1		399.4		177.4		713.0		405.8		12.7		1 305.5	4 111.1
1974		3 621.4		1 413.8		431.1		541.8		229.7		68.2		1 057.1	6 702.3
1975		5 432.4		2 085.5		273.9		338.4		66.8		56.2		1 328.0	9 240.5
1976		7 072.3		2 746.0		805.5		588.7		330.1		397.5		1 277.7	12 082.2
1973-1976	55.1	17 629.2	20.8	6 644.7		6.8		2 181.9			1.7	534.6	15.5	4 968.3	100 31 958.7
1977		5 701.3		2 653.9		459.4		1 114.5				145.5		1 429.8	11 504.4
1978		8 233.5		5 305.9		462.0		353.8		312.7		202.4		4 521.3	19 078.9
1979		10 936.0		5 815.0		499.5		92.1		141.8		242.6		8 855.0 ^b	26 582.0
1980		17 277.0		7 354.9		550.8				102.8		254.0		8 781.0	34 320.5
1977-1980	46.1	42 147.8	23.1	21 129.7	1.6	1 512.3	1.7	1 560.4	0.2	244.6	0.9	884.5	25.8	23 587.1	100 91 485.8

^a La inversión total no comprende en algunos años la del Indeco y la DGHP/Codeur, que se incluye en el PFV. Por esa razón, los porcentajes no necesariamente suman 100.

^b Estos datos figuran en los informes del Fovi; sin embargo, funcionarios de esa institución afirmaron que las inversiones realmente autorizadas sumaron 4 307.1 millones de pesos.

FUENTE: Fovissste, informes anuales de actividades, 1975-1980; Infonavit, informes anuales de actividades, 1973-1980; Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento de la Vivienda, *Estadística básica de vivienda 1973-1980*, México, 1982; *Manual de estadísticas básicas. Sector de asentamientos humanos*, t. I, México, SPP, 1980.

(véanse los cuadros 1 y 2), se puede observar que el número de viviendas aumentó sólo 15%, fundamentalmente gracias al incremento de la producción del Infonavit y el Fovissste, ya que el número de unidades financiadas por el PFV no se elevó a pesar del señalado aumento de sus inversiones.

Las demás instituciones han bajado violentamente su producción; ello se relaciona, de cierta manera, con los cambios ocurridos en el PFV, ya que éste financiaba antes parte sustancial de los programas de aquéllas. Es importante señalar que mientras en el periodo 1973-1976 predominaban las promociones públicas financiadas por el PFV, en los años 1977-1980 las promociones privadas absorbieron una altísima proporción de las unidades financiadas.

La inflación y el aumento del costo de la construcción afectaron a todos los programas de vivienda (el Infonavit aumentó sus inversiones en 140% y el número de viviendas financiadas en 28%), pero sus efectos fueron mayores en el PFV. Las inversiones de este programa crecieron 375% y las unidades financiadas declinaron levemente. Con seguridad ello obedeció al cambio en el tipo de promoción y a los grandes aumentos de los cajones. Respecto a esto último, los precios de los dos cajones que fijó el Fovi permanecieron constantes desde la creación del programa en 1963 hasta 1973. A partir de ese año hubo variaciones anuales hasta que en 1980 comenzaron los cambios trimestrales, coincidentes con los importantes aumentos en los costos de la construcción. Así, en seis años (de 1973 a 1978) el cajón llamado VIS-A (vivienda de interés social tipo A) elevó su valor 458% y el VIS-B (vivienda de interés social tipo B) 556%, mientras en el mismo periodo el salario mínimo subió 231%. En 1978 se creó el VAIM (vivienda para asalariados de ingresos mínimos). Sin embargo, entre 1979 y 1982 el salario exigido para ser sujeto de crédito en este cajón pasó de 2.6 a 3.4 veces el salario mínimo. Algo similar ocurrió con otros cajones; por ejemplo, para ser sujeto de crédito del VIS-A se exigía 4.9 veces el salario mínimo en 1980 y 6.2 veces ese salario en 1982. En el caso del VIS-B se pasó de 6.8 veces a 11.3 veces en esos dos años.

Es evidente que para tener acceso a los distintos cajones de vivienda se requirió de un ingreso cada vez más alto. Por tanto, cada vez pudo afirmarse menos que ese crédito se dirigió a familias de ingresos mínimos, bajos o medios. Si comparamos los salarios exigidos con la distribución del ingreso en México, podemos concluir que los cajones fijados por el

Cuadro 2
Programa de viviendas terminadas.
Número de viviendas promovidas por organismo, 1973-1980

<i>Organismos</i>	1973	1974	1975	1976	1973- 1976	%	1977	1978	1979	1980	1977- 1980	%
Infonavit	5 084	22 112	35 554	38 472	101 222	58.9	20 544	30 447	40 991	37 737	129 719	75.8
Fovissste	122	7 678	7 021	8 215	23 036	13.4	8 317	9 126	3 643	8 516	29 602	17.3
Indeco	243	2 911	4 571	5 991	13 716	8.0	2 613	2 148	430	—	5 191	3.1
Banobras/FHP	4 952	9 078	488	50	14 568*	8.5	2 372	19	285	—	2 670	1.6
DDF/DGHP Codeur	8 093	2 568	495	6 610	17 766	10.3	—	1 094	110	305	2 319	1.3
Issfam	—	250	410	906	1 566	0.9	271	403	421	485	1 580	0.9
Total	18 494	44 597	48 539	60 244	171 874	100.0	34 117	44 047	45 880	47 043	171 081	100.0

Programa Financiero de la Vivienda (PFV), créditos otorgados para viviendas de interés social

PFV para promociones públicas	13 288	14 274	5 554	11 991	45 107	59.7	4 775	19	285	5 079	7.0	
PFV para promociones privadas	15 938	3 397	10 228	886	30 449	40.3	6 360	20 220	15 027	28 480	70 087	93.0
Total	29 226	17 671	15 782	12 877	75 556	100.0	11 135	20 239	15 312	28 480	75 160	100.0
Total de viviendas**	34 432	47 994	58 757	61 130	202 323		40 477	64 267	60 907	75 523	241 168	

* En los datos obtenidos pareciera que este programa queda incluido en el PFV; en caso de no ser así habría que considerar en el período 1973-1976 un aumento de 7.2% en la producción total de vivienda que haría elevar esa producción a un total de 216 891 viviendas.

** La suma total incluye la suma de viviendas de los organismos públicos más aquellas financiadas por el PFV sólo para promociones privadas. Esto evita la duplicación, ya que el PFV ha financiado viviendas producidas por las siguientes entidades: Indeco, DGHP y Banobras (y que constan en promociones públicas).

FUENTE: Fovissste, informes anuales de actividades, 1975-1980; Infonavit, informes anuales de actividades, 1973-1980; Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento de la Vivienda, Estadística básica de vivienda 1973-1980, México, 1982; *Manual de estadísticas básicas. Sector de Asentamientos Humanos*, t. I, SPP, México, 1980.

Fovi sólo han permitido, en los últimos años, el acceso a la llamada vivienda de interés social a 7.2% de la población, la de más altos recursos.

Los programas del Infonavit y del Fovissste siempre se han dirigido a sectores asalariados de menores ingresos. Según los datos del Infonavit, la distribución de los financiamientos durante 1972-1980 mantuvo proporciones constantes entre los estratos que percibían de 1 a 2 veces el salario mínimo (75% aproximadamente) y los que recibían más de dos veces ese salario.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que los programas de los fondos han atendido sólo a una pequeña proporción de sus aportantes con necesidades de vivienda. Así, el Infonavit ha declarado que en el periodo 1973-1980 sólo satisfizo 8.8% de su demanda, y el Fovissste admitió que sus recursos sólo permitían atender al 2.6% de la demanda.

Ante las dificultades crecientes para ofrecer vivienda terminada, no sólo a aquellos que recibían menos del salario mínimo sino incluso a amplios sectores de asalariados de reducidos ingresos, se propusieron programas habitacionales que constituyeron una parte importante de las estrategias del Programa Nacional de Vivienda de 1979.

En ellos (sobre todo los del Indeco y los del Fondo de Habitaciones Populares) se trató de orientar la acción pública en materia de autoconstrucción, mediante la oferta de tierra barata y apoyo financiero y técnico a los grupos de menores ingresos para que produjeran su vivienda. Al mismo tiempo se impulsó la organización de la población en cooperativas.

Estos nuevos programas significaron un intento de incorporar de manera más sistemática y amplia acciones que ya se venían realizando desde hacía algunos años, aunque de forma bastante limitada. Además, no debe olvidarse que más de 60% de la población autoconstruía su vivienda sin ninguna ayuda financiera o asesoría técnica y quedaba fuera de los programas públicos o privados. En apariencia estas acciones fueron más realistas y adecuadas a las posibilidades económicas de la mayoría de la población de menores recursos que otros programas; empero, recibieron escaso financiamiento y por tanto fueron poco eficaces.³

En síntesis, podemos decir que antes de la crisis la mayoría de la población se enfrentaba a una situación muy difícil en materia de vivienda. Las acciones del Estado a pesar de los nuevos planteamientos, la modifi-

³ Martha Scheingart, *op. cit.*

cación de programas, etc., resultaron sumamente limitadas para hacer frente al problema. Los comienzos de la etapa inflacionaria ya habían hecho sentir sus efectos sobre la producción y amplios grupos sociales dejaron de tener acceso a una vivienda terminada.

LA VIVIENDA DURANTE LA CRISIS

A mediados de 1981 se inicia lo que muchos consideran la crisis más profunda de la economía mexicana desde la depresión de los años treinta. Para enfrentarse a ella, el gobierno federal puso en práctica diversas medidas, sobre todo desde agosto de 1982. El régimen actual elaboró el Programa Inmediato de Reordenación Económica, aunque el estudio somero de las características y consecuencias generales de la crisis, así como de las medidas adoptadas para combatirla, rebasa los límites de este artículo. Baste decir que ambas afectaron indudablemente el consumo de la mayoría de la población y, en particular, las condiciones de producción y distribución de la vivienda. A partir de 1981, los costos de producción de vivienda se elevaron violentamente y se amplió cada vez más la brecha entre el crecimiento de los precios y el de los salarios.

De 1974 a 1980, los índices de salarios y de precios al consumidor tuvieron los mismos incrementos (198.5 y un promedio anual de 28.4). En cambio, el índice del costo de la vivienda de interés social aumentó 262.7, con un promedio anual de 37.5, es decir 32% más que los salarios (véase el cuadro 3).

En cambio, durante 1981, 1982 y el primer semestre de 1983, el índice general de precios subió mucho más rápido que el de los salarios mínimos, sobre todo en 1982 y 1983 (es 16% mayor en 1981, 44% en 1982 y 48% en 1983). El índice del costo de la vivienda de interés social se incrementó más que el índice general de precios en 1981 (14.8% más); en 1982 su aumento fue inferior al del índice general (13.5% menos); en 1983 volvió a incrementarse fuertemente (21.2% más que el general). Esto obedeció principalmente al comportamiento del índice del costo de los materiales de la construcción, ya que los aumentos en el índice del costo de la mano de obra fueron similares a los de los salarios mínimos (véase la gráfica).

Estas cifras expresan claramente cómo se alejan cada vez más, en una coyuntura inflacionaria como la que atraviesa México, las posibilidades de

Cuadro 3
Evolución de precios al consumidor, costo de la vivienda y salarios
(Ciudad de México, 1974-1983). Base 1974-100

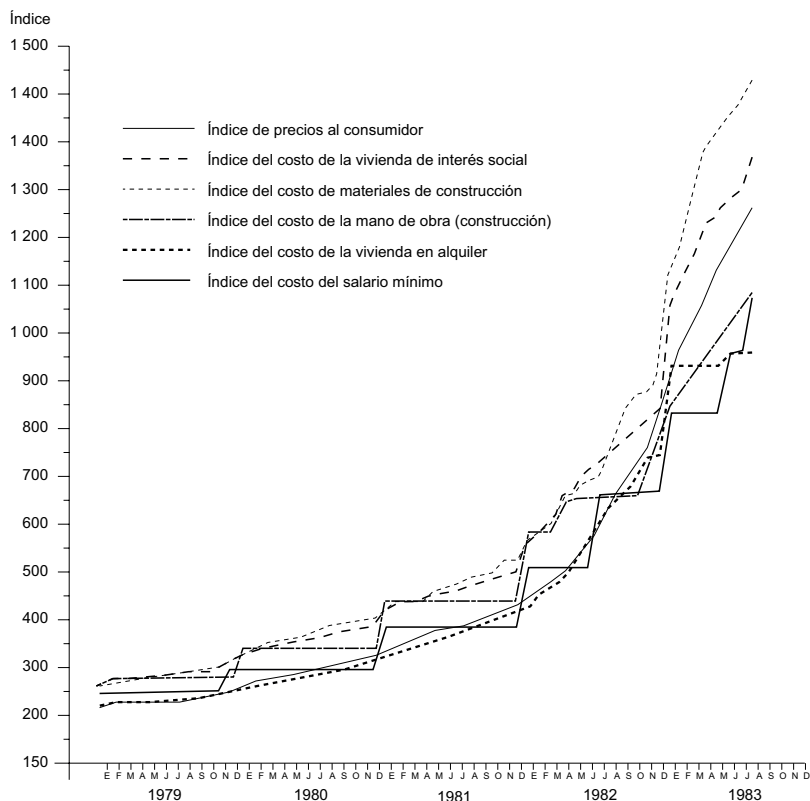
<i>Periodo</i>	<i>Índices</i>					
	<i>De precios al consumidor</i>	<i>Del costo de edificación de la vivienda de interés social</i>	<i>Del costo de materiales de construcción</i>	<i>Del costo de la mano de obra</i>	<i>Del costo de la vivienda de alquiler¹</i>	<i>Salario mínimo</i>
1974	100.00	100.0	100.0	100.0	100.00	100.00
1975	116.83	115.4	116.8	112.9	119.14	116.12
1976	135.67	146.1	145.7	146.9	132.97	154.95
1977	171.34	190.5	185.5	200.4	151.95	194.87
1978	200.40	227.8	224.2	234.9	177.30	219.78
1979	236.07	284.9	287.0	280.8	210.28	252.75
1980	298.60	362.7	374.3	340.2	268.79	298.53
Incremento del índice (1974-1980)	198.60	262.7	274.3	240.2	168.79	198.53
Promedio anual (1974-1980)	28.37	37.5	39.2	34.3	24.11	28.36
Índice diciembre de 1980	330.06	384.8	406.3	343.0	306.56	298.53
Índice diciembre de 1981	430.06	499.6	529.4	441.9	425.35	384.62
Incremento	100.00	114.8	123.1	98.9	118.79	86.09
Índice diciembre de 1981	430.06	499.6	529.4	441.9	425.35	384.62

Índice diciembre de 1982	836.07	850.8	906.9	741.9	792.73	666.67
Incremento	406.01	351.2	377.5	300.0	367.38	282.05
Índice diciembre de 1982	836.07	850.8	906.9	741.9	792.73	666.67
Índice agosto de 1983	1 267.30	1 373.5	1 529.9	1 075.0	1 091.31	957.88
Incremento	431.23	522.7	623.0	333.1	298.58	291.21

¹ La fuente de este rubro son los *Indicadores Económicos* del Banco de México, donde aparece en 1979 como “arriendos brutos, combustibles y alumbrado”, a partir de 1980 aparece como “vivienda”, aunque en ambos casos se refiere al gasto por vivienda en alquiler que se encuentra dentro de la clasificación por objeto del gasto.

FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, febrero y septiembre de 1983. Para el cálculo del índice del salario mínimo, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

Gráfica comparativa de variables económicas (Ciudad de México, enero de 1979-agosto de 1983)



acceso de la mayoría de la población a una vivienda, incluyendo aquella autoconstruida por los usuarios (sobre todo debido a la carestía de los materiales).

La nacionalización de la banca

Por la importancia de la banca en el financiamiento de la vivienda, conviene hacer referencia a la nacionalización decretada el 1 de septiembre de 1982, justamente en el contexto de la crisis económica a la que nos referimos.

Con esa medida se buscó, en un primer momento, estabilizar la economía del país. Se decidió reducir el margen de ganancia bancaria, nacionalizando el proceso de intermediación financiera en beneficio de las actividades productivas, sin lanzar a la banca a un proceso de pérdidas crecientes.

En cuanto a las tasas de interés, el programa de estabilización se basó parcialmente en la reducción de los costos financieros mediante una baja de las tasas activas compensada por la reducción de las tasas pasivas. Así, en septiembre de 1982 se decretó una disminución de 5.5 puntos en las tasas activas de los créditos a la producción y al comercio, que provocó una baja en los ingresos de la banca. Además, el ajuste de los intereses de la vivienda de interés social y de tipo medio reforzó esa reducción (la tasa de interés de la vivienda media bajó unos 10 puntos y la de la vivienda de interés social casi 11 puntos, en promedio). Esto produjo, en tres meses, una disminución de los ingresos de la banca de aproximadamente 10 170.5 millones de pesos; de esta reducción, 20% correspondió a la vivienda, como se aprecia en los datos siguientes:

	<i>Saldos de cartera de crédito (millones de pesos)</i>	<i>Reducción en tasas de interés (%)</i>	<i>Reducción en los ingresos en 3 meses (millones de pesos)</i>
Vivienda	54 275.6	10.95	1 485.8
Vivienda de tipo medio	22 374.9	10.00	559.4
Producción y comercio	590 930.6	5.50	8 125.3
<i>Total</i>			<i>10 170.5</i>

Considerando el total de ingresos y egresos, la nueva política significó una caída de los primeros equivalente a 12 542 millones de pesos. Los impulsores de estas medidas consideran que ellas provocaron un incremento menos rápido de las utilidades (el crecimiento entre junio y agosto fue de 38% y en el periodo septiembre-noviembre sólo de 24%), pero que no se generaron pérdidas.⁴

⁴ Véase Clemente Ruiz, "Noventa días de política monetaria y crediticia independiente", septiembre-noviembre de 1982 (mimeo.).

Sin embargo, en el informe anual del Banco de México (1982) se afirma que:

Los altos y crecientes niveles de inflación y la continua depreciación del tipo de cambio demostraron que las políticas de tasas de interés implantadas en ese periodo no tuvieron los efectos deseados. Además, los niveles de captación se deterioraron en términos reales. La situación de la economía hizo apremiante establecer una relación adecuada entre las tasas de interés, los niveles esperados de inflación y el deslizamiento bancario.

Así, con la nueva administración, a partir de diciembre de 1982, la nacionalización de la banca tomó un nuevo camino. Volvieron a incrementarse las tasas de interés pasivas, mientras que las activas se adecuaron al Programa Inmediato de Reordenación Económica.

En lo relativo a la vivienda, como veremos, también se volvieron a aumentar las tasas de interés. Por otra parte, el avance de la participación de la banca privada en el capital de otras empresas, en particular de empresas constructoras y promotoras inmobiliarias, importante en los últimos años, hizo pensar en un primer momento que la nacionalización permitiría al Estado controlar los recursos necesarios para realizar una política mucho más eficaz de vivienda popular y desarrollo urbano. Sin embargo, con la nueva orientación, resulta difícil suponer que esos recursos potenciales puedan destinarse a tal fin.

EFFECTOS DE LA CRISIS EN LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA CON PARTICIPACIÓN DEL ESTADO

El Programa Financiero de la Vivienda

Con la nacionalización de la banca, los cajones VAIM, VIS-A y VIS-B que tenían tasas de interés de 10.5 y 32.6%, respectivamente, pasaron a funcionar con una tasa fija única de 11% a partir de septiembre de 1982. Sin embargo, el 20 de diciembre sólo la vivienda VAIM continuaba beneficiándose con 11%; la tipo A subió a 14% y la B a una tasa no menor de 14% ni mayor al costo porcentual promedio de captación (CPP) menos 7%. Con esto se volvió a una situación anterior a la nacionalización de la banca,

agravada por el aumento acelerado de la inflación y de las tasas de interés, lo cual afectó sobre todo al cajón B.

A partir del 1 de agosto de 1983, los ingresos exigidos para tener acceso a los diferentes cajones son los siguientes (en el Distrito Federal): cuatro veces el salario mínimo para el VAIM; seis veces el salario mínimo para el VIS-A y veinte veces el salario mínimo para el VIS-B. Evidentemente, este último cajón presenta en la actualidad condiciones que lo hacen inaplicable, y casi no se están dando créditos para él (es difícil que una familia con ingresos de 321 000 pesos mensuales compre una vivienda de interés social de 2 207 000 pesos).

En cuanto al número de viviendas financiadas por el Programa (véase el cuadro 4), se observan aumentos importantes en 1981 y 1982, pero aún no se dispone de los datos globales correspondientes a 1983. Lógicamente, la baja de las tasas de interés durante los tres primeros meses de la nacionalización de la banca constituyó un factor importante que influyó en el aumento de créditos otorgados en 1982. En 1983, de acuerdo con las informaciones recogidas mediante entrevistas con funcionarios de la banca nacionalizada y con promotores de viviendas de interés social, también se otorgó una gran cantidad de créditos, aunque en julio estaban ya agotados los fondos y, además, casi no se dio financiamiento para la vivienda de tipo B.

Según datos del Banamex (cuya participación en la colocación total de recursos de la banca ha sido de 28-30% en promedio en el periodo

Cuadro 4
Programas de viviendas terminadas. Viviendas financiadas
por los principales organismos del Estado, 1981-1983

	<i>Promedio anual</i>			
	<i>1977-1980</i>	<i>1981</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>
Infonavit	32 429	52 304	49 067	46 738
Fovissste	7 400	9 965	4 726 ¹	9 177
Fovi	18 790	35 961	48 800 ²	n.d.
Total	58 619	98 230	102 593	—

¹ Del total de viviendas terminadas únicamente 901 contaban con los servicios necesarios que permitían su adjudicación.

² Créditos otorgados, cifras preliminares.

FUENTE: Datos de cada organismo.

1980-1983), se otorgaron 8 885 créditos de interés social en 1982 y esa cifra ascendió a 11 300 en 1983. Se considera que, en los recursos utilizados para esos créditos, la colocación está excedida en más de 4 000 millones de pesos. Cada año se inician unas 10 000 viviendas, las que se traslapan con las que se encuentran ya en producción; ello arroja un promedio anual de 20 000 viviendas en construcción. Durante 1983 se mantuvo ese ritmo, pero se prevé una baja para 1984 y 1985.

Habiéndose reconocido que el Programa venía resintiendo pérdidas constantes en su cobertura social y que, al mismo tiempo, se estaba descapitalizando por el alto grado de subsidio a las tasas de interés,⁵ en febrero pasado se implantó un nuevo sistema de financiamiento.

En lugar de los cajones VAIM, VISA y VIS-B, se establecieron cuatro nuevos tipos, con valores variables de las viviendas según el tipo y la zona del país. Para cada uno de ellos se fijaron los ingresos mensuales, mínimos y máximos de los sujetos de crédito, en número de veces el salario mínimo del D.F., y además el pago mensual de esos sujetos, en proporción a ese mismo salario. Por ejemplo, los ingresos mínimos y máximos necesarios para tener acceso a cada tipo de vivienda oscilan entre 2.2-3.3 y 6.6-9.0 para los tipos 1 y 4 en la zona en la que está incluida la Ciudad de México. Con esto se estarían reduciendo las exigencias de ingreso para disponer de un crédito de interés social.

Dada la fuerte inflación, los valores de las viviendas se ajustarían en forma trimestral y las tasas de interés, que son de 15, 19, 25 y 30% al comienzo, para los tipos 1, 2, 3 y 4 respectivamente, aumentarían en razón de 15% del aumento del salario mínimo, mientras las mensualidades lo harían en razón de 70% del incremento de ese salario.

Como consecuencia de este complicado sistema de amortización, sería posible —según los cálculos— que en un plazo de alrededor de nueve años todos los créditos causasen una tasa de interés correspondiente al CPP, con lo cual se eliminarían los subsidios a la vivienda de interés social.

⁵ Esto fue reconocido por el Director del Fovi-Foga; véanse los documentos del IV Seminario sobre desarrollo y perspectivas de la vivienda en México, Centro Impulsor de la Habitación y la Construcción (CIHAC), 1983.

Los fondos de la vivienda

El Infonavit que, como dijimos, en 1977-1980 producía 75.8% de las viviendas financiadas mediante programas con participación del Estado, aumentó considerablemente el número de unidades terminadas en 1981, pero disminuyó su producción en 1982 y 1983 (véase el cuadro 4). Al parecer, después del repunte experimentado en 1979 esa producción tendió a estancarse, disminuyendo aún más la capacidad del organismo para hacer frente a las necesidades de sus derechohabientes.

Téngase en cuenta que, para mantenerla, el Infonavit ha tenido que disminuir los costos de construcción por vivienda, lo cual se manifiesta en una reducción de los metros cuadrados edificados y de las especificaciones de los acabados. Se ha calculado que con un monto de dinero cinco veces mayor se construyó en 1983 el 28% de las viviendas que se producían nueve años antes; además, esas viviendas tienen una superficie 20% menor que las anteriores.

El sistema financiero utilizado por esta institución, con tasas de interés de sólo 4%, está evidentemente descapitalizándola, sobre todo en una coyuntura de gran inflación y altas tasas “normales” de interés bancario. El desempleo incidirá también en los ingresos de ese fondo y colaborará a incrementar el mencionado estancamiento de la producción. Sin embargo, por el momento el Infonavit no ha anunciado cambios en sus políticas de vivienda.

El Fovissste promovió de 1972 a 1982 un promedio de 6 328 viviendas al año; en cambio, en ese último año la producción fue de sólo 4 726 unidades, luego de una cifra de 9 965 en 1981 (véase el cuadro 4).

Aun cuando los programas de vivienda terminada indican aumentos para 1983 y los años siguientes, el vocal ejecutivo de esta institución ha manifestado que la perspectiva es que se incrementará el déficit habitacional de los trabajadores federales debido a la reducida producción prevista. Por ello, se están proponiendo nuevas estrategias de acción y se piensa aplicar, en el caso de los que ganan hasta dos veces el salario mínimo, programas de vivienda progresiva, pies de casa y lotes con servicios.⁶ También aclaró ese funcionario que la falta de recursos del fondo proviene de que el

⁶ Véanse los documentos del IV Seminario sobre desarrollo y perspectivas de la vivienda..., mencionados en la nota 5.

Estado no había realizado los aportes correspondientes y de que 42% de los beneficiados no había efectuado un solo pago, hasta diciembre de 1982, para amortizar los créditos recibidos. Además, se denunció la existencia de fuertes deficiencias en el sistema de supervisión y control de obras, que han permitido la proliferación de vicios ocultos en la construcción de viviendas.

En el cuadro 5 puede observarse la distribución de las viviendas producidas por el Infonavit y el Fovissste, por rango de ingreso. Se comprueba que ha continuado la distribución a favor de los sectores que ganan hasta dos veces el salario mínimo. En el caso del Infonavit, después de una declinación de la vivienda para el estrato que recibe de 1.00 a 1.25 veces el salario mínimo, en 1983, en los programas se consideró aumentar notablemente la producción para ese rango, a expensas del más alto (para los sectores que ganan más de dos veces el salario mínimo).

Sin embargo, cabría preguntarse si esa distribución se cumple en la realidad. Es sabido que a veces las instituciones tienen dificultades para comprobar los salarios reales que reciben los trabajadores a quienes se les otorga un crédito. También pueden existir diferencias entre los sectores de ingreso para los que se construye la vivienda y aquellos a quienes realmente se adjudica,

El Fondo de Habitaciones Populares

El Fondo de Habitaciones Populares (Fonhapo) es un fideicomiso descentralizado, con patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Fue creado en 1981 para financiar viviendas para la población de más escasos recursos en el país (principalmente no asalariados con ingresos de hasta 2.5 veces el salario mínimo). Se constituyó mediante contrato celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente del Gobierno Federal, y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, como fiduciario. Éste aportó al nuevo organismo la totalidad de los activos correspondientes al Fondo de Habitaciones que se constituyó en su seno en 1947.

Son sujetos de crédito del Fonhapo los trabajadores de los organismos del sector público federal, de los gobiernos de los estados y municipios, de los organismos descentralizados y empresas paraestatales y municipales, de las instituciones bancarias, de sociedades cooperativas y de grupos organizados legalmente. Los programas que financia el Fondo

Cuadro 5
Distribución porcentual de viviendas financiadas, por rango de ingresos
(Infonavit y Fovissste), 1980-1983

<i>Veces el salario mínimo</i>	<i>Infonavit (%)</i>				
	<i>1980</i>	<i>1981</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	
De 1.0 a 1.25	36.00	20.80	29.70	50.00	
De 1.25 a 2.00	35.70	39.60	36.50	35.00	
Más de 2.00	28.30	39.60	33.80	15.00	
<i>Total</i>	<i>100.00</i>	<i>100.00</i>	<i>100.00</i>	<i>100.00</i>	

<i>Veces el salario mínimo</i>	<i>Fovissste (%)</i>				
	<i>1980</i>	<i>1981</i>		<i>1982</i>	
		<i>ZMCM¹</i>	<i>I.R.²</i>	<i>ZMCM¹</i>	<i>I.R.²</i>
Hasta 1.0	—	16.25	47.21	—	36.64
De 1.0 a 1.5	66.00	33.76	31.25	32.38	29.42
De 1.6 a 2.0	16.00	22.31	9.64	26.38	17.34
Más de 2.00	18.00	27.68	11.90	41.24	16.60
<i>Total</i>	<i>100.00</i>	<i>100.00</i>	<i>100.00</i>	<i>100.00</i>	<i>100.00</i>

¹ Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

² Interior de la República.

FUENTE: Infonavit, informes anuales de actividades, 1980-1982. Para 1983, planes de labores y financiamiento. Fovissste, informes de actividades, 1980-1982.

son: lotes y servicios, vivienda progresiva, mejoramiento de la vivienda, parque de materiales, y un programa para adquisición y comercialización del suelo urbano.

El Fonhapo cuenta en su haber con algunas experiencias importantes. Ellas son: el programa del Valle del Yaqui-Mayo, gracias al cual se harían 1 836 viviendas rurales en dos etapas, utilizando materiales y recursos humanos de los ejidos; el programa “Eréndira”, en Chihuahua; el “Nuevos Horizontes”, en Cancún, para mejoramiento de vivienda con una activa participación de la población, y el programa de parques de producción y distribución de materiales de construcción. Para el presente año el gobierno federal acaba de autorizar recursos adicionales por 1 500 millones de pesos; anteriormente se autorizaron 5 200 millones. Aunque esos recursos son aún muy insuficientes para el sector de menores ingresos que le corresponde atender al Fonhapo, se considera en este momento de suma importancia “ampliar la capacidad de los municipios y de la población para organizarse y llevar a cabo sus programas de vivienda”.

Dentro del panorama de crisis que hemos presentado aquí, este tipo de programa parece estar bien encaminado para ampliar la atención, por parte del Estado, a los sectores sociales más desfavorecidos. Dado el corto tiempo que lleva actuando, es aún prematuro realizar un balance de ese Fondo.

LA CRISIS Y SUS EFECTOS EN EL SUBMERCADO DE VIVIENDA MEDIA Y RESIDENCIAL

El submercado habitacional de los sectores de ingresos medios y altos no forma parte del problema estructural de la vivienda al cual nos hemos estado refiriendo; aunque ha sido normalmente el más favorecido, es posible afirmar que la crisis económica lo ha afectado mucho.

Este submercado experimentó un auge extraordinario en el periodo 1978-1981, coincidente con el auge económico del país en ese lapso; sin embargo, a partir de principios de 1982 comenzó a sufrir una seria contracción.

Las causas principales de ese deterioro son el acelerado aumento del costo de la construcción, que ya hemos apuntado; la elevación de las tasas de interés, y la reducción del poder adquisitivo de inversionistas, profesionistas y, en general, de sectores de la clase media.

El aumento de las tasas de interés ha producido un fuerte encarecimiento del crédito hipotecario que ha apoyado la construcción y circulación de este tipo de vivienda. El cuadro 6 ilustra claramente este fenómeno que, como podemos observar, se acelera a partir de 1981.

Como el costo financiero es un factor fundamental para adquirir una vivienda, ese encarecimiento ha influido decisivamente en la contracción del submercado.

En el último año, los préstamos hipotecarios de tipo medio y residencial bajaron drásticamente y perdieron importancia en relación con los créditos de interés social. Como vemos en el cuadro 7, los saldos de los créditos otorgados por la banca se han incrementado en el caso de la vivienda de interés social, pero se estancaron a partir de 1980 en el de los

Cuadro 6
Tasas de interés flotantes en créditos hipotecarios
para viviendas de tipo medio y residencial
(diciembre de 1974-julio de 1982)

<i>Meses</i>	<i>Años</i>	<i>%</i>
Diciembre	1974	15.00
Noviembre	1976	15.50
Julio	1977	17.50
Septiembre	1977	20.34
Junio	1979	23.00
Enero	1980	24.50
Febrero	1980	25.75
Junio	1980	27.60
Noviembre	1980	29.60
Abril	1981	34.62
Junio	1981	35.70
Septiembre	1981	38.50
Diciembre	1981	39.80
Abril	1982	41.70
Julio	1982	47.60

FUENTE: Comermex.

Cuadro 7
Créditos hipotecarios para la construcción y adquisición de vivienda concedidos
por las instituciones de crédito de la banca nacionalizada y mixta
(millones de pesos, saldos a fin de diciembre de cada año)

	<i>Viviendas de interés social</i>				<i>Tipo medio</i>	<i>Otras viviendas</i>	<i>Vivienda popular</i>	<i>A empleados de las instituciones</i>	<i>Total crédito habitación</i>
	<i>VMM</i>	<i>VIS-A</i>	<i>VIS-B</i>	<i>Total</i>					
1979				35 552.7	15 906.0	6 288.5	725.9	1 340.9	59 813.9
1980	1 067.9	17 400.9	14 985.3	33 454.1	23 507.9	14 261.9	16.1	4 291.9	75 531.9
1981	2 832.9	24 664.1	19 222.9	46 719.9	24 064.0	20 150.2	16.7	6 145.9	97 096.7
1982									
Enero	4 087.2	25 377.6	19 773.3	49 237.5	24 210.4	20 303.7	15.8	6 804.4	100 571.8
Febrero	4 563.2	26 838.5	19 768.2	51 169.9	24 515.3	20 685.8	15.6	7 192.5	103 597.1
Marzo	3 590.0	33 845.3	20 761.8	58 197.1	18 399.0	20 925.0	15.5	7 034.9	104 571.5
Abril	3 608.9	28 899.9	21 174.1	53 682.5	23 830.6	21 499.5	15.3	7 883.2	106 911.1
Mayo	3 977.1	29 223.2	22 048.1	55 248.4	24 828.8	20 540.3	15.1	7 906.1	108 538.7
Junio	4 212.7	28 462.6	24 165.9	56 841.2	23 185.8	21 672.7	128.7	8 218.5	110 046.9

FUENTE: Datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, elaborados por el Centro Impulsor de la Habitación y la Construcción (CIHAC).

créditos de tipo medio y residencial, coincidiendo con la fuerte alza de las tasas de interés. En el Banamex, por ejemplo, sólo se otorgaron 130 préstamos de tipo medio en 1983. La crisis del sector ha afectado, por un lado, a los compradores de esta vivienda (inversionistas y usuarios), y por el otro, a los agentes inmobiliarios participantes: promotores, constructores y vendedores.

Gracias a entrevistas con algunos representantes de estos agentes inmobiliarios, hemos podido comprobar lo siguiente:

1) Los promotores de este tipo de vivienda han tendido a orientarse hacia la promoción de viviendas de interés social que, como vimos, se han mantenido hasta el presente en un alto nivel de producción.

Algunos promotores combinaron siempre dentro de su actividad los dos tipos de vivienda; a ellos les fue más fácil concentrarse en la que tenía mayores posibilidades.

En cambio, para aquellos que promovían exclusivamente viviendas de tipo medio, la adaptación fue más difícil, aunque el proceso de cambio comenzó antes de la crisis. Habíamos señalado en un trabajo anterior⁷ que gran parte de los promotores entrevistados hacia finales de los setenta manifestó su preferencia por la vivienda de interés social, que le permitía obtener mayores ganancias gracias a una rotación más rápida del capital invertido.

2) Los agentes inmobiliarios dedicados a la venta de la vivienda media parecen tener mayores dificultades para adaptarse a la crisis. Han manifestado una gran preocupación por la situación actual, debido a la enorme declinación de sus ventas. En general, todos tienen muchas unidades sin vender; sin embargo, se han podido detectar diferentes estrategias por parte de estos agentes.

Estarían, por un lado, los que no quieren bajar los precios y prefieren mantener su capital inmovilizado antes que entregar la mercancía a precios menores a los que correspondería venderla, teniendo en cuenta la inflación y los costos actualizados de la construcción. El cuadro 8, elaborado a partir de los datos entregados por una importante empresa inmo-

⁷ Véase Martha Scheingart, "La promoción inmobiliaria en el Área Metropolitana de la Ciudad de México (1960-1980)", *Demografía y Economía*, vol. XVII, núm. 53, México, El Colegio de México, 1983.

biliaria, nos muestra que de 1982 a 1983 los aumentos de los precios de las viviendas, en diferentes zonas de la Ciudad de México, han sido mayores que en los años anteriores. Sin embargo, esos son los valores teóricos, porque resulta imposible realizar las ventas con ese nivel de precios.

Por otro lado, se encuentran los que prefieren vender bajando los precios. Por ejemplo, un importante vendedor de condominios de la colonia del Valle manifestó que sus ventas descendieron en el último año (en 1981, época de gran auge, se vendían hasta 48 departamentos mensuales, y en 1983 sólo 11). A pesar del descenso experimentado, las ventas prosiguen gracias a una reducción de los precios. Así, mientras el precio de venta por metro cuadrado de construcción aumentó 50 y 60% de 1980-1981 a 1981-1982, respectivamente, en el último año esos aumentos fueron de sólo 33%, lo que difiere notablemente de lo observado para el mismo año en el cuadro 8.

Al parecer, la posibilidad de retener la propiedad para no bajar los precios depende, en cierta medida, del financiamiento de la construcción. Los propietarios que han construido con apoyo de un crédito bancario están obligados a vender para poder hacer frente a sus obligaciones financieras, mientras que aquellos que no dependen de ese financiamiento están en mejores condiciones para retener la propiedad.

En general, puede afirmarse que las inversiones dentro de este submercado han bajado notablemente, y los capitales se han dirigido hacia otros sectores o se orientan teniendo en cuenta los altos rendimientos del mercado de dinero, que en la actualidad son superiores a cualquier promoción inmobiliaria.

La mayor parte de los entrevistados expresó que la recuperación de este mercado no podrá producirse en el corto plazo, salvo que se reduzcan drásticamente las tasas de interés vigentes.⁸

LA CRISIS Y SUS EFECTOS EN LOS ASENTAMIENTOS POPULARES

Los habitantes de los asentamientos populares constituyen una parte importante (a veces mayoritaria) de la población urbana de México. Por sus bajos ingresos y por la inestabilidad de sus empleos, carecen de acceso a los

⁸ Véase A. Lomelín, "Estructura actual del mercado inmobiliario. Capacidad de los adquirentes. Oportunidades de desarrollo" (mimeo.), 1983.

Cuadro 8
Evolución de precios de la vivienda en condominio, 1980-1983 (miles de pesos)

<i>Colonia</i>	<i>1960</i>	<i>1981</i>	<i>Incremento</i>		<i>Incremento</i>		<i>Incremento</i>
			<i>(1980-1981)</i>	<i>1982</i>	<i>(1981-1982)</i>	<i>1983</i>	<i>(1982-1983)</i>
			<i>%</i>		<i>%</i>		<i>%</i>
Roma	800	1 125	40.6	1 856.2	65.0	3 721.4	100.0
	1 050	1 296	23.4	2 139.6	65.0	4 279.2	100.0
Juárez	800	1 056	32.0	1 700.1	61.0	3 485.3	105.0
Polanco	6 000	8 000	33.3	15 000.0	87.5	22 500.0	50.0
Azcapotzalco, Tacuba, Guerrero, Santa María, Anáhuac, Tepito	375	600	60.0	900.0	50.0	1 750.0	94.4

FUENTE: Corporación de Bienes Raíces Lomelín, diciembre de 1983.

programas de vivienda del Estado y más aún a las promociones y financiamientos del sector inmobiliario privado.

Esta población no tiene, por tanto, otro camino que invadir o comprar ilegalmente terrenos ejidales o comunales, ubicarse en tierras del Estado o en litigio, o convertirse en víctimas de fraccionadores ilegales y de especuladores inescrupulosos. En general, estos pobladores han autoconstruido sus viviendas (en forma total o parcial) en condiciones de gran precariedad, y han conseguido en algunos casos, mediante un proceso de inversiones paulatinas, mejorar la calidad de las mismas y ampliar su superficie. A veces, los desalojos los han llevado a enfrentarse con las autoridades para conseguir una nueva localización o la permanencia en el mismo sitio. La instalación de infraestructura de agua y drenaje, la nivelación de calles, etc., se ha logrado, en general, gracias a sus propios esfuerzos, aportando mano de obra o realizando pagos, frecuentemente exagerados, en relación con lo que reciben.

Muchos afirman que la crisis ha golpeado más notoriamente a las clases medias o a ciertos sectores obreros que a los grupos más desfavorecidos de la sociedad, ya que éstos siempre han contado con escasos recursos y su acceso al consumo ha sido muy limitado. Sin embargo, los efectos de la crisis se han sentido fuertemente en las colonias populares, reduciendo aún más los niveles de consumo de sus pobladores, como veremos enseguida.

A través de una serie de entrevistas en varias colonias populares de la Ciudad de México, hemos podido observar algunos procesos comunes vinculados a la crisis económica, a pesar de las diferentes historias, localizaciones y grados de consolidación de esos asentamientos.

Así, las entrevistas se realizaron en colonias que tenían un máximo de 28 y un mínimo de 5 años de existencia; con poblaciones que oscilaban entre 2 000 y 65 000 habitantes; con diferente origen en cuanto al tipo de terrenos sobre los cuales se produjo el asentamiento, y por tanto, con una participación diferenciada de agentes públicos y privados (funcionarios del gobierno, comisariados ejidales, fraccionadores, etc.). A ello debe sumarse el distinto grado de consolidación de las colonias, que se expresa básicamente en el nivel de los servicios y en el tipo de viviendas predominante.

En general, los colonos entrevistados se han referido al fuerte aumento de la desocupación, sobre todo en el caso de los obreros de la construc-

ción (sector muy afectado por la crisis) que abundan en estos asentamientos. Se ha comentado también que a veces los albañiles sin trabajo son empleados dentro de la misma colonia por aquellos que han logrado más elevados niveles de ingresos, para mejorar sus viviendas, con pagos muy por debajo del salario mínimo. Por otra parte, se ha señalado un descenso en la autoconstrucción desde 1980, que se ha acelerado sobre todo a partir de 1982. El gran aumento del costo de los materiales a que ya hemos hecho referencia, y el estancamiento de los salarios, hacen cada vez más difícil esa solución habitacional.

Con respecto a la evolución de los precios de la vivienda autoconstruida, los colonos han coincidido en que edificar un cuarto de tabique cuesta hoy aproximadamente unos 100 000 pesos, mientras que en 1978 esa misma construcción costaba alrededor de 9 000 y en 1980 unos 18 000 pesos. Así, con el comienzo de la inflación los precios se duplicaron en dos años y con su aceleración casi aumentaron seis veces en tres años.

En una de las colonias más precarias, donde las viviendas se han construido en general de lámina de cartón, el precio de un cuarto de ese material varió de 6 800 pesos en 1982 a 15 000 en 1983.

Algunos mecanismos de tipo colectivo como las “tandas”, que permitían usar los ahorros de un grupo para facilitar la compra de materiales, tampoco se aplican actualmente por la casi imposibilidad de los colonos de ahorrar algún dinero. Sólo las familias en las que trabajan dos o tres personas o aquellas que dan en alquiler algún cuarto pueden continuar autoconstruyendo o mejorando su casa. También la crisis ha afectado el proceso de mejoramiento de la vivienda, que antes era bastante común. En muchos casos se comenzaba con un techo de asbesto y luego éste era remplazado por otro de cemento; hoy, el techo de lámina parece destinado a ser permanente.

Otro fenómeno al que se ha hecho referencia en casi todas las colonias es el de traspaso de viviendas consolidadas, por pobladores que ya no pueden mantenerlas o pagarlas; ellos prefieren, entonces, volver a provincia o bien invadir terrenos sin servicios y ubicarse en un asentamiento menos oneroso. Los traspasos de terrenos con una vivienda de un cuarto están costando, por lo general, de 350 000 a 400 000 pesos.

Como consecuencia de las dificultades crecientes para autoconstruir, el arrendamiento de cuartos está aumentando notablemente en muchas colonias. La escasez de oferta en relación con la demanda ha provocado

también una alza enorme de los alquileres. Hemos podido comprobar que se está cobrando alrededor de 5 000 pesos mensuales por un cuarto de lámina, precio que parece relativamente más alto que el que se paga por viviendas de tipo medio.

Por último, algunos líderes expresaron que con la crisis está cambiando el tipo de reivindicaciones que levantan los pobladores a través de sus luchas y movimientos organizados. Antes, ellas se referían a aspectos más puntuales de la problemática urbana (la falta de servicios y de una vivienda mínima adecuada); hoy, las reivindicaciones se orientan más hacia el aumento de los salarios y a objetar el papel del Estado, en un sentido más amplio. Por otra parte, la crisis, que ha golpeado fuertemente a esta parte de la población, tiende a unificar las reivindicaciones de los diferentes grupos que integran ese heterogéneo sector.

Frente a la creación del Fonhapo, muchos colonos se sintieron optimistas en cuanto a las posibilidades que éste podía ofrecer para mejorar la situación de la vivienda en esos asentamientos. Sin embargo, últimamente parece haber surgido cierto escepticismo debido al burocratismo y a los largos trámites que deben cumplirse para tener posibilidades de participar en los programas promovidos por esa institución.

LA VIVIENDA DE ALQUILER

La bajísima producción de vivienda para alquilar, a partir sobre todo de los años setenta, tanto en los programas públicos como privados, ha traído como consecuencia que la oferta de este tipo de bien haya sido muy escasa.

Después de los conjuntos habitacionales para renta promovidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), sobre todo en los años cincuenta y principios de los sesenta,⁹ el Estado casi no ha promovido programas de vivienda para alquilar, salvo el cajón VIS-R que impulsó el Fovi en 1980 y que ha tenido muy poco desarrollo (en 1981 el primer apoyo financiero comprendió únicamente la construcción de 350 viviendas).

⁹ Véase C. Garza y M. Scheingart, *La acción habitacional del Estado en México*, México, El Colegio de México, 1978.

El sector privado tampoco ha producido ese tipo de viviendas, ya que constituye una inversión poco atractiva para los capitalistas, que han encontrado en la vivienda para la venta mayores posibilidades de conseguir rápidas ganancias.¹⁰ En este sentido, la expansión del crédito hipotecario para la vivienda media y de interés social, a partir de los años sesenta, ha sido un elemento importante de apoyo a la producción habitacional para la venta, en desmedro de la vivienda de alquiler. Si bien las disposiciones jurídicas que gravan más al capital rentista pudieron coadyuvar en la drástica reducción de la oferta de la vivienda en renta, es más bien la lógica de la ganancia la responsable de ese proceso. Es necesario aclarar que esto ha ocurrido en la mayoría de los países capitalistas, tanto centrales como periféricos.

Han surgido algunos mecanismos para paliar la escasa oferta de viviendas de alquiler. Por ejemplo, una práctica que ha podido observarse en algunos casos es la siguiente: empresas inmobiliarias o especuladores individuales adquieren viviendas producidas para la venta y luego las alquilan a precios extraordinarios a grupos de la clase media. En los sectores populares ha proliferado, como vimos, la renta de cuartos en las viviendas populares de los asentamientos periféricos. Quizás a estos mecanismos se deba, en gran medida, el aumento de las viviendas en alquiler en los últimos años.¹¹

La escasa oferta de viviendas de alquiler ha provocado un aumento violento de las rentas en los últimos años y la creación de múltiples organismos de inquilinos, que han realizado numerosas movilizaciones; incluso han llegado a plantear huelgas de pagos, presentando además propuestas de leyes inquilinarias que se han sumado a las de los partidos políticos y organizaciones gremiales. De esta manera, el problema inquilinario se ha vuelto un punto de conflicto social importante, y la necesidad de una

¹⁰ Según un estudio del Instituto Nacional del Consumidor (*El problema de la vivienda en México*, Cuadernos del Consumidor, núm. 26, 1982), los ingresos de un propietario rentista se ven afectados en 21.7% por impuestos y derechos, en 16.63% por gastos fijos y en 23.9% por gastos eventuales. Le queda una utilidad neta de 37.68% en el mejor de los casos, que relacionada con el valor comercial del inmueble representa apenas 4.5% anual sobre el valor de la inversión (1979).

¹¹ De 1970 a 1980 se produjeron 239 892 nuevas viviendas para alquilar en el Distrito Federal y 1 241 700 en el país, aunque en términos relativos este tipo de vivienda sigue bajando. Véase Rene Coulomb Bosc, *Foro de Consulta Popular*.

ley que rijan las relaciones entre inquilinos y propietarios, en defensa de los primeros, resulta prioritaria en esta época de crisis.

El Instituto Nacional del Consumidor ha estimado que los alquileres se elevaron en los últimos cuatro años en 500%. En otro estudio del mismo Instituto¹² se observa que el precio de los 210 departamentos ofrecidos en alquiler en los periódicos, en 67 colonias del Distrito Federal durante las tres primeras semanas de marzo de 1982, variaron entre 1 000 y 32 000 pesos mensuales, con un promedio de 14 170 pesos. Teniendo en cuenta el salario mínimo de aquella época (280 pesos diarios), y el criterio de que no se puede disponer de más de 50% del ingreso para gasto de vivienda, las familias que ganaban ese salario sólo podrían haber pagado el 30% de la renta promedio (4 200 pesos, cantidad que ya es muy elevada para familias de ese nivel). El estudio se repitió para las tres primeras semanas de marzo de 1983: hubo entonces una oferta de 190 departamentos en 75 colonias del Distrito Federal con rentas comprendidas entre 4 000 y 150 000 pesos mensuales, con un promedio de 22 310 pesos. El salario mínimo en esa fecha ascendió a 455 pesos diarios; aplicando el mismo porcentaje de 1982, el salario mínimo habría alcanzado a cubrir apenas 31% de la renta, con una superficie promedio de vivienda menor que la de 1982 (bajó de 97 m² a 61 m²) y con un descenso de la relación calidad-precio.

Por supuesto, las clases populares no tienen acceso a las viviendas ofrecidas en alquiler en los periódicos y, como dijimos, alquilan cuartos en viviendas populares a precios que también están por encima de sus posibilidades económicas.

Al mismo tiempo que se multiplican las movilizaciones y protestas por los grandes aumentos de las rentas, los propietarios y agentes inmobiliarios involucrados en el sistema se quejan de que la crisis los ha afectado seriamente. Así, mientras los aumentos de los alquileres en el periodo 1978-1980 estuvieron acordes con el nivel general de inflación, a partir de 1982 fueron menores. Al mes de agosto de 1983, el incremento de los arrendamientos fue de sólo 38.2%, contra un nivel de inflación de 53.8% y uno de 62.9% en los precios al mayoreo.¹³

¹² *Estudio de vivienda arrendable*, Instituto Nacional del Consumidor, Departamento de Ingeniería, 1982-1983 (mimeo.).

¹³ A. Lomelín, "El mercado inmobiliario en México. Diagnóstico y perspectivas" (mimeo), 1983,

Los altos niveles a los que ya habían llegado las rentas antes del comienzo de la crisis, los límites en la capacidad de pago, incluso de los sectores medios, que ven reducidos sus ingresos a causa de la inflación, y el aumento de la oferta de la vivienda de alquiler, son las causas principales de ese relativo estancamiento. Las dificultades apuntadas para vender en este momento la vivienda de tipo medio han llevado a sus propietarios a rentarlas, aumentando así la oferta de esas unidades. Pero este estancamiento se ha dado ya a niveles de alquiler muy elevados para el magro presupuesto de la mayor parte de las familias. Por ello, una nueva legislación inquilinaria sigue siendo la reivindicación para una parte importante de la población que alquila viviendas. (En el D.F., según datos preliminares del Censo de 1980, todavía se alquilaban 57% de las viviendas.)

Sin embargo, en lugar de sancionar una legislación de ese tipo se aprobó en diciembre pasado la “Ley Federal de Vivienda”, reglamentaria del artículo 4º de la Constitución General de la República, que establece los lineamientos de una política nacional de vivienda. En ella se señala en forma bastante exhaustiva cuáles deberían ser los elementos a considerar para enfrentarse a la problemática habitacional en sus diferentes aspectos constitutivos (suelo, materiales de construcción, normas y tecnología, crédito, coordinación y concertación entre niveles de gobierno y sectores, etc.). Se trata fundamentalmente de una legislación declarativa y programática, sin mucha fuerza para transformar derechos y obligaciones de los agentes sociales actuantes o para modificar, en general, los procesos de producción y distribución de la vivienda para diferentes estratos sociales y, sobre todo, para los más necesitados.

CONCLUSIONES

Del análisis de coyuntura aquí presentado podemos concluir que la crisis económica actual ha afectado a los programas y políticas públicas de vivienda, al sector inmobiliario privado y a los asentamientos populares. Las consecuencias podrían sintetizarse en los siguientes puntos:

1) Los programas habitacionales del Estado se enfrentan hoy a mayores dificultades para continuar aumentando su producción, de acuerdo con el crecimiento de las necesidades de la población. Algunos organismos

especializados han anunciado o realizado modificaciones en sus financiamientos y promociones. Por ejemplo, el Fovissste iniciará un nuevo programa de autoconstrucción debido a las serias limitaciones de sus programas de viviendas terminadas. Si bien ha seguido aumentando el número de créditos otorgados por el Fovi, las perspectivas para el año próximo no son muy favorables, a pesar de los cambios introducidos en el sistema de financiamiento, más adaptado a la inflación.

Se sigue postergando, por otra parte, la sanción de una ley inquilinaria que, frente al deterioro de los salarios y la baja de los ingresos de los sectores mayoritarios de la sociedad, pueda compensar, en cierta medida, los efectos negativos de la crisis en el consumo de la población.

2) La vivienda de tipo medio y residencial ha resentido un fuerte efecto debido al violento aumento de las tasas de interés y al gran encarecimiento del producto, afectando seriamente tanto a los sectores medios y altos que la consumen como a los agentes inmobiliarios implicados en ese submercado de la vivienda.

Por ahora, la producción de vivienda de interés social no ha experimentado una retracción y los promotores de ese tipo de mercancía siguen desarrollando sus actividades sin mayores inconvenientes. Sin embargo, sus perspectivas a corto plazo parecen dudosas, debido a las crecientes dificultades para conseguir los créditos. Por otra parte, el sector inmobiliario ha perdido, coyunturalmente, su atractivo para muchos capitales que hoy prefieren buscar campos de inversión más redituables. Otros empresarios han tratado de adaptarse buscando nuevas posibilidades dentro del mismo sector o esperan que la crisis se supere a corto plazo.

3) Los estratos populares, que siempre han tenido grandes dificultades para disponer de la vivienda mínima necesaria, y habitan asentamientos irregulares, han padecido un empeoramiento evidente de sus condiciones de vida. El desempleo, la disminución de los ingresos, la fuerte declinación de la autoconstrucción, el enorme aumento de los precios de los cuartos de alquiler, el traspaso de viviendas mejoradas por aquellas familias que no pueden continuar manteniéndolas, son algunos de los rasgos con que se manifiesta la crisis en este sector social. Las organizaciones de colonos tienden a unificarse y plantean al Estado nuevas reivindicaciones, más amplias, ante la situación que los afecta.

PRODUCCIÓN HABITACIONAL Y PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO*

LAS FORMAS DE PRODUCCIÓN-CIRCULACIÓN DE LA VIVIENDA

En diferentes etapas del desarrollo de una sociedad, pueden identificarse *formas o sistemas de producción-circulación de la vivienda* que tienden a ser dominantes, coexistiendo con formas de producción que tienden a retroceder, o con otras que permanecen con igual peso dentro del conjunto.

El estudio de las formas de producción-circulación nos remite al concepto de “relación de producción” como

un sistema de lugares asignados a los agentes de la producción-circulación en relación con los medios de producción; este sistema determina el lugar de los productores inmediatos y, eventualmente, de los no productores. Estos lugares no son en sí mismos otra cosa que los sitios donde se ejercen ciertas funciones: proceso de apropiación de la naturaleza (productor directo), coordinación de estos procesos (no productor), repartición de sus resultados, etcétera.

Una forma de producción-circulación está definida, entonces, por la naturaleza de los agentes que ocupan las mencionadas posiciones, y por las posibles combinaciones y fusiones que se dan dentro de ella, conformando una estructura que se reproduce (Jaramillo, 1981).

El análisis de las formas de producción-circulación de la vivienda, implicará la definición histórica de los agentes sociales involucrados en el proceso de producción y circulación de ese medio de consumo, la identificación de la lógica del ejercicio de cada función de la articulación entre

* M. Michel (coord.), *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*, México, Cuadernos Universitarios 51, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología/UAM-Iztapalapa, 1988, pp. 105-139.

funciones así como el análisis de la determinación de las prácticas de los agentes y de los productos de éstas.

Este enfoque permite superar los esquemas más simplistas que caracterizan la vivienda a partir sólo de los procesos de trabajo directo en la construcción propiamente dicha. Si bien los procesos generadores de valor, producidos a través de la particular sobreexplotación de la fuerza de trabajo en esa rama, resultan importantes para explicar la acumulación de capital en el sector inmobiliario, ello no significa que el análisis deba limitarse sólo a ese aspecto.

Veremos a continuación, de manera sintética, las características básicas de las distintas formas de producción de la vivienda.

La autoconstrucción

Esta forma de producción se caracteriza por el hecho de que el consumidor de la vivienda es al mismo tiempo el productor directo, quien concentra el control económico y técnico de la construcción.

Se produce un bien utilizando fuerza de trabajo no vendida al capital, combinados con el uso de medios elementales de producción, destinados en principio a su propio uso (autosuministro de un valor de uso). Éste bien puede, sin embargo, entrar luego al mercado, y de hecho esto ocurre frecuentemente.

Los esfuerzos de los usuarios se dirigirán, por un lado, a disminuir al máximo el consumo del espacio construido, y por otro, a reducir lo más posible la parte de valor del bien que ellos deben pagar monetariamente. Utilizan así su fuerza de trabajo de manera que sólo queden, como componentes mercantiles de sus costos, el valor de los materiales de construcción y eventualmente la renta del suelo.

Esta forma de producción de la vivienda es dominante para los sectores más pobres, particularmente de los países periféricos, que por sus escasísimos recursos no tienen acceso a otras formas de producción más desarrolladas.

La producción por encargo

Se caracteriza por presentar una identidad entre el agente que ejerce el control económico directo de la producción, propietario por lo tanto del terreno, y el usuario de la vivienda. El constructor, que ejerce el control técnico es, en cambio, un agente distinto que explota trabajo asalariado. Esta forma de producción no es mercantil, no se produce para el cambio (no existe separación entre producción y consumo); sin embargo, en este caso también el bien de uso producido puede entrar a la esfera de la circulación, ya sea en forma de arrendamiento o de venta.

Aunque dentro de este sistema de producción puede valorizarse el capital del constructor, la forma en sí no tiene el carácter de capitalista, ya que la acumulación y la ganancia no son los elementos rectores de la producción.

Por otra parte, este tipo de producción se acompaña, en general, de la utilización de técnicas de construcción relativamente atrasadas aplicadas por pequeñas empresas o por combinaciones elementales de trabajadores directos.

Esta forma que ha sido la dominante para las clases medias y altas, en las primeras etapas del capitalismo, hoy sigue existiendo pero en forma mucho más marginal, sobre todo en las grandes ciudades de los países capitalistas más desarrollados, e incluso en los de los países periféricos.

La producción promocional privada

Este sistema de producción de vivienda se conoce fundamentalmente porque el agente que tiene el control económico de la producción y por lo tanto la propiedad del suelo, el promotor, es un agente capitalista. El control técnico es ejercido por un constructor, también capitalista, y no existe en este caso una identidad entre producción y consumo: la producción se orienta hacia el mercado. Esta forma de producción es netamente capitalista; el motor de la producción es la acumulación de capital a través, básicamente, de la extracción de plusvalía a los obreros de la construcción.

Dentro de este sistema de producción-circulación, podemos encontrar formas promocionales primitivas y más avanzadas.

La evolución de esas formas hacia la constitución de un sector inmobiliario capitalista avanzado, que tiende a dominar sobre todo en el capitalismo más desarrollado, es consecuencia justamente de las peculiaridades que manifiesta la producción de vivienda en relación con la renovación del ciclo del capital (Topalov, 1972, 1975).

La promoción inmobiliaria aparece cuando el capital inmobiliario es autónomo respecto a la propiedad del suelo; con ella se presenta también el mercado capitalista del suelo y el antagonismo entre el capital y la propiedad por la repartición de la renta. Mientras en los sistemas no capitalistas el propietario controla el momento de cambio del uso del suelo, beneficiándose con la parte fundamental de la renta, con la promoción inmobiliaria el capital inmobiliario debe liberar un terreno para organizar el cambio de uso del suelo, desplazando al propietario de la apropiación esencial de las sobreganancias localizadas.

Siendo las funciones básicas del promotor la liberación del terreno y el apoyo a las empresas constructoras para la producción sobre el mismo, la ganancia de promoción estará constituida, en parte, por la ganancia media del capital que paga la construcción, pero al mismo tiempo (al organizar la producción, el capital de promoción conduce a la formación de sobreganancias localizadas) por la renta del suelo, componente muy importante de la ganancia de promoción (Topalov, 1972).

La rentabilidad de la operación inmobiliaria depende de una combinación de capitales; ella se financia con el capital de promoción, el capital de préstamo, que sustituye en parte al capital de promoción, y con el pago de los usuarios.

Para comprender la lógica económica de los promotores inmobiliarios no es suficiente conocer el valor absoluto de la ganancia de promoción, sino que además se debe tener en cuenta la velocidad de comercialización y la forma como se da la combinación de capitales.

En suma, el desarrollo de la promoción inmobiliaria capitalista avanzada implica la producción de viviendas para el mercado (la producción en serie y en gran escala); la utilización de un sector de la construcción en el que se ha dado un mayor desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones capitalistas de producción; una complejización del sistema de agentes y de sus prácticas; así como una dependencia cada vez mayor del capital de crédito que financia tanto la etapa de producción como de circulación de la mercancía.

El capital promocional privado puede combinarse con el capital desvalorizado del Estado que trata de hacer frente a la contradicción existente entre el alto precio de la vivienda y el bajo nivel de ingresos de la mayoría de la población, asegurando, al mismo tiempo, la ganancia del capital promotor (y del constructor).

La producción promocional del Estado

El Estado no sólo actúa como agente financiero avanzando capital desvalorizado (control económico directo). En muchos casos puede asumir también el papel de promotor, es decir, que puede ejercer el control económico, organizando la producción sobre el suelo de su propiedad y financiando al mismo tiempo la operación. En este caso, aunque se trata de una producción capitalista (existe la relación capital-trabajo; se están valorizando capitales), no podríamos afirmar que esta modalidad coincida totalmente con la lógica de la forma promocional privada.

El elemento rector de la producción no es sólo la acumulación, aunque él está presente en este tipo de producción. También se dan otros elementos presentes en la lógica de acción del Estado, como es la necesidad de reproducir la fuerza de trabajo haciendo más accesible la vivienda a los sectores más desfavorecidos de la sociedad (Jaramillo, 1981).

A través de la promoción pública de vivienda, el Estado limita la promoción inmobiliaria privada, dificultando así el acceso del capital privado a un campo donde podría valorizarse.

Por el contrario, a través del desarrollo de la obra pública y del apoyo financiero a promociones privadas, estimula la expansión de empresas privadas de construcción y promoción, facilitando la valorización de sus capitales y la acumulación en el sector.

El desarrollo de cada una de las formas de producción presentadas no se realiza independientemente de la existencia de las demás. *Se produce evidentemente una interrelación y competencia entre las mismas que afecta su expansión o marginación, su dominio o transformación.*

Por otra parte, es importante tener en cuenta que, aun cuando una forma productiva desarrollada no sea en apariencia dominante en la producción total, puede fijar condiciones que incidan en el funcionamiento de aquellas menos desarrolladas. Por ejemplo, la producción no capitalis-

ta de la vivienda tendría que pagar su tributo al “mercado” capitalista del suelo (que ha comenzado a desarrollarse con el avance del sistema de producción promocional) como consecuencia de los posibles usos capitalistas que podría tener el suelo sobre el cual se apoya esa producción.

Por otra parte, las formas avanzadas pueden destruir y marginar a sistemas más primitivos o bien expandirse coexistiendo con formas atrasadas que persisten o se recrean, como ocurre en ciudades de países periféricos.

De esta manera, el desarrollo de la promoción avanzada suele marginar a la producción por encargo, pero coexiste con la gran difusión de otra forma precapitalista: la autoconstrucción.

En este trabajo nos referimos a la producción de la vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, básicamente a través de las *formas promocionales privada y pública*. Para ello nos apoyaremos en la información obtenida a partir de algunas encuestas realizadas en distintos momentos a promotores privados e instituciones especializadas del Estado, información que se completará con la obtenida de fuentes secundarias. El periodo considerado cubrirá gran parte de la década de los 60, la década de los 70 y el periodo de crisis que comienza sobre todo en 1982.

ANTECEDENTES EN LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

El periodo 1940-1960

A partir de 1940 comienza el crecimiento explosivo de la población de la ZMCM así como la gran expansión de la mancha urbana. En diez años se duplica la población produciéndose con ella la gran expansión dentro de los límites del D.F. (recién en los años 50, y sobre todo en los años 60, la metrópoli se expande sobre el Estado de México).

La expansión del área ocupada en el D.F. se produce a través de fraccionamientos y colonias. Mientras los fraccionamientos requieren ser aprobados antes de su realización y cumplir los requisitos fijados por la Ley (el primer Reglamento de Fraccionamientos en el D.F. fue aprobado en 1936), las colonias, de carácter popular, se van formando sin ninguna restricción, siendo aprobadas con posterioridad mediante la introducción de algunas mejoras. El número de lotes incluidos en colonias populares es

bastante mayor que en los fraccionamientos (para sectores medios y altos de la población) durante este periodo (Copevi, 1977).

El gran crecimiento de la población se acompaña de la multiplicación de dificultades para el alojamiento, particularmente de los migrantes pobres, los que saturan las vecindades centrales y empiezan a ubicarse en las colonias populares, donde seguramente la vivienda era en gran parte autoconstruida.

Es recién en los años 50 cuando el Estado mexicano comenzó a asumir una mayor responsabilidad en la provisión de viviendas. Al finalizar la segunda Guerra Mundial sólo existían programas menores. A las viviendas financiadas por la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, antecesora del ISSSTE, se agregaron las promociones del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (creado en 1933, pero que desde 1947 y sobre todo desde 1954 participó en la producción habitacional), del Instituto Nacional de la Vivienda (creado en 1954 y antecesor del Indeco), del Instituto Mexicano del Seguro Social (creado en 1942) y del Departamento del Distrito Federal. En general, las viviendas realizadas por los citados organismos en esa época eran entregadas en renta a sus usuarios (Garza y Schteingart, 1978).

Se calcula que entre 1947 y 1964 los organismos públicos mencionados promovieron y financiaron alrededor de 77 000 viviendas en la Ciudad de México, lo cual representa un promedio anual de unas 4 200 unidades y un gran aumento en relación con la producción del periodo anterior (Copevi, 1977). Sin embargo, todavía la participación del Estado era mínima comparada con la producción total de viviendas y sobre todo en relación con el gran aumento de la demanda habitacional producto del explosivo crecimiento al que ya hicimos referencia.

El periodo posterior a 1960

A partir de los años 60 continúa el gran crecimiento metropolitano y se produce la expansión de la mancha urbana particularmente en el Estado de México. La enorme caída de los fraccionamientos aprobados en el D.F. es resultante de la prohibición establecida en esos años en relación con el desarrollo de nuevas operaciones de ese tipo. Por el contrario, en el Estado de México se multiplican los fraccionamientos. Entre 1960 y 1977 fueron apro-

bados en diferentes municipios del Estado de México unos 190 fraccionamientos para habitación, con 292 508 lotes, número que representa 300% más de lotes aprobados durante 15 años en ese Estado que en el D.F. durante 35 años. Sin embargo, después de la caída de los fraccionamientos durante los años 60, el D.F. manifiesta un importante repunte de los mismos en la década posterior, al levantarse la prohibición que pesaba sobre ellos.

Los 190 fraccionamientos mencionados cubren aproximadamente unas 9 000 ha, es decir el 36% del crecimiento de la mancha urbana sobre el Estado de México en ese periodo, concentrando además 17 grandes fraccionamientos, el 30% del total de la superficie ocupada por los mismos.

Veremos luego con mayor detalle cómo se ha dado la producción habitacional en esos fraccionamientos, pero en términos generales podemos afirmar que avanza en una medida importante la construcción de viviendas producidas en serie, para sectores medios, por medio del sistema de promoción inmobiliaria, mientras la producción por encargo declina, concentrándose sobre todo en el sector de mayores ingresos.

Aunque la autoconstrucción se da mayoritariamente en las colonias irregulares, también aparece en alguna medida en algunos fraccionamientos populares, sobre todo en aquellos realizados con la participación de organismos del Estado.

El crecimiento metropolitano fue, por supuesto, mucho mayor en colonias populares que en fraccionamientos para sectores medios. Si en 1974 sólo 2.3% de la población se alojaba en casas denominadas “jacales”, erigidas por los usuarios, para 1952 esta forma de vivienda ya se había establecido en el mapa de la ciudad, adquiriendo el nombre de “colonia popular”. En aquel entonces 22% de la población vivía de esa manera; para 1976 se estimó que aproximadamente 50% de la población vivía en colonias populares, que ocupan 64% del área urbanizada de la metrópoli (Copevi, 1977).

Las tierras de deficiente calidad o excluidas del mercado del suelo por el tipo de tenencia, han servido normalmente de asiento a esas colonias populares, que han proliferado así en terrenos producto de la desecación del lago de Texcoco (es el caso de Nezahualcóyotl y Ecatepec) o en tierras ejidales y comunales.¹

¹ La evolución de la tenencia de la tierra, producto de la desecación del lago de Texcoco, así como sus características poco adecuadas para el poblamiento, son descritas en otra investigación (Schteingart, 1981).

Sin embargo, en los estudios que hemos realizado sobre el crecimiento de la Ciudad de México sobre diferentes tipos de tenencia de la tierra hemos podido comprobar que también en una medida importante áreas residenciales para estratos altos de la población se habían desarrollado sobre tierra ejidal. Por ejemplo, hemos podido observar que 40.8% de la tierra ejidal pasó a ser de usos residenciales para sectores acomodados, lo cual nos estaría indicando que seguramente una parte de los fraccionamientos a que hicimos referencia se desarrollaron sobre ese tipo de tenencia, por lo menos en algunos municipios del Estado donde ella predomina con mayor intensidad.

El crédito privado y la acción del Estado

Antes de la reforma de 1962 a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, las condiciones crediticias en el mercado financiero hacían difícil el acceso de las personas de escasos y medianos recursos al crédito hipotecario, ya que la inversión inicial era de entre 50 y 70% del valor de la vivienda y las tasas de interés muy altas. Además, la disponibilidad de fondos de las instituciones hipotecarias eran muy reducidas, incluso para el crédito a los sectores solventes.

Con la citada reforma se abre paso a la creación del Programa Financiero de la Vivienda y a la expansión del crédito hipotecario en general.

El Programa Financiero de la Vivienda forma parte de la política desarrollada por el Estado de establecer fideicomisos públicos y fondos para aumentar el flujo del crédito hacia líneas de actividad que habían estado restringidas justamente por la falta de financiamiento, como es el caso de la vivienda.

En general esos fondos eran empleados para completar los recursos de las instituciones privadas de crédito, tanto para la reducción de los riesgos del préstamo como para incrementar la liquidez. Así, se crean, como parte del Programa mencionado, el Fovi (Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda) y el Foga (Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda), fideicomisos del Banco de México a través de cuyo control se canalizan recursos de los departamentos de ahorro de los bancos privados a la vivienda llamada de “interés social”. Esos créditos presentan condiciones más favorables en cuanto al desembolso inicial y al pago de las cuotas para la amortización de la deuda, manifestando pequeñas va-

riantes según se trate de créditos a promotores, a organismos gubernamentales, a sindicatos o a particulares.²

Los créditos acordados a través de esta modalidad fueron numerosos, lo que significó que la cantidad de viviendas producidas en la ZMCM con la intervención del sector público pasara de 4 200 unidades anuales en el periodo anterior a 8 400 unidades en los años 60, estimulándose al mismo tiempo la producción promocional mediante el crédito a promotores.

Por otra parte, el sistema del Fondo Nacional de la Vivienda creado en 1972, con base en la captación de recursos sobre el 5% del salario de los trabajadores, ha significado otro cambio importante en la intervención del Estado en el financiamiento, y una nueva posibilidad de canalizar capital desvalorizado particularmente para la vivienda de los trabajadores, que antes habían sido atendidos de manera muy limitada. Esta modalidad se aplica a tres sectores de trabajadores, y da como resultado la creación de tres fondos: Infonavit, para los trabajadores de cualquier empresa privada; Fovissste, para los trabajadores al servicio del Estado, y Fovimi, para las Fuerzas Armadas. En este caso las características del crédito son mucho más favorables que las de sistemas anteriores.³

La incorporación de los Fondos, sobre todo del Infonavit, produjo nuevamente un salto importante en la producción de vivienda con apoyo estatal, la cual llega en la década de los 70 a unas 18 800 unidades anuales en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

La industria de la construcción, que comienza a afianzarse sobre todo en los años 40, alcanza en este periodo un particular desarrollo, que se aplica ya no sólo a las obras públicas de infraestructura sino también a la vivienda.

La producción de vivienda en serie y la construcción de grandes conjuntos habitacionales está expresando el avance de la tecnificación y de las

² Los créditos de “interés social” cubrían 80% del costo de la vivienda (podían llegar a cubrir 95% con ayuda del Foga); se otorgaban con tasas de interés de 10 y 12% y se entregaban para la construcción o adquisición de viviendas que cumplieran con las normas establecidas por el Fovi (llamadas viviendas de “interés social”), cuyo precio máximo no podía superar ciertos topes fijados por ese organismo. Los precios máximos han ido variando, y hoy el programa ha sufrido importantes cambios.

³ Los créditos otorgados por el Infonavit son amortizables en un plazo de 10 a 20 años, y las cuotas, proporcionales al salario (14 al 18% del salario de los trabajadores). La tasa de interés del crédito ejercido es de 4% anual sobre saldos insolutos.

relaciones capitalistas de producción en la rama. En 1963 esta industria se incorpora a las actividades favorecidas por el Estado, al permitírsele obtener créditos refaccionarios y de la Banca de depósitos.

Así, mientras en las primeras décadas de este siglo gran parte de la producción habitacional resulta totalmente dependiente de la importación de materiales de construcción y de las posibilidades de ahorro de las capas más solventes de la población, en los últimos periodos ella se independiza de las fluctuaciones del comercio exterior y comienza al mismo tiempo a depender mucho más de las políticas crediticias y de la intervención del Estado en este campo.

Podemos observar, en cuanto a las formas de producción de la vivienda, un doble proceso que afecta de manera distinta a los diferentes grupos sociales. Por un lado, la penetración creciente del capital (mediante el desarrollo de la promoción inmobiliaria y el reflujo de la producción por encargo) en la producción habitacional destinada a capas medias y algunos sectores obreros más privilegiados y por otro lado, el avance de la autoconstrucción, la cual se vuelve dominante para los sectores pobres urbanos que antes habitaban preferentemente las vecindades.

La producción promocional, por su parte, sufre fuertes modificaciones que trataremos de analizar a continuación.

LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO (1965-1980)

Metodología empleada y clasificación de las empresas privadas

Presentaremos a continuación los resultados de una encuesta realizada entre 1979 y 1980 a los promotores más importantes que actuaban entonces en la ZMCM. La muestra utilizada representa a casi todos los grandes promotores y a más de 50% de los medianos.

Nuestra investigación no consideró, en principio, la pequeña promoción habitacional; sin embargo, de la información obtenida a través del contacto con los agentes entrevistados, se podía deducir que existía una gran cantidad de pequeños promotores, en general pequeños inversionistas, no profesionales, que entraban al sector en forma pasajera y tempora-

ría. Sin mayor organización ni recursos propios, y sin tener que someterse, por ejemplo, a una serie de obligaciones que pesaban sobre las empresas medianas y grandes, estos promotores lograban obtener buenas y rápidas ganancias, en un sector que resultaba sumamente atractivo para el capital.

Las 21 empresas incluidas en nuestro estudio fueron clasificadas en primera instancia a partir del tipo de capital o actividad que dio origen a la promoción inmobiliaria, partiendo de la premisa de que la identificación del mismo permitiría explicar lógicas diferentes de promoción, de acuerdo a su articulación con los intereses originarios.

Así, se llegaron a proponer cinco categorías de promotores:

Primera: Formada por empresas promotoras surgidas a partir de constructoras; sus intereses en la promoción inmobiliaria estarían vinculados a la utilización de su capacidad productiva en la construcción de edificios. La promoción de viviendas serviría para asegurar un mercado menos fluctuante a la producción, al depender en menor medida de otros promotores, permitiendo, al mismo tiempo, agregar a la ganancia de construcción la de promoción.

Dentro de este grupo se detectaron unas seis empresas (28.5% del total de la muestra) de importancia variable, variaciones que tendrían sus efectos sobre las prácticas de las mismas.

Esas empresas habían sido creadas entre 1961 y 1978, y ligadas, en la mayoría de los casos, a constructoras de formación muy anterior (en general de los años 40) es decir, con muchos años de experiencia en la construcción.

Es importante diferenciar a las empresas promotoras vinculadas a grandes constructoras (que realizan sobre todo obras públicas de gran envergadura, y construcción de todo tipo de edificios, quedando la construcción de viviendas como una actividad insignificante o minoritaria), de las que forman parte de empresas medianas, fuertemente volcadas hacia la producción habitacional y que, por lo tanto, su actividad constructora necesita mucho más de la actividad de promoción en el campo habitacional.

Segunda: Constituida por promotores con fuerte y abierta vinculación a instituciones financieras.

Decimos directa y abiertamente ligadas, porque existían vinculaciones no explícitas y abiertas entre promotoras y organizaciones bancarias,

que escondían la verdadera penetración del capital financiero dentro de la promoción.

Esas empresas eran dos: una ligada a Bancomer, la principal multibanca del país y que junto a Banamex formaba parte, según algunos estudios, de la llamada Fracción Central, que tenía asiento en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.⁴ Además de su vinculación a Bancomer, esta empresa recibía fondos de la Fundación Mary Street Jenkins, creada en las primeras décadas del siglo y fuertemente ligada a Bancomer desde los años 30. Su acción en el campo de la promoción habitacional se articulaba a las necesidades de construcción de nuevas sedes del grupo financiero.

La otra empresa que hemos ubicado dentro de esta categoría formaba parte de la Banca Somex (banca mixta que solía absorber muchos negocios en quiebra del sector privado), a la cual fue integrada como consecuencia del fracaso comercial de una gran fraccionadora que entró en serias dificultades al intentar ampliar a vastas zonas urbanas del país el negocio con terrenos, con el que se había iniciado exitosamente a principios de los años 50 (sobre todo con el fraccionamiento residencial Jardines del Pedregal).

Ambas empresas surgieron durante la administración del presidente Echeverría.

Tercera: Constituida por otras dos empresas orgánicamente vinculadas a grandes grupos industriales mexicanos. El primero, VISA, era uno de los cuatro subgrupos del grupo Monterrey y se componía de 35 empresas industriales, comerciales, de servicio y financieras (incluyendo una de las 5 principales financieras de México). El segundo era DESC, uno de los cinco grupos de la llamada Fracción de los Cuarenta, y que incluía empresas como Resistol, Negromex, Spicer, Petrocel (sus principales directivos pertenecían a conocidas familias de la élite económicamente más poderosa de México, con enormes recursos, en asociación con empresas del Estado y capitales extranjeros) (Concheiro, 1980). Estas empresas fueron creadas después de 1976.

⁴ Una versión más extensa del trabajo que contiene el análisis y conclusiones de la encuesta a promotores privados y públicos realizada en 1970-1980, aparece en Scheitingart (1982). Otra versión del mismo trabajo aparece también en Varios autores (1984).

Cuarta: Integrada por tres empresas estrechamente ligadas a intereses extranjeros. La primera, vinculada a los sindicatos alemanes (Neue Heimat), que le brindaron un fuerte respaldo financiero, se expandió en parte debido a sus buenos contactos con la CTM (Concheiro, 1980); la segunda había sido creada con un fuerte apoyo de capital americano perteneciente a la industria naviera, y la tercera estaba estrechamente ligada a una importante constructora italiana que operaba con capital del Vaticano.

En el primer y tercer casos se trataba de intereses extranjeros con larga tradición de inversiones en promociones inmobiliarias en varios países, tanto de Europa como de América Latina. Las tres empresas habían sido creadas en la década de los 60 y dos de ellas sufrieron cambios importantes hacia principios de los setenta.

Quinta: Esta última categoría comprendía 8 empresas que surgieron directamente como promotoras, sin ninguna vinculación orgánica a otras empresas o grupos, como en el caso de las anteriores.

Si bien a veces el capital inicial podía provenir de la industria (textil por ejemplo) ya sea como actividad anterior o paralela de sus principales accionistas, lo dominante dentro de este tipo de promotoras era que el capital provenía del propio negocio inmobiliario, con notables vinculaciones entre las mismas, sobre todo a través de la empresa más importante. Por ejemplo, accionistas principales de varias de ellas habían sido socios menores de la empresa mayor. Cuatro de estas empresas habían sido creadas entre 1963 y 1969 y el resto entre 1970 y 1973.

Las prácticas generales de los promotores privados

Al analizar las prácticas de los promotores incluidos en las diferentes categorías de empresas en que clasificamos nuestro universo, pudimos observar ciertas regularidades dentro de las creadas a partir de la actividad constructora, marcadamente diferentes a las regularidades observadas en las empresas estrictamente promotoras.

En cambio, dentro de las demás categorías notamos poca homogeneidad en el comportamiento de las promotoras; es decir, que la vinculación directa de la promoción al gran capital financiero e industrial nacional o al capital extranjero no producía efectos similares en el tipo de prácticas

desarrolladas. Resulta entonces necesario estudiar los aspectos particulares de la articulación de cada uno de estos capitales a la promoción, para poder explicar la lógica de las operaciones.

Las promotoras vinculadas a las constructoras participaron con 18 000 viviendas en 23 operaciones, concentrando el 21 % de las operaciones, 21% de las viviendas realizadas, y el total de conjuntos habitacionales promovidos en la ZMCM por las empresas analizadas. Es decir, que se pudo observar claramente una mayor tendencia a la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas colectivas entre esta categoría de promotores.

En general, las promociones correspondientes a esta categoría de empresas habían incluido viviendas de interés social en casi todas sus operaciones; sólo en dos casos habían trabajado con créditos hipotecarios para sectores de ingresos medios-altos. También la mayoría de ellas trabajaban con el Estado (Infonavit, Fovissste y el Departamento del Distrito Federal). Las empresas que más trabajan dentro de la ZMCM construían unas 500 a 1 000 viviendas por año en esa área.

Sin embargo, el aporte de este grupo a la producción de viviendas no fue muy importante si lo comparamos con el de las empresas de la quinta categoría. Ello se debe a la escasa participación de algunas promotoras en la zona y al hecho de que algunas de ellas sólo comenzaron a participar en la promoción a partir de mediados de los setentas.

Las empresas dedicadas estrictamente a la promoción habitacional participaron con aproximadamente 51 000 viviendas distribuidas en 49 operaciones, habiendo vendido también unos 23 000 lotes sin construcción; concentraron 45% de las operaciones, 36% de los lotes vendidos solos y 59.4% de las viviendas producidas por el total de las empresas (cuadro 1).

Dentro de esta categoría predominaba ampliamente la producción de fraccionamientos. El financiamiento utilizado para las viviendas era fundamentalmente de tipo bancario; en la mayoría de los casos, créditos de interés social, aunque para algunas promociones se incluían porcentajes variables de viviendas financiadas con créditos hipotecarios a tasas “normales” de interés. El financiamiento público (del Infonavit y el Fovissste) se aplicó sobre todo dentro de las grandes operaciones junto al financiamiento de la banca privada.

La gran concentración de operaciones que presentaba la quinta categoría de promotores, se debía a la presencia de la mayor fraccionadora y

Cuadro 1
Producción de las empresas analizadas (por categoría de promotores)
(1979-1980)

<i>Categorías</i>	<i>Número de empresas</i>		<i>Número de lotes vendidos</i>		<i>Número de viviendas producidas</i>		<i>Número de operaciones realizadas</i>	
		%		%		%		%
1	6	28.5	—	—	18 478	21.1	23	21.2
2	2	9.5	35 600	56.0	1 600	1.8	10	9.2
3	2	9.5	2 320	3.6	4 300	4.9	19	17.4
4	3	14.2	2 700	4.2	11 100	12.7	8	7.3
5	8	38.3	23 000	36.2	51 750	59.3	49	44.9
<i>Total</i>	<i>21</i>	<i>100.0</i>	<i>63 620</i>	<i>100.0</i>	<i>87 228</i>	<i>100.0</i>	<i>109</i>	<i>100.0</i>

FUENTE: Datos de la encuesta (1979-1980).

promotora de México; la gran concentración de viviendas y de lotes vendidos solos se explicaba, además, por la participación de una empresa que había promovido uno de los mayores fraccionamientos de la ZMCM (con 18 000 lotes y 12 000 viviendas).

A esta categoría pertenecían, en general, empresas que desde hacía tiempo se dedicaban a la promoción y al fraccionamiento, constituyendo uno de los elementos principales de su negocio la especulación con la tierra.

Pero mientras en la primera categoría habíamos encontrado empresas que parecían estar en pleno proceso de expansión, tanto en la promoción de viviendas como en otros negocios inmobiliarios (turismo, centros comerciales, etc.), en la quinta categoría encontramos, por el contrario, varias empresas declinantes, casi en desaparición o con serias dificultades para seguir actuando.

Ello se debía, en algunos casos (el de las empresas creadas para realizar un solo gran fraccionamiento), a la finalización de la operación objeto del negocio de la promotora; a veces, a que socios importantes se habían retirado del negocio inmobiliario, y sobre todo, en el caso de la empresa más importante, a los abusos cometidos tanto en el manejo de la tierra como en el tratamiento a los compradores.

LA LÓGICA DE DIFERENTES TIPOS DE OPERACIONES

Para analizar la lógica de diferentes tipos de promociones haremos referencia, por un lado, a los fraccionamientos, y por otro, a los conjuntos habitacionales.⁵

En cuanto a los fraccionamientos, como ya dijimos, éstos se desarrollaron sobre todo en el Estado de México, concentrándose casi en 60% en tres municipios. Han predominado, por un lado, las pequeñas y medianas operaciones, mientras que 17 grandes fraccionamientos concentraron 30% del total de la superficie.

⁵ Llamamos *fraccionamientos*, en un sentido amplio, a las operaciones que incluyen tanto la venta de tierra lotificada y urbanizada como la de lotes con vivienda, y *conjuntos habitacionales*, a las operaciones que incluyen edificios de vivienda de carácter colectivo. La separación en dos subuniversos se debe al hecho de que existen distintas lógicas de valorización del capital en ambos tipos de operaciones.

Estas grandes operaciones fueron realizadas por cuatro organismos públicos y el resto por nueve grupos privados, pertenecientes sobre todo a la quinta categoría de promotores.

En algunos de los grandes fraccionamientos los terrenos tuvieron un costo inicial muy bajo, ya que se encontraban en zonas muy periféricas y poco desarrolladas, pero su valorización fue muy rápida gracias al gran crecimiento de la Zona Metropolitana en el Estado de México. También en estos casos se observó un largo periodo (6 o 7 años) de espera entre el momento de la compra de los terrenos y el comienzo de la operación, periodo en el cual la tierra se valorizó sin que el promotor tuviera que realizar ninguna inversión en capital-dinero, apropiándose así de las rentas diferenciales generadas por el propio desarrollo urbano.

Podríamos afirmar que, en estos casos, en la formación de la tasa de ganancia de promoción el largo periodo en que el capital está inmovilizado se compensaría con una ganancia neta considerable, producto de la valorización de la tierra.

En el caso de los pequeños fraccionamientos, algunos promotores afirmaron, en cambio, que su negocio se basaba mayormente en la rápida rotación del capital y en la reducción del desembolso inicial, adquiriendo el terreno mediante el pago al contado del 20 al 50% del costo del mismo.

En la mayor parte de los casos se usaba un fideicomiso para la traspaso del dominio; y algunas operaciones se realizaron comprando al Estado tierra urbanizada (como el caso de Cuautitlán Izcalli).

En general, el capital inicial de las empresas, necesario para adquirir el terreno, pagar los estudios técnicos y los permisos y autorizaciones, se consideró relativamente reducido en relación con el monto total de las operaciones. Sin embargo, el costo de los permisos ha ido aumentando notablemente, provocando serias protestas por parte de los promotores. Además, el capital podía combinarse en esta primera etapa con el capital de préstamo a corto plazo, ya sea para financiar parte de los gastos mencionados o bien, en algunos casos, para pagar la urbanización.

En otros casos observados, la urbanización había sido financiada por las mismas empresas urbanizadoras. En cuanto a la construcción de la vivienda, ésta era financiada por créditos hipotecarios con tasas "normales" de interés o con créditos de interés social, habiéndose agregado posteriormente la de organismos como Infonavit y Fovissste.

El crédito inmobiliario ha permitido a las empresas promotoras pagar la construcción a medida que ésta se realiza, acelerando así la tasa de rotación del capital industrial. El llamado “crédito puente” entregado al promotor para prefinanciar la construcción, luego es transferido a los usuarios para financiar el periodo de circulación de la vivienda.

En términos generales, los promotores, mediante la articulación del crédito hipotecario y el pago del enganche de los usuarios, han conseguido completar la operación sin mayores inversiones (el crédito cubría 50% del costo de la vivienda) y una rotación más lenta del capital.

En cambio, la mayoría de los entrevistados había expresado que después del aumento de los topes para la vivienda de interés social, resultaban más rentables las operaciones de este tipo, ya que requerían menos capital y podían así obtener ganancias más rápidamente.

Por otra parte, los entrevistados afirmaron la conveniencia de vender lotes con casa y no lotes solos, ya que en el primer caso el crédito cubría también el costo del terreno, permitiendo, en consecuencia, apropiarse más rápidamente de la renta del suelo; en cambio los lotes sin casa se vendían sin crédito bancario y debían ser financiados por el fraccionador (a 5 o 7 años en general), con el consiguiente retardo en la recuperación del capital invertido.

Sin embargo, muchas veces no había otra alternativa que vender lotes sin casa, por falta de créditos para la vivienda o por problemas de mercado. (Algunos sectores de la población, debido a causas económicas o de preferencias, se han inclinado a autoconstruir la vivienda o bien a producirla por encargo.)

En el caso de los grandes fraccionamientos, se presentaba comúnmente una serie de combinaciones: la venta de lotes solos en forma individual o en bloque a pequeños promotores; la venta de lotes con vivienda, producida generalmente en serie y financiada con créditos hipotecarios, créditos de interés social, o por el Infonavit o el Fovissste.

El desarrollo por etapas de la urbanización, tamaño y localización de las secciones promovidas, la forma como se combinan en el tiempo y el espacio la comercialización de lotes con o sin vivienda, han constituido (sobre todo en los grandes fraccionamientos) los instrumentos eficaces de la gran valorización del suelo.

Los conjuntos habitacionales, realizados sobre todo por la primera categoría de promotores, eran en general de pequeñas dimensiones. Pre-

dominaban los conjuntos de 300 viviendas, siendo bastante excepcionales aquellos que contaban con 500 a 1 000 unidades (en cambio los organismos públicos han promovido operaciones de más de 2 000 viviendas, y algunas, de 8 000 y hasta de 9 000 unidades).

En las entrevistas realizadas a promotores de conjuntos se manifestó que la gran cantidad de permisos y autorizaciones exigidos por el Estado, así como las enormes inversiones que las grandes operaciones requerían, habían desalentado totalmente a los promotores privados para realizarlas.

Los programas de las instituciones del Estado

Ya nos hemos referido anteriormente a algunos sistemas financieros para la vivienda implantados en México con la participación del Estado, así como a la financiación pública de vivienda promovida por las empresas privadas analizadas.

Antes de presentar concretamente las características de las promociones del Estado (señalando sus diferencias con las del sector promocional privado), hemos creído importante ubicar la acción de los organismos públicos promotores de vivienda, que han actuado en la ZMCM, teniendo en cuenta las características de sus programas, el tipo de financiamiento otorgado y el número de viviendas promovidas y/o financiadas. Ello permitiría conocer la importancia relativa de las promociones públicas durante el periodo analizado, así como las relaciones entre promociones públicas y promociones privadas y entre financiamiento público y tipos de promoción.

La información manejada en este punto ha venido en parte de estudios anteriores y en parte de una encuesta aplicada a funcionarios de los organismos analizados.

La investigación ha incluido el análisis de la acción habitacional de ocho instituciones públicas que actuaban en la ZMCM. Cinco de ellas operaban en el ámbito nacional (Infonavit, Fovissste, Indeco, Banopsa, Fovi) y tres en el ámbito local (DGHP-Codeur, Auris y ODEM).

Los recursos de estas instituciones, exceptuando los fondos, provenían en un porcentaje bastante alto de la banca privada; 15% correspondía a recursos presupuestarios del Gobierno Federal, y en el caso de Banopsa una proporción importante se originó en empréstitos extranjeros.

La mayor parte de los organismos presentaban programas de financiación y construcción de vivienda nueva; ellos eran los más importantes y absorbían entre 70 y 90% de los recursos destinados a vivienda de cada institución. Este tipo de programas tenía diferentes modalidades de acuerdo a la participación de los organismos en el proceso de producción de la vivienda (algunos de ellos promovidos por las propias instituciones y otros por promotores externos) o bien al nivel social de los usuarios a los que estaban dedicadas las viviendas (dependiendo del tipo de financiamiento de las mismas).

Algunos organismos (Fovi, Infonavit y Fovissste) presentaban además programas de créditos individuales, ya sea para producir viviendas por encargo, adquirirlas de terceros, etc.; a estos programas se habían dedicado porcentajes muy bajos de los recursos disponibles (menos de 10 por ciento).

En cambio, el ODEM (Organismo Descentralizado del Estado de México) y Auris casi no habían producido viviendas terminadas. Su actividad había consistido fundamentalmente en transformar tierra ejidal a usos urbanos, introduciéndola al mercado mediante la producción de fraccionamientos vendidos a promotores privados, o a través de la venta de tierra sin urbanizar a esos promotores o a otros organismos públicos (Infonavit). Estos organismos fueron incluidos en el análisis por su vinculación y apoyo a la promoción privada.

La intervención del Estado permitió, ya sea fijando condiciones que reducían la rentabilidad “normal” del capital financiero privado (Programa Financiero de la Vivienda) o creando formas de captación de recursos financieros (Fondos de la Vivienda) otorgar habitación a sectores sociales que no habían tenido acceso al crédito hipotecario con tasas “normales” de interés (Garza y Schteingart, 1978).

El volumen de viviendas promovidas o financiadas por esos organismos en la ZMCM fue muy alto (concentró más de 50% de las viviendas producida en todo el país a través de la intervención de los mismos). Entre 1963 y 1975 promovieron y/o financiaron aproximadamente unas 229 000 unidades. Durante este periodo, sobre todo Banopsa, DGHP e Infonavit realizaron grandes conjuntos habitacionales por medio de la promoción directa de esas instituciones. Se podría calcular, por otra parte, que sólo alrededor de 20% de las viviendas financiadas por los programas del Estado fueron operadas por promotores privados.

Después de 1976 la situación cambió totalmente. Sólo el Infonavit, el Fovissste y el Fovi siguieron financiando programas de vivienda de importancia en esa zona, pero de manera diferente; la DGHP desapareció (habiendo sido remplazada por Codeur, que promovió muy poca vivienda); Banopsa e Indeco también bajaron muchísimo su producción, tanto en la ZMCM como en el resto del país.

Por ejemplo, en el caso del Infonavit, las viviendas financiadas en programas de promoción directa que constituían 88% del total en 1974-1975, bajaron a 50.6% en 1977, a 3.15% en 1979, hasta desaparecer totalmente a partir de 1980.

Dentro de las promociones externas, se daban las promociones sindicales y aquellas realizadas por promotores privados; estos últimos promovían en 1974-1975 el 5.5% del total de viviendas financiadas por ese fondo, mientras en 1979 su participación había ascendido a 33% del total. Por otra parte, la institución perdió el control de las promociones externas, que pasaron a los sindicatos. Algo similar ocurrió en el Fovissste.

Los créditos del Fovi, que en el periodo anterior se habían dirigido, en un monto importante, a financiar las promociones de DGHP e Indeco, fueron utilizados en los últimos años básicamente para financiar la promoción privada.

Estos datos referidos al comportamiento de la promoción y al financiamiento público de la vivienda, nos han servido, de alguna manera, para explicar el desarrollo de la promoción privada.

Se hizo evidente que cada vez más los programas públicos de financiación de vivienda fueron apoyando a ese sector.

La lógica de las promociones públicas

Las promociones directas realizadas por los organismos públicos mencionados se ubican en parte en los años 60 (las del Instituto Nacional de la Vivienda (INV) antecesor del Indeco, de Fovi⁶ y de Banobras) pero sobre todo a comienzos de los años 70 (las de Infonavit, Fovissste, DGHP e Indeco).

⁶ Además de controlar la canalización de recursos de la banca privada para “créditos de interés social”, el Fovi ha desarrollado un programa de promoción directa a través del cual ha promovido unas 13 operaciones en la Ciudad de México entre 1963 y 1976.

Las instituciones analizadas realizaban las funciones de promoción, financiamiento y distribución de la vivienda; esas funciones implicaban el desarrollo de actividades vinculadas al proyecto de la urbanización y edificación de las operaciones, coordinación con autoridades locales, contratación y supervisión de obra, financiación, distribución y uso de la vivienda.

Sin embargo, en algunos casos no todas estas actividades eran realizadas con el personal de la institución, y se tuvo que contratar a despachos y a empresas privadas para la realización de estudios y diseños, control de la construcción y comercialización.

Estas contrataciones, si bien a veces fueron realizadas para evitar el aumento del personal fijo y de los gastos generales del organismo, resultaron frecuentemente onerosas, recargando así el presupuesto y los costos de las promociones. En todos los casos la construcción de las obras la realizaban empresas privadas, grandes y medianas, algunas de las cuales también eran promotoras y fueron incluidas en nuestro estudio sobre la promoción privada.

Sólo en dos casos (Indeco y DGHP) las instituciones no disponían de sistemas financieros propios, dependiendo así de otros organismos, como el Fovi, para el financiamiento de sus programas.

Por otra parte, Indeco, Banopsa y el DDF estaban facultados para expropiar terrenos ejidales y obtener importantes reservas territoriales que usaron en parte para sus propios programas.

Las 15 operaciones que fueron analizadas a través de la encuesta incluyeron casi exclusivamente conjuntos habitacionales que comprendían entre 500 y 5 300 viviendas; con excepción de tres operaciones que fueron realizadas entre 1963 y 1967, el resto fue producido a comienzos de los setentas.

Estos conjuntos se llevaron a cabo como parte del programa de regeneración urbana y de afectación de obras viales, o bien se dirigieron a trabajadores no sindicalizados, a ciertos sectores sociales en forma más abierta, o a sindicatos particulares. Según los grupos o sectores afectados, variaba el proceso de distribución de la vivienda.

Los terrenos utilizados para las promociones presentaban diferentes orígenes y formas de adquisición y apropiación. En algunos casos pertenecían al Estado (Fovi), eran propiedad del D.F. (DGHP) o constituían reservas obtenidas de expropiaciones ejidales (Indeco); en otros, en cam-

bio, fueron adquiridos por las instituciones a particulares (Infonavit y Fovissste) a precios de mercado.

Estas diferentes formas de adquisición y apropiación de terrenos implicaron, indudablemente, mayores o menores economías para el capital promotor, factor que incidió luego en los costos de las viviendas.

En muchos casos se observó que el hecho de que el Estado fuese el promotor no significó grandes diferencias con el sector privado en cuanto a vencer el obstáculo del suelo para la producción inmobiliaria.

Si bien a través de las promociones públicas se podrían disminuir los costos de adquisición de los terrenos evitando, al mismo tiempo, la ganancia de promoción, en general se pudo comprobar que los costos totales de las viviendas no resultaron menores a los de aquellas producidas por el sector privado. Las ganancias obtenidas por las empresas constructoras y a veces por otros agentes privados que participan en los procesos de producción-circulación de las viviendas públicas, así como los gastos generales e indirectos de las instituciones, compensarían, en cierta medida, los ahorros obtenidos en otros rubros.

Resultó muy difícil obtener información para hacer un análisis detallado de la formación de los precios en las viviendas promovidas por el sector público. Sobre todo aclarar el contenido de un rubro de “indirectos y gastos generales” que pesaba mucho en los presupuestos.

A pesar del problema señalado en relación con los precios de las viviendas, no puede negarse que los grandes conjuntos habitacionales promovidos por el Estado tuvieron una serie de aspectos positivos, difíciles de hallar en operaciones especulativas como los fraccionamientos. Han estado dirigidos, en mayor medida, a sectores de trabajadores urbanos que no han tenido acceso a la vivienda del sector privado. Han abierto nuevas zonas urbanizadas y equipadas para el asentamiento de la población de ingresos reducidos, introduciendo además nuevas normas que han modificado el valor de uso de la vivienda popular; esas normas rigieron más tarde también la producción de vivienda promovida por el sector privado.

LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA A PARTIR DE LA CRISIS
(1982-1987)*Crisis y financiamiento de la vivienda*

A mediados de 1981 se inicia lo que muchos consideran la crisis más profunda de la economía mexicana desde la depresión de los años treinta. El estudio, aunque somero, de las características y consecuencias generales de esa crisis, así como de las medidas adoptadas para combatirla, rebasan los límites de este trabajo. Baste decir que ambas afectaron indudablemente el consumo de la mayoría de la población y, en particular, las condiciones de producción y distribución de la vivienda. A partir de 1981, los costos de producción de ese bien se elevaron drásticamente y se amplió la brecha entre el crecimiento de los precios y el de los salarios.

Al hablar de los costos de la construcción, es importante hacer referencia, sobre todo, al incremento de los materiales. Como puede observarse en el cuadro 2, a partir de 1979 comienza a darse el deterioro de los salarios en relación con los precios de los materiales, pero es sobre todo desde 1983 que ese deterioro se vuelve mucho más grave, alcanzando niveles muy superiores en ese año y en los dos siguientes, al de años anteriores. Debido al peso de los materiales en el costo total de la vivienda, podemos imaginar cómo se alejan cada vez más, en una coyuntura inflacionaria, las posibilidades de acceso de la mayoría de la población a una vivienda, incluyendo aquella autoconstruida por los usuarios.

En el contexto de la crisis se produce, en septiembre de 1982, la nacionalización de la banca. Con esto se buscó, en un primer momento, estabilizar la economía del país reduciendo el margen de ganancia bancaria y nacionalizando el proceso de intermediación financiera en beneficio de las actividades productivas.

En cuanto a las tasas de interés, el programa de estabilización se basó parcialmente en la reducción de los costos financieros mediante una baja de las tasas activas compensadas por la reducción de las tasas pasivas. Así, se decretó una disminución de 5.5 puntos en las tasas activas de los créditos a la producción y al comercio, que provocó una baja en los ingresos de la banca. Además, el ajuste de los intereses de la “vivienda de interés social” y de tipo medio reforzó esa reducción (la tasa de interés de la vivienda media bajó unos 10 puntos y la de la vivienda de interés social casi 11 pun-

Cuadro 2
 Índice de salarios mínimos y de precios de materiales
 de construcción 1974-1985 en la ZMCM
 (Base: 1974 = 100)

	<i>Salarios mínimos</i>	<i>Precios materiales</i>	<i>Poder adquisitivo</i>
1974	100.0	100.0	—
1975	116.1	116.8	-0.5
1976	154.9	145.7	6.3
1977	194.8	185.5	5.0
1978	219.7	224.2	-2.0
1979	252.7	287.0	-11.9
1980	298.5	374.3	-20.2
1981	384.4	475.8	-19.2
1982	666.7	738.6	-9.7
1983	895.6	1 460.0	-38.6
1984	1 369.9	2 309.0	-40.6
1985	2 115.2	3 310.3	-136.1

FUENTES: Banco de México, Indicadores Económicos. Para el cálculo del índice del salario mínimo se tomaron los datos correspondientes de la Comisión de Salarios Mínimos. La columna de Poder adquisitivo se obtuvo aplicando la siguiente fórmula: (salarios/precios x 100) - 100. Los números negativos indican pérdida del poder adquisitivo.

tos, en promedio). Esto produjo, en tres meses, una gran disminución de los ingresos de la banca; 20% de la misma correspondió a la vivienda (Schteingart, 1984).

Con la nueva administración del presidente Miguel de la Madrid, a partir de diciembre de 1982 la nacionalización de la banca tomó un nuevo camino y volvieron a incrementarse las tasas de interés pasivas, mientras que las activas se adecuaron al Programa de Reordenación Económica. Ello para “establecer una relación adecuada entre las tasas de interés, los niveles esperados de inflación y el deslizamiento bancario” (Banco de México).

En lo relativo a la vivienda, también se volvieron a aumentar las tasas de interés. Así, los cajones VAIM, VIS-A y VIS-B del Programa Financiero de la Vivienda, que tenían tasas de 10.5 y 36.5% respectivamente, pasaron, con la nacionalización de la banca, a funcionar con una tasa fija única de 11%,

pero luego sólo el cajón VAIM (vivienda de interés social para ingresos mínimos) continuó beneficiándose con el 11%, mientras el tipo A subió a 14% y el tipo B a una tasa no menor de 14% ni mayor al costo porcentual promedio de captación (CPP) menos 7 por ciento.

Con esto se volvió a una situación similar a la que existía antes de la nacionalización de la banca, agravada por el aumento acelerado de la inflación y de las tasas de interés.

Habiéndose reconocido que el Programa venía resintiéndose pérdidas constantes en su cobertura social y que, al mismo tiempo, se estaba descapitalizando por el alto grado de subsidio a las tasas de interés, en febrero de 1984 se implantó un nuevo sistema de financiamiento. Se establecieron cuatro nuevos tipos de vivienda, con valores variables según el tipo y zona del país. Para cada uno se fijaron los ingresos mensuales máximos y mínimos de los sujetos de crédito en número de veces el salario mínimo del D.F. y además el pago mensual de esos sujetos, en proporción a ese mismo salario; con estos cambios se estaban reduciendo, en principio, las exigencias de ingreso para disponer de un crédito de interés social. Pero, dada la fuerte inflación, los valores de las viviendas se ajustarían en forma trimestral, y las tasas de interés se elevarían en razón de 15% del aumento del salario mínimo, mientras las mensualidades lo harían en razón de 70% del incremento de ese salario.

Junto con las mencionadas modificaciones se incrementó el porcentaje de los saldos de captación bancaria que los bancos otorgaban para créditos a la vivienda. Se pasó así de 3 a 5% en 1985, y se estableció además que a partir de abril de 1986 ese porcentaje se elevaría gradualmente hasta llegar al 6% de la captación en un plazo de 13 meses a partir de esa fecha.

Con estas modificaciones, de hecho aumentaría de un modo considerable el volumen de la inversión en la vivienda destinada al interés social.

Con respecto al crédito puente que se entrega al promotor de la vivienda, se establecieron cambios importantes en cuanto a la tasa de interés; ésta subió de 14% antes de las modificaciones de 1984, a 40%, y luego al CPP (a partir de comienzos de 1986). Con esto se establecieron condiciones de crédito más difíciles para los promotores, las que serán comentadas más adelante.⁷

⁷ Aquí sólo presentamos las características más generales del sistema de financiamiento de la vivienda de interés social y sus modificaciones más importantes, como marco para

Mientras se modificaban las condiciones del Programa Financiero de la Vivienda, el crédito hipotecario que apoyaba la producción de vivienda media y residencial sufrió un serio encarecimiento por la enorme elevación de las tasas de interés bancario (que subieron de 25% anual a cerca de 50% entre 1980 y 1982) (Schteingart, 1984). Ello trajo aparejado una contracción total de ese submercado habitacional, hecho que también afectará, como veremos, la actividad de los promotores.

Los otros programas de financiamiento de la vivienda, después de un primer momento de estancamiento o declinación en el número de unidades financiadas, parecen aumentar su producción. De ellos sólo el Infonavit se vincula a la acción de los promotores privados, aunque de manera mucho más limitada que el Programa Financiero de la Vivienda.

*Resultados de las encuestas recientes
a los promotores privados*

En la encuesta realizada en 1985 volvimos a entrevistar a la mayor parte de las empresas analizadas en la encuesta anterior, con el objeto de comprobar cómo había impactado la crisis su actividad. Pudimos observar, entonces, que seguían operando casi todas las detectadas en 1979-1980, con excepción de una que estaba en proceso de “desvinculación”; se trataba justamente de una promotora vinculada al grupo VISA y a la banca Serfin, que había utilizado un sistema de prefabricación de viviendas, y parecía en plena expansión en 1980.

Las empresas a las que resultó más difícil volver a entrevistar pertenecían al tipo 5 que llamamos “estrictamente promotoras”. Ya habíamos señalado que este grupo de empresas parecía presentar dificultades crecientes para actuar, y que algunas de ellas se encontraban en franca declinación, lo cual justificaría el rechazo a ser entrevistadas.

Dos promotoras habían aumentado considerablemente su producción anual por trabajar básicamente para el Infonavit. Una de ellas es la empresa vinculada a los sindicatos alemanes, lo cual le ha permitido, a

el análisis del sector de la promoción inmobiliaria, que se apoya principalmente en ese sistema de financiamiento. Para un estudio más detallado del mismo véase los trabajos y publicaciones del Banco de México.

través de los contactos entre la CTM y los dirigentes sindicales de ese país, tener acceso a promociones sindicales, que quizás muchas de las empresas nacionales no han logrado. Sin embargo, los directivos de esa empresa manifestaron que tenían graves problemas económicos porque sus reservas territoriales habían sido adquiridas en dólares, cuyo valor subió más en los últimos años que el de los terrenos.

Por otra parte, la empresa vinculada a Bancomer y a la Fundación Mary Street Jenkins, con la nacionalización bancaria se separó de ese banco, que tenía 50% de sus acciones, pasando éstas a una nueva Fundación (Amparo Rugancia). De esta manera las dos fundaciones acumulan 98% de las acciones y las restantes se dividen entre socios particulares. Las constructoras que tenía la empresa han continuado edificando sucursales de Bancomer, y la promotora produce viviendas de interés social con créditos que provienen principalmente del mismo banco.

El caso de la promotora antes vinculada a Bancomer constituye un ejemplo relevante de lo que ocurrió, después de la nacionalización de la banca, con empresas que pertenecían al capital financiero.

Es importante destacar que muchas de las promotoras entrevistadas en 1979-1980 producían viviendas de tipo medio y residencial en una proporción relativamente elevada; en cambio, debido a los cambios ya señalados en los sistemas de financiamiento, en la segunda encuesta se detectó que las promociones son realizadas fundamentalmente para “viviendas de interés social” (del PFV) y en menor medida para el Infonavit.

Varios de los entrevistados manifestaron tener reservas territoriales en el Estado de México. Esas reservas han sido a veces adquiridas a las instituciones oficiales (como en el caso de Cuautitlán Izcalli) y en otros casos se fueron formando con el tiempo a través de compras privadas. Algunos promotores que tenían reservas importantes expresaron que preferían vender al Infonavit para sus operaciones (en general esas ventas son al contado) que fraccionar la tierra y vender lotes solos.

Las empresas promotoras, vinculadas a constructoras con abundante maquinaria, han padecido mucho tiempo la declinación de la obra pública y de la construcción, en general, que sobrevino con la crisis. A pesar de que intentaron diversificar sus actividades no pudieron evitar el fuerte impacto de la crisis sobre su capacidad instalada, gran parte de la cual no estaba utilizada.

En los últimos meses (finales de 1986 y principios de 1987) hemos realizado una tercera encuesta al sector promocional con el fin de ver cómo las nuevas transformaciones de la coyuntura económica y en particular las relativas al financiamiento de la vivienda, están afectando a ese sector. Consideramos conveniente hacer este seguimiento, porque en una época de grandes cambios y vaivenes económico-sociales resulta necesario identificar si existen algunas tendencias que continúan las ya observadas en los estudios anteriores, o bien si se están produciendo nuevas situaciones en el contexto de la crisis.

Esta encuesta se aplicó a 18 empresas, entre las cuales se cuentan algunas entrevistadas en los dos estudios anteriores; otras que habían sido analizadas sólo en el segundo estudio, y por último, un grupo nuevo de promotoras, en general de formación reciente.

Es necesario aclarar qué, tanto algunas de las empresas que introdujimos en el segundo estudio como las correspondientes al nuevo grupo que agregamos en el último, fueron seleccionadas gracias a la colaboración de la Federación Nacional de Promotores Industriales de Vivienda (reestructurada recientemente, pero que existe desde 1983), la cual nos ha permitido tener un panorama de la promoción inmobiliaria en el país y seleccionar, de manera más fácil y sistemática, a aquellas empresas más importantes que actúan en el Valle de México.

Esto no había sido posible cuando realizamos nuestro primer estudio ya que entonces no existía ninguna institución que agrupara a los agentes de este sector.

De la lectura de los boletines y documentos publicados por esa Federación (Provivac) se puede inferir que los promotores se han agrupado a consecuencia de la crisis, para establecer una relación más orgánica y permanente con las instituciones especializadas del Estado, obtener un mayor apoyo en materia de créditos para sus asociados, así como una reducción de los trámites para conseguir los permisos y licencias de construcción y urbanización. Por otra parte, han reclamado el retiro de los gobiernos de los estados de la promoción inmobiliaria, que comenzó a intensificarse a partir de 1986 a través de los institutos de vivienda. Si bien al principio parecía que sólo empresas pequeñas estaban asociadas a esta organización, es indudable que ella se ha expandido mucho con la participación también de empresas con mayor producción. Sin embargo, las empresas más grandes incluidas en nuestra lista desde la primera encuesta realizada, y sobre

todo las vinculadas a constructoras importantes, aún no pertenecen a la Federación.

Una de las preguntas importantes que se hicieron a los promotores en esta última encuesta se refería a si el sector promocional se había ampliado con nuevas empresas o si, por el contrario, algunas habían dejado de actuar, reduciéndose por lo tanto el número de agentes participantes.⁸ Un 60% de los entrevistados respondió que tenían la impresión de que el número de empresas había disminuido, mientras el resto dio una respuesta ambigua a este respecto. Por ejemplo, varios afirmaron que entraron nuevas promotoras pero que la mayor parte no pudo subsistir y tuvo que abandonar el sector. Estas empresas incluían a algunas constructoras que, debido a la gran contracción de la obra pública y de la edificación privada, buscaron nuevas alternativas de trabajo.

Por lo que respecta concretamente a las empresas entrevistadas en esta ocasión, se observa, en términos generales, una continuidad con respecto a las analizadas anteriormente, salvo en un caso, en el que se produjo (por separación de sus socios) la desaparición de la empresa y la creación de una nueva. Casi la mitad de las empresas analizadas fueron creadas a partir de 1980 y sólo tres después del comienzo de la crisis.⁹

A pesar de que el número de créditos otorgados mediante el Programa Financiero de la Vivienda que figura en las estadísticas oficiales (como ya vimos anteriormente) parece haber aumentado en los últimos años, todos los entrevistados manifestaron que se han visto enfrentados a una fuerte restricción del crédito, sobre todo en 1986.

Además, parecen existir serias dificultades para vender las viviendas: “Anteriormente la vivienda de interés social se vendía sola y ahora existen limitaciones de mercado, sobre todo para los cajones de vivienda más costosa, debido a la baja del salario real de la población.”

La mitad de los entrevistados (entre los que se encuentran los promotores más importantes) aceptaron que existían cambios importantes en el

⁸ Fue necesario hacer esta pregunta, ya que Provivac sólo representa aproximadamente 10% del total de los promotores y porque además no estamos trabajando con una muestra estrictamente representativa. Vale aclarar que este aspecto fue sobre todo desarrollado con los promotores de mayor experiencia y que más conocen el sector.

⁹ Estas empresas, si bien son nuevas, están dirigidas por profesionales con amplia experiencia en el campo de la vivienda, adquirida tanto en cargos directivos en instituciones del Estado como en otras empresas privadas.

tipo de promociones de viviendas de interés social. Por ejemplo, algunos manifestaron que tuvieron que pasar de la promoción de vivienda correspondiente a los cajones más altos del PFV, a los más bajos, ya que los primeros tienen un mercado muy retraído por la crisis. Sin embargo, todos han insistido en que el cajón 1 (el de vivienda más económica) deja muy pocas ganancias y resulta muy difícil trabajar con él, sobre todo en el Distrito Federal, por la carestía de la tierra.

En cuanto al volumen de la producción, 28% de las empresas promovieron en los últimos años menos de 500 viviendas anuales; otro 28% entre 500 y 1 000 viviendas, 8% de 1 000 a 1 500, y 36% 1 500 y más viviendas anuales.

Sin embargo, la baja de la producción fue muy importante en 1986, pues alcanzó en varios casos hasta 90% de la producción anterior. Frente a las dificultades de conseguir crédito, a la retracción del mercado por la baja de los ingresos reales de la población, los promotores han diversificado sus actividades. Así, por ejemplo, 72% de las empresas entrevistadas manifestaron trabajar en provincia (además de la ZMCM), sobre todo en el Bajío, ciudades turísticas y Tijuana; además, 50% de las mismas buscó impulsar nuevas actividades, en especial a través de la promoción de desarrollos turísticos y centros comerciales.

Asimismo, las empresas estudiadas parecen haber tratado de reducir los gastos fijos, disminuyendo el personal empleado: 60% de los entrevistados aceptó haber efectuado esas reducciones (particularmente del personal más calificado); ellas implicaron la eliminación de entre 40 y 89% del total de personas empleadas antes de la crisis, en las diferentes empresas. La reducción de personal ha sido consecuencia, en parte, de una mayor racionalización del trabajo, y en parte, de la caída de la actividad.

Otro aspecto interesante que ha surgido del análisis de la encuesta es que sólo 35% de los grupos promotores incluyen una constructora y 14% empresas de fabricación de materiales. Parece que con la crisis algunos dejaron de incluir la actividad constructora, resultando aparentemente más rentable contratar a otras empresas exteriores a los grupos promotores. En este punto es necesario aclarar que existen enormes diferencias entre aquellos grupos que crearon una promotora a partir de una importante constructora (que además no sólo construye vivienda) y los que, por el contrario, comenzaron con la actividad constructora como apoyo a la promoción habitacional. La mayor parte de las empresas pertenecen a

este último grupo, y son algunas de éstas las que abandonaron aquella actividad.

La utilización de materiales prefabricados no parece interesar mayormente a los empresarios entrevistados, salvo algunos pocos casos, que constituyen una excepción. Las preferencias por la construcción tradicional resultan evidentes, aun cuando no puede explicarse mucho la causa de tal posición.

Por último, los entrevistados manifestaron en general que en su actividad utilizan entre 10 y 30% de recursos propios para el desarrollo de una operación, y sólo unos pocos admitieron que ese porcentaje era mucho menor (menos de 5%). Evidentemente esto tiene que ver con las distintas modalidades de acción, que pueden descubrirse cuando se entra a un análisis más detallado de las operaciones habitacionales (y que por razones de espacio aquí no podemos desarrollar). Con respecto a la tasa de beneficio, como en las encuestas anteriores, las respuestas fueron muy vagas y diversas, aunque casi todos afirmaron que ella se deterioró notablemente con la crisis y las nuevas imposiciones del Estado. Entre estas últimas figura el gran aumento de las tasas de interés del crédito puente, al que ya hicimos referencia.¹⁰

CONCLUSIONES GENERALES

1) Como resultado de la primera encuesta al sector promocional privado realizada en 1979-1980 se había comprobado que la *promoción inmobiliaria*, forma capitalista avanzada de la producción masiva de vivienda terminada, había empezado a desarrollarse en México a partir de comienzos de los años setenta, sobre todo apoyada por el crédito del Programa Financiero de la Vivienda.

Esto había implicado el surgimiento de nuevos agentes inmobiliarios, *los promotores*, y de empresas dedicadas a desarrollar las diferentes actividades comprendidas en el proceso de producción y distribución de la vi-

¹⁰ Sin embargo, es interesante aclarar que varios entrevistados, sobre todo algunos de los más importantes promotores, admitieron que esa modificación era justa ya que anteriormente se “especulaba” mucho con los créditos “puente”, que se entregaban con muy bajas tasas de interés.

vienda, actividades que se complejizan y se organizan requiriendo cada vez más la utilización de técnicas modernas de producción, venta y gestión.

2) Este estudio permitió también observar que durante los años setenta se había estado produciendo un avance importante de la *promoción privada* de viviendas, con una participación creciente del capital industrial y financiero. Ello se hizo evidente a través de la consolidación de promotoras vinculadas a importantes empresas constructoras o a grandes grupos industriales y financieros. Las primeras entraron a la promoción habitacional para asegurarse un mercado menos fluctuante y además para agregar a la ganancia de construcción, la de promoción. Los segundos, en un momento de relativa expansión económica, buscaron nuevas alternativas de inversión y encontraron en la promoción un campo de acción en el que podían obtener fácilmente considerables ganancias, sin tener que efectuar desembolsos importantes de capital inicial (campo al que además se podía entrar y salir con relativa facilidad).

Las empresas medianas, surgidas en los sesentas, que básicamente se formaron a partir de actividades inmobiliarias y que desarrollaron en gran escala el sistema de fraccionamientos (sobre todo en los municipios conurbados de la Zona Metropolitana en el Estado de México), comenzaban, en el momento de esa encuesta, a moverse con mayores dificultades frente a la complejización de los procesos productivos y a las crecientes restricciones y controles impuestos por el sector público.

3) En cuanto a la articulación de las prácticas privadas con las políticas de vivienda de los organismos del Estado, se notaba una clara tendencia (en la segunda mitad de los setenta) a abandonar la promoción pública de vivienda, dejando así un campo mayor de acción a la promoción privada. Por otra parte, parecía ser que se estaba produciendo un apoyo cada vez mayor de acción del Estado a los promotores vinculados a las grandes empresas y grupos industriales y financieros, ya sea a través del crédito como de la provisión de terrenos, en el área de expansión de la Ciudad de México.

4) Con la crisis, la nacionalización de la banca y los cambios que experimentaron los sistemas de financiamiento, a partir de 1982, se produjeron también modificaciones importantes en los tipos de viviendas promovidas y por lo tanto en la atención de diferentes estratos sociales. Esos cambios se produjeron, primeramente, a través del remplazo de la promoción de vivienda media y residencial por la de interés social, y luego a través

de las transformaciones que se dieron sobre todo dentro del mismo Programa Financiero de la Vivienda.

Los promotores privados se fueron adaptando, de esta manera, a las nuevas posibilidades financieras y a los nuevos programas de crédito del estado. Si bien la promoción dejó de lado la atención a los estratos medios-altos de la población, en la mayoría de los casos (por falta de crédito de tipo medio y residencial) también es verdad que debido a la coyuntura inflacionaria y al estancamiento de los salarios, en el PFV (a pesar de los cambios introducidos) se produce un desplazamiento de los sectores sociales que tienen acceso a los diferentes tipos de vivienda, en desmedro de los de menores recursos.

Por otra parte, resulta evidente que se ha ido presentando un aumento de la dependencia del sector promocional de las instituciones del Estado. La nacionalización de la banca y la necesidad de producir, casi exclusivamente, viviendas de interés social, son responsables en gran medida de esa dependencia. Ello se expresa en la creación de la Federación Nacional de Promotores Industriales de Vivienda (Provivac) y también en un cambio de actitud de los promotores con respecto al gobierno, que se ha podido constatar en las entrevistas realizadas.

5) Junto a estos cambios en las prácticas se han dado también transformaciones en el sector. Si bien muchas de las promotoras entrevistadas antes de la crisis han seguido actuando sin mayores reestructuraciones, algunas han desaparecido, otras (sobre todo las vinculadas a los bancos) han experimentado cambios en su estructura empresarial, y unas pocas aparecieron después de 1982.

Algunas de las empresas vinculadas a grandes grupos industriales están en vías de desaparecer, ya que el sector parece ser menos atractivo ahora como alternativa de inversión.

Si bien la promoción por parte del Estado no parece haber retomado la importancia que tuvo en la primera mitad de los setentas, la acción de los institutos de vivienda de los estados pudo haber significado un cambio en ese sentido, resentido por los promotores privados, y expresado a través de Provivac. Sin embargo, no hemos investigado esa situación por haberse dado fuera de la ZMCM, nuestra área de estudio.

6) A pesar del aumento de la producción de vivienda que revelan las cifras oficiales, los promotores manifiestan una baja en su producción y serias dificultades para conseguir créditos (sobre todo a partir de 1986).

Esto puede deberse, en parte, al hecho de que se ha eliminado prácticamente la promoción de vivienda de tipo medio, lo cual no puede ser siempre compensado con el crédito de interés social: la descentralización del crédito también pudo haber afectado a los promotores de la ZMCM; éstos no siempre pueden abrirse nuevos mercados en ciudades de provincia, debido a la competencia.

En este sentido, los promotores más dinámicos, que buscan nuevas fórmulas de operación, nuevas asociaciones (sobre todo con los estados), parecen ser los que menos resienten las consecuencias de la crisis.

7) La mayoría de los promotores han manifestado que con la crisis sus ganancias se han deteriorado seriamente (entre los factores que inciden está el aumento de las tasas de interés del crédito puente) y que el negocio no es rentable como antes. Sin embargo, este punto, difícil de investigar, debería ser verificado a través de otros estudios.

Hemos presentado en este trabajo las características generales del sector promocional privado, su articulación a los programas habitacionales del Estado, y sus transformaciones después de la crisis. Sin embargo, es necesario destacar que, como consecuencia de la cambiante coyuntura por la que atraviesa el país, estas transformaciones están en proceso, y por lo tanto las conclusiones al respecto tienen sólo un carácter preliminar.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de México (1982), *Informe anual*.
- Concheiro, E. et al. (1980), *El poder de la gran burguesía*, México, Cultura Popular.
- Copevi (Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento) (1977), *Investigación sobre vivienda*, vol. II: La producción de vivienda en la ZMCM, México.
- Garza, G. y M. Scheingart, (1978), *La acción habitacional del Estado de México*, México, El Colegio de México.
- Jaramillo, Samuel (1981), *Producción de vivienda y capitalismo dependiente. El caso de Bogotá*, Bogotá, Cedes.
- Provivac, Boletín informativo de los promotores industriales de vivienda (varios números).

- Schteingart, M. (1981), "Formación y consolidación de un asentamiento popular en México. El caso de Ciudad Nezahualcóyotl", *Revista Interamericana de Planificación*, núm. 27.
- Schteingart, M. (1982), "La promoción inmobiliaria en el Área Metropolitana de la Ciudad de México", *Demografía y Economía*, vol. XVII, núm. 53.
- Schteingart, M. (1984), "El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis", *Revista Comercio Exterior*, vol. 34, núm. 8, agosto.
- Topalov, Christian (1972), *Capital et propriété foncière*, París, CSU.
- Topalov, Christian (1975), "Un sistema de agentes. La promoción inmobiliaria", *Cuadernos de Análisis Urbano*, núm. 3, Barcelona.
- Varios autores (1984), *Clases dominantes y Estado en México*, México, UNAM.

SEGUNDA PARTE

ASENTAMIENTOS IRREGULARES,
CONDICIONES DE VIDA Y MEDIO AMBIENTE

PRÁCTICAS DE PRODUCCIÓN Y REPRODUCCIÓN EN EL SECTOR INFORMAL EN MÉXICO*

OBSERVACIONES PRELIMINARES

Entre los diferentes aspectos incluidos en la urbanización de América Latina, el análisis y la discusión del sector informal ocupa, sin duda, un lugar importante.

El concepto de sector informal ha sido adoptado por muchos especialistas en ciencias sociales, pero, como es enfocado y conceptualizado de diversas maneras, estas distinciones deberían ser examinadas antes de entrar en una discusión del sector y del conjunto de fenómenos económicos y sociales que esto implica.

Primero, deberíamos tratar de describir el término e identificar el debate que ha surgido acerca de este concepto en América Latina, relacionándolo después con las prácticas de producción y la reproducción de los grupos urbanos populares, con especial énfasis en el caso mexicano.

Algunos estudios han expresado un cierto malestar acerca del actual enfoque teórico del problema de la urbanización informal (Tokman, 1987; Cartaya, 1987). Sin embargo, tres principales tendencias, en la opinión de algunos autores, han sido detectadas en esos estudios que han intentado explicar el fenómeno de lo que ha sido vagamente referido como informalidad (Cortés, 1988).

La primera, favorecida por algunos especialistas latinoamericanos en este campo, es la expresada en *El otro sendero* por el peruano Hernando de Soto, la cual ofrece un enfoque neoliberal y tiene considerables puntos en común con la teoría de la marginación de los sesenta (DESAL, 1969). La segunda tendencia, representada por la OIT-PREALC (Organización Internacional del Trabajo-Programa Regional de Empleo para la

* Statya Data (ed.), *Urban Studies, 1990 Third World Urbanization: Reappraisals and New Perspective*, Estocolmo, Swedish Council of Research in the Humanities and Social Sciences, 1990, pp. 105-107 (traducción).

América Latina y el Caribe), está basada en el reporte de Kenia de 1972, y ha inspirado numerosos estudios. La tercera, ha surgido al ojo público a través de los trabajos del Desco (Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo en Lima, Perú), y cuestiona la perspectiva establecida por De Soto.

Hernando de Soto (1987) basa su teoría en la premisa de que las sociedades latinoamericanas, y la sociedad peruana en particular, están actualmente en un escenario “mercantilista” del desarrollo capitalista, en el cual no hay espacio para los mercados libres o la competencia; el Estado obstruye la producción, favorece a una élite, redistribuye la organización de las actividades productivas, y el sistema legal trabaja para el beneficio de dicha élite. Concluye que existe un negocio potencial en el sector informal que debe ser canalizado para participar en el sistema capitalista. En este sentido, ese sector debe ser un agente de transformación, el fiduciario de un negocio potencial; sin embargo, el prevaleciente sistema legal impide este crecimiento.

En la tendencia llamada OIT-PREALC, las actividades informales son aquellas que tienen una escasez de capital, usan una tecnología relativamente rudimentaria, y usualmente se encuentran fuera de los canales de financiamiento institucional. Son generadas como resultado del crecimiento natural de la población y del flujo de trabajadores migrantes, los cuales no pueden ser absorbidos por el sector formal. De acuerdo con algunos autores, como Tokman, quien adoptó este enfoque, la incapacidad de los sectores modernos para absorber trabajo manual, aunado a la heterogeneidad de las estructuras de producción, es responsable de la existencia de diferentes mercados laborales. Por otro lado, el sector formal emplea a los trabajadores con más altas habilidades, quienes por lo mismo tienen un ingreso mayor, en industrias organizadas y en empresas de servicios; por otro lado, el sector informal incluye a los trabajadores independientes, y a aquellos que laboran en pequeños negocios o en actividades poco productivas, como los empleos domésticos remunerados.

La tercera tendencia establece que el sector informal está en posición no sólo de producir bienes y servicios y distribuirlos bastante imparcialmente, sino también de permitir a los grupos más grandes de la sociedad su participación en la ejecución y el control de ciertas actividades sociales. En este sentido, el sector los engancha en actividades para producir fuentes de ingreso y mejorar estándares de vida como aspectos de vivienda y

servicios (estas prácticas son combinadas para la reproducción de las familias trabajadoras) (Palma, 1987).

Subrayando estas conceptualizaciones y evaluaciones existen, como podemos ver, diferentes modelos de sociedad dentro de los cuales el sector informal se inserta con diferentes enfoques políticos. La línea central de argumentación en la teoría de De Soto, por ejemplo, es que el Estado oprime a la empresa privada; en este caso, sugiere esencialmente que el mejor movimiento político debería ser la reducción del control de la economía por parte del Estado. La OIT-PREALC, por su parte, considera que la intervención económica del Estado es esencial para el establecimiento de las restricciones que el sector capitalista enfrenta. El enfoque neo-marxista propone un cambio en el sistema, el cual depende, entre otras cosas, de la organización política existente; los miembros del sector informal deberían volverse más activos y organizados para así crear un agente social capaz de ejercer un influencia en los problemas políticos (Cortés, 1990).

EMPLEO EN EL SECTOR INFORMAL

En esta sección se explorarán los intentos para definir al sector informal en términos del tipo de oportunidades de trabajo que se incluyen dentro de él. A pesar de que existe un acuerdo general en muchos puntos, hay diferencias considerables en otros, especialmente en relación con el criterio o enfoque para su definición.

Una discusión acerca de la conceptualización del sector informal (Portes y Benton, 1987; Klein y Tokman, 1988) debería considerarlo teniendo en cuenta las relaciones laborales o la forma de producción. Por tanto, Portes y Benton definen este sector en términos de los tipos de relaciones sociales que existen en los mercados laborales, entre empleados y empleadores, refiriéndose, en este caso, a las características institucionales de esta relación. Por su parte, Klein y Tokman (representando la posición de la OIT-PREALC) definen al sector informal, como hemos visto, en términos de los bienes de capital, tecnología y financiamiento de la actividad, los cuales determinan la relación laboral (empleo irregular y no seguro para los trabajadores). Estas diferencias de opinión afectan cualquier evaluación de empleo ocasional; por ejemplo, el primer grupo siempre lo considerará informal y el segundo dirá que depende de la empresa

que emplea a los trabajadores de manera ocasional. Otros estudios del sector informal (Raczynsky, 1977) tienen en cuenta tres perspectivas: la primera basada en el aparato de producción (tecnología rudimentaria, distribución de la mano de obra no calificada, etc.); la segunda basada en el mercado de trabajo (oportunidades de empleo, trabajo manual secundario), y la tercera basada en las diferencias de ingresos y bienestar (los pobres y los indigentes), los cuales tienen serias limitaciones. Algunas de estas definiciones también pueden ser válidas para la producción de la vivienda informal.

Debemos empezar por dar alguna información referente al empleo en los países latinoamericanos. Szretter (1988) ha mostrado que para un grupo de 14 países en la región, la proporción de fuerza laboral urbana en el sector informal era de 30.6% del total de la población económicamente activa no agraria en 1950 y 28.9% en 1980 (véase cuadro 1 en el apéndice de este trabajo); en otras palabras, ha habido un ligero mejoramiento en esta situación en las últimas tres décadas. Sin embargo, el sector formal no podría proveer empleos suficientes, ya que la tecnología usada en la producción fue importada e inadecuada. Por esta razón, la mayoría de la población económicamente activa fue condenada a buscar trabajos irregulares e inestables en el mercado “abierto” del sector moderno, trabajando como mano de obra poco calificada y poco capacitada, o en el sector informal.

Los empleos y los salarios cayeron drásticamente durante los años ochenta como consecuencia de la crisis y de la deuda externa, la cual golpeó muy duro a los países de la región en el tiempo en que las heridas aún se sentían. Como resultado, la tendencia general cercana a todos esos países fue un incremento considerable y sostenido en el desempleo urbano abierto, el cual alcanzó su máximo en 1985 con un promedio de tasa de desempleo de 11%. Las cifras de desempleo se duplicaron en este periodo y los tipos de personas desempleadas cambiaron: ahora había más mano de obra altamente calificada y jefes de familia sin empleo, lo cual obviamente afectó las condiciones de vida de sus familias. También hubo un incremento en la tasa de desempleo del sector informal, como resultado del deterioro de la calidad de las oportunidades de trabajo. Entre 1980 y 1985 hubo un incremento en el empleo urbano, pero creció a una tasa menor que la población económicamente activa y mayormente en actividades poco productivas. Por lo tanto, el *empleo informal urbano* se expandió a una tasa tal que anuló todos los avances realizados en las tres décadas

pasadas.¹ La calidad de las oportunidades de trabajo también se deterioró en el sector moderno; hubo un pequeño crecimiento en el sector público, particularmente en tareas poco productivas, pero ninguna en el sector privado. En el contexto de la caída de la tasa de empleo en la industria, “la terciarización” se volvió más marcada, expandiéndose mayormente en las mal pagadas actividades de baja productividad. Finalmente, los trabajos creados eran tan precarios que los trabajadores no tuvieron seguridad o protección para el futuro.

Con respecto a la caída de los salarios, la tasa real de ingreso en casi toda la región ha declinado entre 12% y 18% de 1980 a 1985. El incremento en la tasa de desempleo debilitó los poderes de negociación de los trabajadores organizados y el aumento de la inflación redujo el ingreso real, particularmente para los menos organizados y los grupos más vulnerables. La caída más dura de los salarios se notó en el sector público, financiando el incremento de las tasas de empleo en este sector. Este recorte de salarios, especialmente en los grupos con ingresos bajos, y, sobre todo, el alza en las tasas de desempleo y subempleo (aquellos que no son empleados de manera permanente), agravaron la distribución del ingreso de los trabajadores, que llevan el peso de la carga de los pasos tomados para contrarrestar la crisis económica durante los años ochenta.

En el caso de México, el sector moderno de la economía ha contratado a menos de un cuarto de la fuerza laboral. La industria y los sectores modernos de producción ya no tienen la capacidad de absorber el crecimiento de la población económicamente activa, debido a las limitantes en la disponibilidad de recursos para invertir en el sector privado y en el público (Trejo, 1987). Desde 1982, la crisis en México ha llevado a una reducción considerable de la mayoría de las actividades económicas. Esto ha causado un gran impacto en el sector industrial que necesita una transformación y modernización.

¿Cuál es la situación del *empleo informal* en el país? En cualquier esfuerzo para realizar una estimación del número de trabajadores empleados en el sector informal uno encuentra una serie de problemas básicos, como el criterio usado para definir este sector y la disponibilidad y adecuación

¹ Datos proporcionados por la OIT-PREALC en diez países latinoamericanos, muestran que el porcentaje de empleados en el sector informal se incrementó de 26% en 1980 a 30.5% a 1985.

de los datos estadísticos. Estos problemas se reflejan en los datos estadísticos contradictorios relativos al tamaño de este sector en los estudios publicados en esta materia.

Por ejemplo, una encuesta realizada a finales de 1976 en las áreas urbanas más importantes del país,² tomó en cuenta la tasa de ingreso, los beneficios del empleo, los contratos de trabajo y la afiliación a las organizaciones laborales, y clasificó las ocupaciones marginales (aquellas remuneradas por debajo del salario mínimo) como trabajo informal (los trabajadores familiares no remunerados se consideraron en este sector). En otras palabras, la encuesta aplicaba la segunda perspectiva indicada por Raczynski, la cual no tiene gran poder explicativo.

Con base en estos resultados, los investigadores decidieron separar el subgrupo de aquellos que declararon que ganaban menos del salario mínimo y que no se ubicaban en por lo menos dos de las otras tres categorías. Los resultados mostraron que los *trabajadores informales* constituían cerca de 38% de la población económicamente activa en las áreas urbanas cubiertas por la encuesta, y de 34% del total de la fuerza de trabajo en la Ciudad de México. Estas cifras parecen más altas que las del cuadro 1, las cuales muestran un recorte en el porcentaje de empleados en el sector informal en México, que bajan de 37.4% en 1950 a 35.8% en 1980.

El trabajo informal, de acuerdo con la encuesta, se ha concentrado principalmente en el sector de servicios, pero también, en un menor grado (20.5%), en la industria. Las tres áreas que tuvieron la mayor capacidad para absorber empleados del sector informal fueron el comercio, el empleo doméstico y la construcción (50%).

Muchos especialistas son de la opinión que los trabajadores del sector informal son aquellos clasificados como “autoempleado” o “trabajadores familiares no remunerados”, en vista de la premisa que, como los mercados laborales no tienen la capacidad de absorber a todos los individuos asalariados, económicamente activos, aquellos que no son absorbidos tienen que buscar una forma de autoempleo o trabajo doméstico en actividades productivas o de servicios para el mercado (Secretaría del Trabajo y Previ-

² Las encuestas complementarias fueron realizadas durante los últimos tres meses de 1976 con base en la muestra de propietarios tomada de la Encuesta Continua de la Ocupación (Continuous Employment Survey). Fue realizada en 42 municipios de más de 100 000 habitantes y en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, las tres más grandes del país.

sión Social, 1985). Se encontró, sin embargo, que la proporción de los que recibían un salario en el sector informal era muy alta (64%). La encuesta mostró que el comercio era la única área en la cual los que recibían un salario no eran la mayoría (41% de los puestos estaban representados por autoempleados). En todas las demás actividades dominaban como empleadores y trabajadores asalariados.

Una explicación de esta situación es que debido al superávit de fuerza de trabajo, algunas compañías contrataron trabajadores por menos del salario mínimo regular y ellos no podían ni siquiera reclamar por la seguridad social. La encuesta mostró así que cerca de 70% de los trabajadores informales urbanos, ya sea independientes o asalariados, estaban contratados en pequeños negocios de cinco o menos personas, mientras sólo 16% de los empleadores en el llamado sector formal trabajaba en condiciones similares. Cabe señalar que los negocios pequeños no eran la única fuente de trabajo para los trabajadores informales ni que todos aquellos empleados en estos negocios eran empleados informales. Por otra parte, existían considerables diferencias entre cada subsector económico.

El ingreso declarado de casi 40% de los trabajadores informales fue de la mitad, o de menos de la mitad, del salario mínimo estipulado. El patrón general de ingresos en la economía urbana mostró una concentración de los trabajadores en los grupos de ingresos más bajos; de hecho, la mayor concentración fue en el grupo del salario mínimo. En otras palabras, los niveles de ingresos bajos afectaron no sólo al sector informal, sino a la mayoría de la fuerza de trabajo urbana. Los datos de la encuesta revelaron que los trabajadores independientes ganaban menos que aquellos en la categoría de trabajadores o empleados; además, los empleados domésticos y los comerciantes (vendedores ambulantes) recibían los ingresos más bajos.

Los datos también mostraron que el empleo para las mujeres estaba más frecuentemente en las áreas de servicios personales: preparación de comida y enseñanza, reflejando el papel de la mujer en la sociedad. La proporción de mujeres en el sector informal fue mayor que la de hombres. Vale la pena señalar que las mujeres en el sector informal estuvieron particularmente golpeadas por la segregación ocupacional.³ Un estudio pos-

³ 82% de las mujeres trabajadoras informales y sólo 61% de los hombres trabajadores informales tenían trabajos en los diez subsectores más representativos de la economía. Por eso resulta que las mujeres trabajadoras informales tienen un rango menor de oportuni-

terior sobre el empleo de la mujer en México (Oliveira, 1987) llegó a la conclusión de que la población femenina económicamente activa, creció durante la crisis económica principalmente a consecuencia del incremento del autoempleo.

B. García (1988) mencionó en un estudio que el grupo con ingresos no salariales en el sector informal aumentó en otras ciudades del país. Sin embargo, esos grupos en las áreas urbanas más desarrolladas, como el Área Metropolitana de la Ciudad de México, podrían haber estado vinculadas a formas de trabajo en la industria, el comercio y los servicios, lo cual estaría relacionado con la expansión de la economía en el sector capitalista. Sin embargo, la concentración de la población en esa metrópoli ha conducido también a una proliferación del autoempleo, como en el caso de los vendedores ambulantes, los cuales están mucho más desprotegidos.

La caída de los ingresos salariales en el sector formal y el incremento de los ingresos no salariales probablemente hacen que algunos de los hallazgos de la primera entrevista estén obsoletos. Es probable que se hayan dado cambios en la realidad social desde los setentas con algunas tendencias resultado de la crisis y que deben seguir siendo investigadas con mayor profundidad.

LA VIVIENDA EN EL SECTOR INFORMAL

Para analizar los procesos de reproducción social de las ciudades latinoamericanas debemos referirnos a los problemas de la vivienda enfrentados por la mayoría de la población pobre. Esta población vive en la periferia, en asentamientos populares, donde los residentes ocupan viviendas precarias (también llamadas “informales”), privadas de servicios públicos y de equipamientos.

Es importante señalar que el concepto de *vivienda informal* pudiera tener algunos aspectos en común con la discusión sobre la cuestión del empleo, pero en términos generales no tienen nada que ver con las diversas posiciones teóricas que tratamos de presentar en la sección anterior. Este concepto puede ser definido como una forma de producción de vivienda

des de trabajo para escoger que su contraparte masculina o de la población femenina económicamente activa (más de 60% de las mujeres están en el trabajo doméstico o en el comercio).

en la que no aplica la legislación actual con referencia al modo de apropiación del suelo y las regulaciones para la construcción, ya que no cuentan con los permisos necesarios. Un punto que coincide con la definición de la OIT-PREALC, es que los constructores no pueden obtener ninguna ayuda financiera (ya que los habitantes no tienen acceso a préstamos del Estado para los programas de vivienda y sólo ocasionalmente a los programas de autoconstrucción con apoyo estatal) y que generalmente se usan técnicas primitivas de construcción.

En el caso de México, los asentamientos populares brindan vivienda aproximadamente a 50% de la población urbana. La porción de habitantes de la Ciudad de México que viven en estas condiciones se ha incrementado durante las últimas décadas de 2.3% en 1947, a 22% en 1955 (cuando estos asentamientos se volvieron una característica más permanente en el mapa de la ciudad), a 50% alrededor de 1976, cuando se llegó a cubrir 64% del Área Metropolitana urbanizada.⁴

Esos asentamientos han sido clasificados de diferentes maneras. El sistema de clasificación más satisfactorio, en nuestra opinión, es el que tiene en cuenta el modo de *apropiación informal de la tierra* e incluye el *desarrollo pirata* (en el cual un agente actúa como propietario legal, dividiendo y vendiendo las porciones de tierra e infringiendo generalmente las estipulaciones legales) y los *asentamientos paracaidistas* (que se presentan con la figura mediadora de un propietario). Mientras los asentamientos paracaidistas dieron refugio a grandes sectores de la población durante la primera época de rápido crecimiento demográfico en la Ciudad de México, ahora están en decadencia, y el desarrollo “pirata”, particularmente en la tierra comunal y el ejido,⁵ ha estado creciendo.

⁴ Estudios recientes han mostrado que más de 85% de los residentes del Área Metropolitana de la Ciudad de México, los cuales tienen ingresos de tres veces el salario mínimo, no pueden aspirar a comprar terrenos urbanizados por desarrolladores en los asentamientos legales. Los estudios en la situación de los asentamientos con ingresos bajos en otros países de América Latina generalmente están de acuerdo en que se está volviendo muy difícil comprar un terreno por parte de un miembro de cualquiera de los grupos con ingresos bajos de los países en la región.

⁵ Las tierras comunales y los ejidos tienen una historia particular: las primeras pertenecían a grupos indígenas desde siempre, antes del periodo colonial, y las segundas fueron brindadas por el Acta de la Reforma Agraria a los grupos de población rural. En ambos casos, las tierras pertenecen a grupos agrarios y no pueden ser vendidas. Durante las últimas

Existe una diferencia legal significativa entre los asentamientos de paracaidistas y los desarrollos “pirata”. En el primer caso es el habitante el que está violando el derecho legal del dueño de la tierra pública o privada, y en el segundo caso es el propietario el que viola la ley en términos de la provisión de infraestructura para el desarrollo, su negligencia de obtener la autorización del Estado para vender la tierra, o la violación de la prohibición de no hacerlo. Desde que el Estado usa generalmente el estatus ilegal de los asentamientos como pretexto para no tratar con las demandas de servicios públicos, vale la pena aclarar el punto de que es el vendedor y no el comprador el que infringe la ley. En general, las autoridades responsabilizan a los habitantes de las violaciones del propietario; sin embargo, los colonos (residentes de los asentamientos) han llegado a ser mucho más organizados y se defienden ellos mismos ejerciendo sus derechos en lugar de sólo plantear peticiones (Azuela, 1989). La lucha por la regularización de los asentamientos es una práctica común en las ciudades mexicanas, y las estrategias de las organizaciones de la comunidad se están volviendo muy sistemáticas y orgánicas, operando a escala nacional.

El cuadro 2 (en el apéndice) da una idea de la evolución en la producción de vivienda por sector en México; muestra que hacia 1980 la participación del sector público se incrementó, pero el sector privado y el *informal* fueron responsables de 65% de todas las viviendas producidas.

Es evidente, a partir de investigaciones acerca de la forma popular de producción de vivienda, que la autoconstrucción es el modo más generalizado que utilizan estos asentamientos. Sin embargo, tal forma de producción se combina frecuentemente con la “producción por encargo”. En otras palabras, los habitantes construyen parte de su vivienda y pagan para que alguien realice las tareas más complicadas y difíciles. Esta combinación brinda al constructor diferentes opciones, dependiendo del peso dado a cada forma de producción en la construcción de las viviendas y de las condiciones en las cuales se pagará por las labores manuales contratadas (Schteingart y Azuela, 1990).

La construcción de viviendas es financiada generalmente por los usuarios potenciales siempre que exista un superávit en los ingresos fami-

décadas, el crecimiento de las ciudades mexicanas ha absorbido una vasta área de tierras comunales y de ejidos, y desde los cincuenta ha habido una apropiación masiva de estas tierras por parte de los asentamientos con bajos ingresos.

liars. Consecuentemente, la vivienda es construida gradualmente durante un periodo largo de tiempo, antes de que sea completada. Como muchos residentes están empleados de manera irregular, los recursos de la familia asignados para la construcción fluctúan, y la construcción continúa a un ritmo irregular. Los fondos para estos proyectos de vivienda generalmente vienen de los salarios y ahorros, especialmente aquellos aportados por el jefe de familia. De cualquier manera, algunos estudios realizados en México muestran que el ingreso también proviene de la renta de negocios o cuartos en las viviendas, la venta o renta de una parte del terreno, regalos o préstamos de familiares, amigos o contactos laborales. El monto obtenido de estas fuentes de ingreso adicionales es mínimo, y por eso el jefe de familia tiene que, de acuerdo con los hallazgos de varias entrevistas, cubrir aproximadamente 70% del total del costo de la vivienda (Legorreta, 1986; Villarreal y Castañeda, 1986).

El aumento en el costo de la construcción, a consecuencia del tremendo incremento en el precio de los materiales en los últimos años, ha propiciado demandas de usuarios potenciales para los que se ha vuelto casi imposible continuar construyendo sus propias viviendas. De hecho, el incremento en los costos de la construcción en México excede por mucho el del salario mínimo, como se muestra en el cuadro 3 del apéndice. Entre 1974 y 1985, el salario mínimo creció 21 veces, mientras que el precio de los materiales aumentó 33 veces. La caída de los salarios se volvió mucho más marcada después de 1983 y es un indicador significativo de las dificultades que enfrentaron los constructores independientes.

Esta forma generalizada y popular de producción de vivienda va de la mano, en la mayoría de los casos, con grandes sacrificios por parte de las familias, ya que durante un día laborable había, por un lado, que completar la casa, y por otro, encontrar fuentes de recursos para cubrir el faltante del costo de construcción, para obtener una vivienda que raramente cumple con los estándares establecidos.

El financiamiento estatal para programas de vivienda terminada sólo ha funcionado para beneficio de un pequeño sector de la población. Es por esta razón que el Estado mexicano, enfrentado con la difícil tarea de proveer viviendas terminadas a aquellos con empleos informales y a una gran cantidad de trabajadores formales con salarios bajos, desarrolló algunos proyectos que podrían tener un papel significativo en los programas nacionales de vivienda, entre 1979 y 1984. Estos proyectos ofrecieron tierra

a un precio moderado y ayuda financiera y técnica para apoyar a los grupos con bajos ingresos en la construcción de sus propias casas. A pesar de que estos programas de autoconstrucción empezaron en los años sesenta, su importancia no fue sentida en México sino hasta los setenta, principalmente a través de programas de *sitios y servicios o de desarrollo progresivo* de Fonhapo (Fondo Nacional para la Vivienda de los Ingresos Bajos), dirigido al sector de la vivienda “informal” y apoyando a las organizaciones sociales, grupos y cooperativas (Schteingart, 1989). Algunas experiencias con estos programas han sido ejemplos interesantes de lo que se puede alcanzar con organización y con el financiamiento estatal para la autoconstrucción. El financiamiento estatal hace que los sacrificios de las familias involucradas en ese tipo de producción sean mucho más tolerables, y que los programas de ayuda técnica mejoren el diseño y la construcción de las viviendas, reduciendo el desperdicio de los materiales y las labores manuales. De cualquier manera, estos programas aún son muy limitados como para hacer frente a las demandas del crecimiento urbano. Se puede decir que la mayoría de las familias pertenecientes a los grupos con bajos ingresos continúan construyendo sus propias viviendas sin el apoyo del Estado. Si no pueden entrar tampoco dentro de esta forma de producción, no tienen otra alternativa que hacinarse en cuartos rentados, en viviendas pobres de asentamientos populares donde este tipo de renta ha florecido en los años más recientes.⁶

Si tratamos de ver la relación entre empleo informal y vivienda informal se puede afirmar que, a pesar de que un número considerable de residentes de los asentamientos populares trabajan en lo que se ha definido como el sector informal, encuestas en esos asentamientos muestran que algunos también están empleados en el sector moderno o en el sector formal. Por ejemplo, en ciudades como Monterrey, São Paulo, Lima y Caracas, una parte significativa de la población económicamente activa de los asentamientos populares está constituida por trabajadores industriales, los cuales no pertenecían al sector informal, al menos antes de la crisis económica (Schteingart y Azuela, 1990). De cualquier modo, esta

⁶ La renta de cuartos en asentamientos irregulares parece ser un fenómeno común en varios países de América Latina, pero aún no ha sido analizado profundamente por los especialistas. En el caso de México, los investigadores deben poner también más atención en este problema (Coulomb, 1988).

relación debe ser analizada más en detalle por los investigadores, tratando de combinar los estudios realizados por urbanistas y por sociólogos y economistas que estudian los problemas del empleo, los cuales a menudo se han ignorado mutuamente.

CONCLUSIONES

El sector informal ha sido persistente y se ha incrementado en tamaño en los países de América Latina, como se ha mostrado en este trabajo. “Está claro que la tendencia predicha hacia su desaparición, con el avance de la industrialización capitalista, no se ha materializado en ningún país de la región” (Portes y Sassen-Koob, 1987).

Obviamente, el sector informal ha generado empleo y vivienda para amplios grupos en los países de América Latina. Sin embargo, debemos recordar que esto va acompañado de bajos ingresos, producción de empleos inestables, viviendas de mala calidad, y de frecuentemente deplorables condiciones de vida en los asentamientos populares. La disminución del poder adquisitivo y el crecimiento del desempleo han impedido a muchos la obtención de recursos para comprar un terreno con los más esenciales servicios.

Las discusiones sobre el sector informal pueden carecer de rigor teórico para definir con mayor precisión los conceptos involucrados, pero, como lo hicimos en la primera parte de este trabajo, es necesario aclarar cuáles son los diferentes modelos que están detrás de las distintas definiciones de informalidad. Al mismo tiempo, los trabajos de campo necesarios para presentar un mapa preciso de este muy heterogéneo y cambiante fenómeno podrían colaborar en el desarrollo de un modelo en el cual sería posible apoyar a la mayoría de los pobres urbanos para salir de su situación actual. No compartimos la opinión de De Soto de que el desarrollo de la sociedad se puede encontrar en la promoción de negocios potenciales en este sector así como en la reducción de la intervención del Estado; por el contrario, estos problemas sólo pueden ser superados mediante un cambio social significativo en el cual el Estado debe desempeñar un papel fundamental.

APÉNDICE

Cuadro I
América Latina-Desempleo e Informalidad urbana, 1950-1980

	<i>Sector informal urbano como porcentaje del no agrario EAP</i>	
	<i>1950</i>	<i>1980</i>
<i>Grupo A</i>	<i>31.6</i>	<i>28.7</i>
Brasil	27.3	24.2
Colombia	39.0	34.4
Costa Rica	29.3	22.0
México	37.4	35.8
Panamá	25.3	22.3
Venezuela	32.1	23.3
<i>Grupo B</i>	<i>46.6</i>	<i>42.8</i>
Bolivia	62.2	56.4
Ecuador	35.2	52.8
El Salvador	42.5	39.8
Guatemala	45.8	44.3
Perú	46.9	34.4
<i>Grupo C</i>	<i>23.5</i>	<i>25.8</i>
Argentina	21.1	25.2
Chile	35.1	28.1
Uruguay	18.6	23.1
<i>América Latina</i> <i>(14 países)</i>	<i>30.6</i>	<i>28.9</i>

FUENTES: OIT-PREALC; Szretter (1988: 34).

Cuadro 2
México. Producción de vivienda por sectores 1950-1980
(miles)

<i>Sectores**</i>	<i>1951-1960*</i>		<i>1961-1970*</i>		<i>1971-1980*</i>	
	<i>Viviendas</i>	<i>%</i>	<i>Viviendas</i>	<i>%</i>	<i>Viviendas</i>	<i>%</i>
Total	1 150.0	100.0	1 877.0	100.0	2 930.0	100.0
Público	62.0	5.4	175.0	9.3	735.8	18.7
Privado	331.0	28.8	503.0	26.8	639.5	17.8
Informal	757.0	65.8	1 199.0	63.9	2 554.4	65.0

FUENTES: Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento de la Vivienda.

* El número total de viviendas en el país era: 5 259, 6 409, 8 286 y 12 216, para 1950, 1960, 1970 y 1980 respectivamente (en miles).

** FUENTES para la participación por sectores:

1951-1960 y 1961-1970: Hugh Evans, Rumbo a una política de vivienda para familias de bajos ingresos en México, Departamento de Arquitectura, Universidad de Cambridge, Inglaterra.

1974 y 1971-1980: IX y X Censos Generales de Población y Vivienda; SPP, 1970; SAHOP, 1980; Programa Nacional de Vivienda, 1979; Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento de la Vivienda, 1982.

Cuadro 3
 Área Metropolitana de la Ciudad de México: salario mínimo
 y construcción de precios materiales (índices), 1974-1985
 (número base: 1974 = 100)

<i>Año</i>	<i>Salario mínimo</i>	<i>Precios materiales</i>	<i>Poder adquisitivo*</i>
1974	100.0	100.0	—
1975	116.1	116.8	-0.5
1976	154.9	145.7	6.3
1977	194.8	185.5	5.0
1978	219.7	224.2	-2.0
1979	252.7	287.0	-11.9
1980	298.5	374.3	-19.2
1981	384.4	475.8	-19.2
1982	666.7	738.6	-9.7
1983	895.6	1 460.0	-38.6
1984	1 369.9	2 309.0	-40.6
1985	2 115.2	3 310.3	-36.1

FUENTES: Banco de México, "Indicadores económicos".

El salario mínimo indexado está basado en la información proporcionada por la "Comisión de Salarios Mínimos".

* Poder adquisitivo, calculado a través de la fórmula (salarios/precios \times 100 - 100).

Los números negativos muestran una reducción del poder adquisitivo.

BIBLIOGRAFÍA

- Azueta, A. (1989), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México.
- Cartaya, V. (1987), “El confuso mundo del sector informal”, *Nueva Sociedad*, núm. 90, julio-agosto, Caracas.
- Cortés, F. (1988), “La informalidad: ¿comedia de equivocaciones?”, *Nueva Sociedad*, núm. 97, septiembre-octubre, Caracas.
- Cortés, F. (1990), “La política informal”, *Estrategias de sobrevivencia, satisfacción de necesidades y movimientos sociales en el medio urbano*, Ciesas Occidente, Guadalajara, México.
- Coulomb, R. (1988), “¿Inquilinos o propietarios? La crisis del sistema de la vivienda popular en México”, *Medio ambiente y urbanización*, núm. 7, septiembre, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).
- De Soto, H. (1987), *El otro sendero: la revolución informal*, Bogotá, La Oveja Negra Publishers.
- DESAL (1969), *La marginalidad en América Latina: un ensayo de diagnóstico*, Barcelona, Herder.
- García, B. (1988), *Desarrollo económico y absorción de la fuerza de trabajo en México*, El Colegio de México.
- Klein, E. y V. Tokman (1988), “Sector informal: una forma de utilizar el trabajo como consecuencia de la manera de producir y no viceversa. A propósito del artículo de Portes y Benton”, *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, vol. VI, núm. 16, enero-abril.
- Legorreta, J. (1986), *La autoconstrucción de vivienda en México: el caso de las ciudades petroleras*, México, Centro de Ecodesarrollo.
- Oliveira, O. (1987), “Empleo femenino en México en tiempos de recesión económica: tendencias recientes”, documento emitido en el seminario Fuerza de Trabajo Femenina Urbana, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Palma, D. (1987), *La informalidad, lo popular y el cambio social*, Lima, Perú, Desco (Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo).
- Portes, A. y L. Benton (1987), “Desarrollo industrial y absorción laboral; una reinterpretación”, *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, vol. V, núm. 13, enero-abril.
- Portes, A. y S. Sassen-Koob (1987), “Making it Underground: Compara-

- tive Material on the Informal Sector in Western Market Economies”, *Revista Americana de Sociología*, vol. 93, núm. 1.
- Rackzynski, D. (1977), *El sector informal urbano: interrogantes y controversias*, Santiago de Chile, OIT-PREALC.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1985), *Características de la ocupación informal urbana*, México, Dirección General de Empleo.
- Schteingart, M. (1989), *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, El Colegio de México.
- Schteingart, M. y A. Azuela (1990), “El hábitat popular en América Latina”, *La Ciudad Latinoamericana repensada*, IIED/LA, Buenos Aires.
- Szretter, H. (1988), *Empleo e ingresos urbanos en América Latina*, documento no publicado.
- Tokman, V. (1987), “El sector informal: quince años después”, *El trimestre económico*, núm. 215, julio-septiembre, México.
- Trejo, S. (1987), *El futuro de la política industrial en México*, El Colegio de México.
- Villarreal, D. y V. Castañeda (1986), *Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Monterrey*, México, Centro de Ecodesarrollo.

ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS EN ESTUDIOS URBANO-AMBIENTALES*

ALGUNAS PRECISIONES PRELIMINARES

El objetivo de este trabajo es comentar los aspectos metodológicos y las dificultades que surgen a partir de un estudio interdisciplinario sobre el impacto ambiental de la expansión urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y cómo ha incidido en esta problemática la aplicación de la legislación urbano-ambiental. El estudio reúne la colaboración de juristas, urbanólogos y biólogos, cuyas áreas de conocimiento se refieren a objetos de investigación, técnicas de trabajo y manejo de conceptos diferentes. Esta diversidad de elementos involucrados es el origen de serias dificultades para emprender la tarea de integrar los conocimientos de los distintos campos disciplinarios, pero, al mismo tiempo, un reto importante a vencer si se quiere avanzar en la comprensión de un fenómeno en el que lo natural y lo social se entrecruzan de manera compleja y cambiante.

A continuación presentaremos, primero, algunos aspectos conceptuales utilizados en las disciplinas involucradas, y que resultan más pertinentes para el tema central de la investigación; segundo, los avances que cada una de esas disciplinas o áreas de conocimiento han realizado con respecto al tema en cuestión, para luego comentar las limitaciones de estos estudios disciplinarios, y en tercer lugar, hemos creído importante señalar tanto las dificultades implícitas en un trabajo interdisciplinario de investigación, como los logros que pueden obtenerse a partir del mismo, logros que significan avances indiscutibles con respecto a trabajos disciplinarios sobre la problemática central que nos ocupa.

* *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 15, núm. 2 (44), mayo-agosto de 2000, México, El Colegio de México, pp. 233-252.

EL MARCO CONCEPTUAL DE LOS ESTUDIOS ECOLÓGICOS,
URBANOS Y JURÍDICO-AMBIENTALES*Los estudios ecológicos*

La concepción tradicional de la naturaleza ha ido cambiando desde el siglo XVII, y ya en la actualidad ha llegado a ser considerada como una entidad compuesta por ecosistemas, unidades ambientales que integran procesos ecológicos, físico-químicos y biológicos (Toledo, 1994). La apropiación de la naturaleza, entonces, implica el manejo de procesos y unidades ecológicas específicos; pero esta concepción trae aparejado un tipo de análisis que presenta fuertes limitantes metodológicas, ya que se requiere de mucha información y de largos periodos de estudio para poder llegar a la integración de las relaciones que se producen entre los distintos elementos (Margalef, 1974). A estas dificultades se agrega el hecho de que los ecólogos se han resistido durante mucho tiempo a estudiar las zonas naturales, incluyendo la acción del hombre en la perturbación de los ecosistemas. Es a finales de los años sesenta cuando cobra fuerza la posición “ambientalista” que reconoce la necesidad de analizar la presión ejercida por las poblaciones humanas sobre el medio natural, y esta relación pasa de ser un objeto de estudio exclusivo de algunas disciplinas biológicas, a constituirse en materia de política pública en el ámbito mundial. Actualmente se reconoce que los seres humanos, igual que las otras poblaciones de seres vivos, necesitamos obtener del medio que nos rodea todo lo necesario para sobrevivir, estableciendo las interacciones básicas de cualquier fenómeno ecológico: con los factores abióticos (agua, suelo, aire) y con factores bióticos, es decir con otros organismos de su misma especie u otras especies (Campbell, 1996).

Partiendo de esta perspectiva, en general se acepta que además de los elementos mencionados existen para las poblaciones humanas otros factores que influyen en la relación que guarda el hombre con su ambiente: las particularidades culturales y las formas de organización social y económica. La evolución de estos procesos se ha visto acompañada de grandes transformaciones en la dinámica demográfica y en los espacios donde se concentra la población humana, lo que genera modificaciones profundas e irreversibles en la relación del hombre con la naturaleza.

En este contexto, la organización socio-espacial de la vida humana ha sufrido una transformación radical que tiene un sustento en el territorio: el

proceso de urbanización. Éste implica, desde el punto de vista ecológico, la ocupación de un territorio y la modificación de las relaciones bióticas que tienen entre sí los diferentes componentes de los paisajes involucrados. Dicho de otra manera, las poblaciones humanas generan modificaciones constantes y paulatinas de todas las variables ecológicas involucradas en las unidades de paisaje, además de constituir sistemas altamente dependientes en su reproducción y mantenimiento (Ezcurra y Sarukhán, 1990).

Los estudios urbanos

Existen diferentes perspectivas analíticas dentro del campo de los estudios urbanos, en el que convergen varias disciplinas ubicadas dentro de las ciencias sociales: la economía, la geografía, la demografía, la sociología, la antropología, la administración pública, el derecho, etc., siendo la sociología urbana la que ha tenido en México una mayor presencia dentro de este campo de estudios, en las últimas dos décadas. Sin embargo, podemos decir que la antropología y la administración pública han aumentado notablemente su peso, principalmente a partir del gran interés que han concitado los estudios sobre la cultura urbana y la gestión local. En lo que se refiere a la problemática del crecimiento urbano, durante los años 60 y 70 los estudios tuvieron preferentemente una orientación geográfica y demográfica, aspectos que se vincularon a veces al desarrollo económico. Ya en los años 80, cuando la investigación urbana se orientó más hacia el estudio de procesos y mecanismos implícitos en el crecimiento y cambio de las áreas urbanas, los análisis de caso se hicieron mucho más frecuentes, y disciplinas como la sociología urbana, el derecho y la antropología comenzaron a dominar en los estudios del tema que nos ocupa (Scheingart, 1995). Esto explica el tipo de trabajos realizados, que serán comentados más adelante.

En lo que se refiere a la *dimensión ambiental de las ciudades*, es a comienzos de los años 80 cuando podemos hablar de la aparición en México de proyectos de investigación que se refieren a esa temática. Podríamos decir que en esta primera etapa, que coincide además con el auge del marxismo en las ciencias sociales y en el área de estudios urbanos en particular, la influencia de ese paradigma se hace sentir fuertemente en los estudios urbano-ambientales que entonces pretenden entregar una visión integral

de la relación entre ciudad y medio ambiente, visión que luego se va perdiendo frente al avance de estudios sobre aspectos parciales de esa problemática. Dentro de esa visión integral, se considera que el desarrollo urbano genera impactos sobre los paisajes dentro de los cuales se inserta, así como sobre otros con los que de alguna manera interactúa. Esa generación de impactos es resultado de fenómenos sociales que se gestan dentro de la misma ciudad, los cuales están vinculados a los procesos de producción, consumo e intercambio que ocurren dentro de la economía y la sociedad local, y en particular a los procesos de producción y consumo del marco construido (Ibarra *et al.*, 1984). Esos fenómenos sociales, que además implican relaciones políticas y un marco jurídico-institucional mediante el cual se regulan y controlan los procesos, traen aparejados, de manera más concreta, la apropiación de recursos naturales y la perturbación de procesos ecológicos (hídricos, edáficos, de sucesión, etc.) que en términos urbanos se pueden expresar en modificaciones en la calidad del aire, el agua y el suelo de la ciudad y su zona circundante. Si bien este tipo de teorización puede resultar un poco esquemática y general, consideramos que sin embargo contiene elementos a tener en cuenta para la temática que constituye el centro de nuestro proyecto; sobre todo porque va mucho más allá que los estudios planteados por los biólogos, que ven a la ciudad como una caja negra que interactúa con los ecosistemas o paisajes, posición que se nota claramente, por ejemplo, en las antiguas propuestas del programa MAB (Man and the Biosphere) de la UNESCO, y que en los años 70 y comienzos de los 80 sirvieron de base para la realización de una serie de trabajos sobre ciudad y medio ambiente.

El campo de lo jurídico ambiental

En el contexto de las modificaciones constantes del ambiente éste se convierte en un objeto destacado de regulación jurídica. Una parte importante del sistema jurídico para la protección ambiental se encuentra constituida por instrumentos legales que tienen como propósito la ordenación del medio natural y construido, así como de las actividades que se llevan a cabo dentro del mismo. Por medio natural y construido se entiende el conjunto de elementos creados por el hombre y que se han integrado al medio natural donde desarrollan su existencia, afectando a ese medio pero

al mismo tiempo siendo influido por el mismo (Brañes, 1990). Desde la perspectiva legal el concepto de ambiente se ha convertido en un término jurídico del que se derivan definiciones y conceptos que provienen de la ecología y la biología, referidos al “derecho a la tecnósfera” en oposición al “derecho a la biósfera”. Los términos “tecnósfera” y “biósfera” resultan ser equivalentes, en materia jurídica, a “medio construido” y “medio natural”, los que conjuntamente constituyen el concepto de ambiente en las otras disciplinas mencionados. La biósfera es uno de los bienes jurídicos a proteger, fuertemente ligada a la tecnósfera como su necesario complemento.

Si se realiza una lectura directa de la legislación mexicana en materia ambiental, podría decirse que los recursos naturales han estado regulados tradicionalmente por las instituciones sectoriales que se han ocupado, de manera separada, del agua, el suelo, la flora, la fauna, la energía, etc. El tema ambiental en México se concreta en materia jurídica con la aprobación en 1988 de la primera Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la cual presenta un contenido altamente sistémico y holístico. Esta ley, además, crea el sistema de áreas naturales protegidas y establece un frente global contra la contaminación, tanto del agua, como del aire y el suelo. Sin embargo, a pesar de que la concepción de la ley ha cambiado, la regulación del uso y aprovechamiento de los recursos naturales no se ha resuelto, y se maneja a través de dos fórmulas legales: se sigue con la regulación sectorial y, por otro lado, se crea la regulación ambiental que intenta integrar a los sectores en función de su propia sustentabilidad. A los problemas señalados hay que agregar el que tiene que ver con el ámbito espacial de validez de la norma jurídica, es decir el tema de la jurisdicción. Lo que es importante destacar aquí es que se da en la práctica una duplicidad en cuanto a los ámbitos de competencia de las leyes, al no existir una unidad de gestión definida para la aplicación de las normas jurídicas, tanto en el ámbito urbano como en el ambiental.¹ Mu-

¹ En el ámbito urbano la competencia federal se aplica a cuestiones relacionadas con la planeación general del territorio, el desarrollo regional y la administración de la reserva territorial, así como a acciones de coordinación, asesoría y verificación; la competencia estatal, a legislar el ordenamiento territorial local y el desarrollo de los centros de población, así como el apoyo a autoridades municipales. A nivel municipal, la legislación regula la zonificación del territorio municipal, licencias de usos del suelo y de construcción, etc. Paralelamente, la legislación ambiental en el plano federal se ocupa del ordenamiento ecológico general del territorio, la evaluación del impacto ambiental en parques y corredores industriales, uso de

chas veces (como en el caso del Ajusco en el sur del Distrito Federal, que constituye uno de nuestros casos de estudio) los criterios utilizados en las definiciones urbana y ambiental no coinciden necesariamente, por lo que el área a regular, así como el tipo de restricciones y autorizaciones sobre ésta, pueden ser diferentes y hasta opuestos.

BALANCE DEL ESTADO DEL ARTE EN EL ANÁLISIS DE LA EXPANSIÓN
URBANA, SU IMPACTO AMBIENTAL Y LOS ASPECTOS JURÍDICOS
DE ESA PROBLEMÁTICA

Para llevar a cabo este balance sintetizaremos los resultados de una revisión bibliográfica que se ha efectuado sobre el tema central que nos ocupa, durante la primera etapa del proyecto de investigación y en la que han participado Clara Salazar, Óscar Pineda y María del Carmen Carmona, bajo mi coordinación. Esta revisión incluye tanto los trabajos realizados por biólogos o ecólogos (y que por lo tanto priorizan la perspectiva ambiental o ecológica), aquellos elaborados por investigadores urbanos (que trabajan con una perspectiva fundamentalmente geográfica y socioeconómica) y por juristas dedicados a la investigación del marco legal referido al ambiente. En la revisión se aludirá al énfasis puesto por los investigadores en sus análisis, como a la metodología empleada por los mismos, mencionando, además, en la medida de lo posible, las limitaciones implícitas en cada uno de los enfoques.

Los estudios ambientales referidos al crecimiento urbano

Desde la perspectiva ambiental, existe una serie de estudios sobre el crecimiento urbano, particularmente de la Ciudad de México. Un interesante trabajo referido a la historia ecológica de la cuenca de México (Ezcurra, 1990) pone en evidencia cómo a partir del siglo XVII obras de

energéticos y residuos peligrosos. En el plano estatal, se ocupa de las actividades regionales y en el plano municipal, de la creación de zonas de preservación ecológica, parques urbanos y jardines públicos, disposiciones referidas a ruidos, olores, contaminación de aguas, manejo de residuos domésticos, etcétera.

drenaje construidas para evitar inundaciones y secar la superficie, produjeron perturbaciones ambientales y cambios ecológicos irreversibles en la cuenca, aunque no hay datos sobre el grado de perturbación generado. En cuanto a la etapa de los últimos 40 años, se pone énfasis en el deterioro ambiental medido mediante la pérdida de la cubierta vegetal, la disminución piezométrica de los mantos freáticos, los indicadores de la calidad del aire, etc.

El factor común que usan en general los autores de este grupo para denotar el principio de la etapa de grandes cambios en la relación expansión urbana-medio ambiente, es el auge del proceso de industrialización (Ezcurra y Sarukhán, 1990; Ezcurra, 1990). Asimismo, algunos muestran que, como consecuencia de la dinámica de población que se da en la ciudad, se producen efectos sobre el sistema natural donde ésta se asienta, por medio de la extracción de recursos y la disposición de desechos (Kumate y Mazari, 1990; Herrera, 1995). Por otra parte, como consecuencia de la mencionada dinámica poblacional, se ha producido la ocupación por usos urbanos de formaciones montañosas al sur u oeste de la cuenca, así como de las planicies y lomeríos del sur y suroeste, que hasta hace 30 años constituían las principales áreas de reserva naturales de la ciudad y que se encontraban poco afectadas por su crecimiento. Hacia el sur de la ciudad, en la zona del Ajusco, los asentamientos humanos han avanzado penetrando las áreas boscosas y pavimentando las zonas de recarga de acuíferos de la cuenca. Hacia el norte la mancha urbana encontró como obstáculo la sierra de Guadalupe, cuyas faldas han sido ocupadas, y la ciudad continúa avanzando apoyándose en algunas autopistas (Ezcurra, 1990; Mazari, 1993; Herrera, 1995). Un punto que resulta relevante para algunos autores es el hecho de que la mayor parte del crecimiento físico, sobre todo al sur de la ciudad, ha tenido lugar sobre suelo agrícola de alto valor productivo habiéndose perdido unas 50 000 ha de buenos suelos en los últimos 20 años. Como consecuencia de esta forma de urbanización, se señala que han aparecido avenidas de agua, se ha incrementado significativamente la erosión del suelo y el hundimiento de la zona centro de la ciudad, disminuyendo al mismo tiempo la recarga de acuíferos (Ezcurra, 1990; Sarukhán, 1990). Otro punto que se considera de suma relevancia es el cambio del uso y manejo de los recursos naturales en la cuenca de México, que ha pasado durante un siglo de un alto nivel de suficiencia a una completa dependencia de productos provenientes de otras regiones. Una importan-

te fracción de los alimentos y el agua que se consume en la ciudad es llevada a la cuenca con un alto costo energético, proveniente de otras zonas. Otros trabajos muestran que el gran crecimiento, sobre todo a través de asentamientos irregulares, ha traído como consecuencia la contaminación de las vías pluviales y de los mantos freáticos, particularmente cuando éstos se asientan en lugares donde el nivel de los mantos es superficial (Sarukhán, 1990; Herrera, 1995).

El balance que puede realizarse de estos estudios, muchos de los cuales han sido realizados por especialistas serios y cuidadosos en el uso de las técnicas de investigación adecuadas para medir, por ejemplo, problemas hidráulicos de la cuenca (Mazari y Herrera) o las alteraciones de los ecosistemas y la pérdida o afectación de las superficies de cultivo, forestales, y en general de la cubierta vegetal (Sarukhán y Ezcurra), no nos permiten tener un panorama global de cómo ha sido perturbada la cuenca, y por lo tanto poder conocer a ciencia cierta, y de manera integral, las alteraciones que ésta ha sufrido a lo largo de las últimas décadas, y como consecuencia del violento proceso de expansión de la mancha urbana.

Es decir, que estudios serios y mediciones sistemáticas realizados por algunos investigadores para conocer las perturbaciones ecológicas en la Cuenca de México, y referidos particularmente a la situación del agua, la ecología de las comunidades, la dinámica de los ecosistemas, la alteración de los ciclos o la sucesión vegetal, sólo se han realizado en algunas áreas, y por lo tanto ello no permite la generalización de los resultados de los estudios al total de la Cuenca, es decir al enorme entorno de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

*Expansión urbana y ambiente: la visión
de los estudios urbanos*

El tema de la expansión urbana ha estado presente de manera destacada en el campo de los estudios urbanos, sobre todo en México y en otros países de América Latina, dado que el gran crecimiento de las ciudades ha constituido una de las problemáticas más impactantes, a partir sobre todo de la segunda mitad de este siglo. El interés por este tema ha sido entonces anterior al de los estudios ambientales, y más concretamente a la preocupación por integrar la problemática de la expansión urbana a esos estudios.

Después de realizar una sistematización de los contenidos de los trabajos que se han podido revisar sobre la llamada “expansión urbana”, se ha podido concluir que ellos se han preocupado prioritariamente por los siguientes aspectos: *a)* el impacto de la urbanización sobre el medio natural; *b)* los mecanismos a través de los cuales se ha producido el cambio de uso del suelo rural a urbano; *c)* la heterogeneidad y precariedad existentes en las condiciones del hábitat que se generan al producirse la expansión de las ciudades, y el problema de los servicios urbanos involucrados en los asentamientos precarios.

Con respecto al primer tema mencionado, es decir a la urbanización como factor de perturbación ambiental, los trabajos revisados tienen en general una carácter globalizante, y se ubican principalmente dentro de la corriente de estudios geográficos y sociodemográficos que predominaron en los setenta. Así, se encuentran estudios que analizan la dinámica demográfica y la expansión física de las ciudades a partir de modelos y técnicas que permiten señalar los distintos momentos de su evolución dando un sustento territorial a esos fenómenos. Se hace referencia a la expansión urbana incorporando el criterio de ciudad central y su contigüidad física, o el de anillos concéntricos, para el análisis empírico, utilizando unidades definidas en términos político-administrativas. En algunos de estos trabajos la expansión urbana se cuantifica indirectamente a través del número de hectáreas transformadas de uso rural a urbano, pero de ninguna manera se mide la pérdida de capacidad productiva de las superficies transformadas. Asimismo, estudios urbanos sobre todo para la Ciudad de México, han indicado que el proceso de transformación del suelo rural a urbano se lleva a cabo generalmente a través de diferentes etapas en periodos más o menos largos en los que se suceden los procesos de erosión, desertificación y afectación del potencial productivo de la tierra, antes de su transformación a suelo urbano (Unikel, Garza y Ruiz Ch., 1978; Negrete y Salazar, 1986; Schteingart, 1987; Legorreta y Aldama, 1994; Aguilar e Ibáñez, en prensa).

Con respecto a los trabajos del segundo grupo, que ponen énfasis en la existencia o no de mecanismos legales en los procesos de urbanización periférica, debido al hecho que una parte importante del crecimiento de nuestras ciudades se ha dado de manera ilegal (al que en muchos casos suceden posteriormente procesos de regularización de la tenencia de la tierra), se nota un énfasis en aspectos jurídicos e institucionales, pero tam-

bién, vinculados a los mismos, un interés por ver la relación entre éstos y los usos del suelo en los diferentes tipos de asentamientos periféricos. Podría decirse que en estos trabajos se incorpora sólo de manera excepcional la perspectiva ambiental, ya que lo que está en el centro del interés de los investigadores es el estudio de la ciudad y no medir la perturbación que el crecimiento urbano genera en paisajes específicos. Las fuentes de información de estos estudios son documentos oficiales y planos, el marco normativo referido a estos temas y datos provenientes de la aplicación de encuestas y entrevistas a informantes clave, sobre todo cuando se trata de estudios de caso, que han proliferado, como ya apuntamos más arriba, sobre todo desde los años 80 (Hiernaux y Lindón, 1997; Schteingart, 1989; Azuela, 1997; Cruz, 1994).

Con respecto a los trabajos del tercer grupo (que también constituyen en su mayoría análisis de caso, y se ubican dentro del grupo de estudios sociológicos de los 80 que mencionamos anteriormente), ponen énfasis en las condiciones del hábitat producido, en las formas de producción del marco construido y en los agentes sociales intervinientes, mientras los aspectos ambientales se refieren fundamentalmente a la calidad de la vivienda, de las infraestructuras y los servicios urbanos, como posibles fuentes de contaminación del aire, el agua y el suelo, aspectos considerados importantes dentro de la problemática ambiental de las ciudades. En cambio, poco se hace referencia a las características topográficas, geológicas e hidrológicas de los sitios donde se ubican algunos asentamientos, lo cual resulta necesario para conocer las condiciones de riesgo o vulnerabilidad de los mismos, como consecuencia de posibles inundaciones o derrumbes que podrían ocurrir en esas zonas. Otra de las formas en las que de alguna manera la perspectiva ambiental se introduce en los estudios del crecimiento urbano es a través de su relación con el tema de la salud en los espacios periféricos donde se concentran los sectores pobres de la sociedad local; en estos estudios se establecen relaciones entre las condiciones del hábitat, y sobre todo de los servicios básicos, y la prevalencia de distinto tipo de enfermedades, para centrarse luego en la asociación entre enfermedades respiratorias, la contaminación del aire y las condiciones del hábitat en situaciones de pobreza (Hiernaux 1991; Coulomb, 1991; Schteingart, 1997; Castillejos, 1991).

En los estudios revisados, las características del medio natural son tomadas en cuenta en función de las posibles afectaciones que pueden

ocasionar a la población urbana, pero en general ninguno de estos análisis urbanos incorpora la preocupación de cómo la población afecta la naturaleza y, entonces, no se contempla que las perturbaciones ocasionadas por la apropiación de ciertos recursos naturales pueden repercutir en la misma ciudad y en la vida urbana. Luego volveremos sobre este punto.

Los estudios sobre los aspectos jurídico-ambientales

Podría decirse que prevalece hasta el presente una visión descriptiva y poco crítica en los estudios de los juristas sobre este tema. En varios trabajos consultados (Téllez, 1993; Álvarez, 1990) sólo se analizan las leyes de manera abstracta, sin hacer mención a los problemas que surgen como consecuencia de su aplicación, ni tampoco se interrelacionan las leyes correspondientes a materias diferentes pero de alguna manera vinculadas. Los estudios sobre la legislación aplicada a los asentamientos humanos, ellos comienzan en los años 70 con aquellos referidos a la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), que se orientaba hacia la regulación de la expansión de las áreas urbanas. Estos estudios fueron en general poco críticos, y además la cuestión ecológica se incorporó como un aspecto separado, particularmente mediante el concepto de *zona de protección o conservación ecológica*, dentro del marco de los cinturones verdes urbanos (Brañas, 1977).

Sin embargo, en la última década han aparecido estudios que articulan el derecho urbano con el derecho ambiental, a través de instituciones como la propiedad territorial; y en ellos se realiza un análisis crítico del marco jurídico disponible para la conservación del ambiente. Entre estos trabajos destaca el de Azuela (1991) para la zona del Ajusco, en el que se muestra justamente que la superposición de leyes sectoriales, a las que ya nos referimos, termina por hacer ininteligible para el ciudadano común la definición jurídica del territorio, dando lugar a un distanciamiento estructural entre la realidad y la ingeniería legal, la que dificulta la adecuada interpretación de la legislación ambiental. En otro trabajo, en el que se analiza la relación entre la propiedad privada de la tierra y el ambiente (Azuela, 1993), se plantea la pregunta de si el derecho de propiedad legitima la depredación, para lo cual se dan una serie de argumentos vinculados con la forma como el Estado realmente actúa respecto a los propietarios

privados de la tierra, y sobre todo al trato heterogéneo que tiene respecto a los mismos; pero también se plantea el hecho de que las instituciones del Estado, mediante la legislación urbana y ambiental, han aumentado sus facultades para restringir los derechos de aprovechamiento de la tierra por los propietarios, a favor de la regulación urbana y la protección ambiental (Azuela, 1993).

DIVERGENCIAS DISCIPLINARIAS Y DIFICULTADES DE INTEGRACIÓN

Dentro del gran esfuerzo que significa “reconciliar la especialidad y la universalidad” como parte del trabajo interdisciplinario (García, 1986), surgen problemas específicos que es necesario resolver para poder integrar diferentes saberes al desarrollo del tema central de la investigación; entre ellos se encuentra el referido a la unidades de análisis consideradas en cada disciplina. Así por ejemplo, los ecólogos utilizan como unidad el paisaje, y al igual que los geógrafos se valen de las formaciones geológicas naturales conocidas como cuencas hidrológicas (definidas como áreas naturales cuya topografía hace que el agua drene hacia un punto común); éstas constituyen unidades de estudio convenientes debido a que son sistemas funcionales ecológicamente, con límites definidos, salidas puntuales y estructuradas jerárquicamente (Mass y Martínez, 1990). Por el contrario, en el caso de los estudios sociales urbanos las unidades de análisis se definen con base en procesos sociales, o bien según criterios fijados por la administración pública. Así, desde esta perspectiva, las unidades territoriales tienden más a delimitarse a partir de variables económicas (como es el caso de las llamadas cuencas económicas), o bien teniendo en cuenta divisiones político-administrativas o áreas fijadas por los organismos censales que permiten sistematizar la información que caracteriza a la población y a las actividades contenidas en las mismas. A diferencia de las dos delimitaciones que acabamos de mencionar, la unidad de análisis en el campo de los estudios jurídicos está determinada por la dimensión legal del objeto a regular, es decir del bien jurídico protegido, y se refiere a los niveles de jurisdicción y al ámbito espacial de validez de las normas jurídicas (la jurisdicción se relaciona a su vez con el órgano competente para la aplicación de las normas). Tanto para la legislación urbana como para la ambiental, en una primera instancia la jurisdicción y las competencias se

refieren al ámbito federal para luego dirigirse hacia las instancias más descentralizadas y locales. El municipio, en los ámbitos urbano y ambiental, podría ser considerado como el escalón más bajo de la regulación, y la base constitucional para ello está dada por el artículo 115 de la Constitución, fundamentalmente por las facultades para la regulación de los usos del suelo. El escalón que le sigue sería el estatal, el que tiene atribuciones de tipo ambiental y urbano no muy claramente definidas, centradas por lo general en las facultades de planeación y programación.

Como vemos, entonces, las unidades de paisaje no coinciden territorialmente con las unidades de análisis urbano, ni éstas, muchas veces, con los objetos jurídicos a regular en la legislación urbana o ambiental.

Un segundo aspecto que hay que tener en cuenta al intentar producir un conocimiento nuevo derivado de la integración de saberes provenientes de disciplinas con objetos de estudio muy distintos, se relaciona con las diferencias que existen en la temporalidad de los procesos ecológicos y de los procesos sociales urbanos, particularmente cuando se trata de ciudades que, como en el caso de México, crecen y cambian aceleradamente. Mientras la ocupación de nuevos territorios por la mancha urbana, la generación de nuevos barrios y los cambios subsecuentes en los usos del suelo, se producen en pocos años, los cambios en el medio natural y la recuperación de los ecosistemas pueden ocurrir después de larguísimos periodos. En general la temporalidad humana resulta muy corta si se la compara con la correspondiente a los recursos naturales, principalmente los no renovables. Por ejemplo, el petróleo se regenera en términos geológicos y no humanos, y su temporalidad no permite que una generación de seres humanos vuelva a hacer uso de los mismos cuando éstos se han agotado. En cuanto a los recursos renovables, como son aquellos correspondientes a la cubierta vegetal (bosques, por ejemplo), tienen periodos de regeneración más cortos, de manera que los seres humanos de una generación pueden volver a usarlos. Sin embargo, es necesario aclarar que si bien la regeneración de los bosques, desde el punto de vista del valor económico de los recursos, puede realizarse en un periodo no muy largo comparado con la vida humana, existen otros valores de los mismos que necesitan periodos mucho más largos para recuperar las funciones que cumplían (por ejemplo, árboles centenarios destruidos). Nos referimos aquí a los valores ambientales que tienen que ver con la pérdida de riqueza y biodiversidad (además de que existen especies que se pierden), y con sus efectos sobre el

clima. De lo antes enunciado se puede concluir que estos problemas de la temporalidad resultan especialmente importantes para valorar los verdaderos efectos de la pérdida o perturbación de la cubierta vegetal, como consecuencia de la expansión urbana y de muchos de los procesos sociales y físicos que acompañan esa expansión.

Un tercer problema que hemos observado se refiere a las diferentes maneras de medir el deterioro ambiental en cada una de las perspectivas analíticas revisadas. En la perspectiva ecológica, el deterioro se analiza mediante los cambios en el medio natural y se expresa en la pérdida de la cubierta vegetal, la deforestación, la desaparición paulatina de los cuerpos de agua, etc. En la perspectiva urbana, éste se vislumbra de manera indirecta en las pobres características del marco construido y la calidad de los servicios urbanos en zonas populares de reciente crecimiento periférico, o bien en el deterioro de la calidad de vida de la población. Por último, en la perspectiva legal, este deterioro se capta de manera cualitativa por medio de la falta de regulación del territorio, las situaciones de ilegalidad y las evaluaciones de impacto ambiental.

EXPERIENCIAS DE UN EQUIPO INTERDISCIPLINARIO. DIFICULTADES Y LOGROS

Para llevar a cabo un trabajo interdisciplinario, la formación de un equipo de investigación resulta de capital importancia, e implica resolver tanto problemas operativos, logísticos e institucionales, como tener en cuenta aspectos metodológicos y conceptuales (García, 1986). Por ello nos ha parecido de interés comentar la experiencia acumulada dentro de nuestro equipo de trabajo, incluyendo: 1) las dificultades que surgen como consecuencia de la integración de investigadores de diferentes disciplinas para desarrollar temas que traen aparejados nuevos abordajes disciplinarios e interdisciplinarios (manejo diferente de datos ya existentes y búsqueda de nuevos tipos de información, introducción de técnicas analíticas hasta ahora poco conocidas por el equipo, etc.); 2) los avances que se están logrando con relación a otros estudios menos integradores.

En primer lugar, la conformación de un equipo para llevar a cabo una investigación interdisciplinaria que no cuenta con muchos antecedentes similares resulta siempre complicada, sobre todo para la persona que coor-

dina la investigación y que no puede dominar las diferentes áreas de conocimiento ni tampoco conocer de entrada a los especialistas más adecuados para el tipo de investigación planteada. Estas dificultades complican la formación del equipo, a la vez que fuerzan a veces a realizar cambios de colaboradores, alargando los procesos de integración del grupo, así como aquéllos vinculados a la producción de conocimientos y la obtención de resultados.

Además, en todo equipo interdisciplinario se dan desde el comienzo problemas de comunicación y comprensión recíproca entre sus miembros, debido a que cada disciplina tiene un objeto de estudio particular, maneja un lenguaje diferente, posee una tradición propia en cuanto a la forma de orientar sus estudios, y presenta puntos de partida y objetivos diferentes. Estas diferencias resultan aún mayores cuando se trata de poner en comunicación a investigadores de las ciencias sociales con aquellos que trabajan en el campo de las ciencias naturales (como ocurre en nuestro caso entre los sociólogos urbanos y los biólogos o ecólogos). Dentro de este contexto quisiera enfatizar los problemas que surgen por el uso de términos o conceptos que se han originado dentro de ciertos campos disciplinares pero que luego se vulgarizan utilizándose de manera indiscriminada dentro de otras disciplinas o campos del conocimiento, lo cual complica la comunicación de los miembros del equipo y requiere entonces de las aclaraciones pertinentes. En nuestro caso existen conceptos básicos manejados por las ciencias del ambiente y utilizados de manera poco rigurosa por los urbanólogos, o bien conceptos implícitos en los estudios urbanos, poco conocidos por los biólogos o ecólogos. Nos referimos, por ejemplo, al uso indiscriminado del término “ambiente” y “ecología”, cuando el primero expresa, de manera general, el sistema biofísico que da soporte a la vida social, y el segundo, en cambio, se refiere a la ciencia que estudia las interacciones entre los seres vivos y su medio. También es necesario mencionar el uso indiscriminado de “urbanización” y “urbanismo”, ya que mientras el primero expresa el proceso a través del cual aumenta el porcentaje de población viviendo en ciudades (y está relacionado con la formación de nuevas ciudades o la expansión de las existentes), el segundo se refiere a la técnica de diseño y planeación de las ciudades.

Para salvar los problemas mencionados se requiere, en general, de un periodo bastante largo de aprendizaje mutuo, de intercambio de ideas y discusiones, de prueba y error, periodo que difícilmente se puede obviar,

salvo que existan especialistas de distintas disciplinas que tengan ya una importante experiencia acumulada en el desarrollo de este tipo de proyectos, lo cual resulta muy difícil de lograr en nuestro medio, y sobre todo con temas que tienen muy poca tradición en el ámbito de la investigación.

Por otra parte, es importante aclarar las dificultades que surgen debido a la necesidad de utilizar una información muy amplia que implica la consulta de fuentes muy variadas, pero también a veces una lectura de las mismas que difiere de la que suele hacerse comúnmente en otros trabajos. Así, esta investigación está recurriendo tanto al análisis e interpretación de leyes y decretos, como al análisis de censos para las zonas de estudio, y a información publicada por los gobiernos locales, a entrevistas con informantes clave, así como al estudio del deterioro de los recursos naturales, al manejo de planos, fotografías aéreas, etc. En cada uno de estas fuentes se han encontrado problemas técnicos específicos que requieren de tiempos a veces bastante largos para la selección y depuración de los datos y para realizar pruebas relativas a los métodos más adecuados para el tratamiento de la información. Quisiera mencionar, en particular, los problemas que hemos encontrado al analizar la legislación referida a las áreas naturales protegidas, ya que ella resulta sumamente confusa, como consecuencia sobre todo de los cambios ocurridos en las últimas décadas en el marco legal de la problemática ambiental y también de la superposición de leyes que se aplican en un mismo territorio; estos problemas se describen claramente en el mencionado artículo de Antonio Azuela sobre la zona del Ajusco. Otro de los problemas importantes que encontramos con relación a la información utilizada se refiere al estudio de las zonas rurales del Distrito Federal ya que las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) correspondientes a las mismas no han sido puestas a disposición de los usuarios por parte del INEGI, tal como sucede con las llamadas AGEB urbanas, y además tales datos no parecen compatibles con aquéllos provenientes de los Censos Agropecuarios, cuya información además presenta serios problemas de manejo. En cuanto al análisis específico de la relación entre crecimiento urbano y deterioro de los recursos naturales, mediante planos y fotografías aéreas, hemos tropezado con la limitación de la información proveniente de los mismos, ya que las clasificaciones de usos del suelo (tanto urbanos como rurales) no resultan suficientemente detalladas como para poder llevar a cabo, por ejemplo, un análisis no sólo de la pérdida de cubierta vegetal, de cultivos, etc., sino también del deterioro que

han sufrido los mismos en las últimas décadas. Además de tener que llevar a cabo un trabajo de campo para poder especificar algunos aspectos de estos usos, que no aparecen en los instrumentos de análisis que estamos utilizando, resulta necesario recurrir, por un lado, a técnicos especializados en la lectura de fotografías aéreas de áreas urbanas, y por el otro, a especialistas conocedores de los usos del medio natural. A todos los problemas y complicaciones que implica el manejo de una información variada, a veces poco disponible o con fuertes limitaciones para su utilización en este tipo de proyecto, se suma la falta de comunicación entre investigadores de diferentes instituciones académicas que trabajan temáticas similares, o entre investigadores y funcionarios de dependencias públicas dedicadas a atender problemas vinculados. Esta falta de comunicación impide, en cierta medida, la circulación de la información, colaborando en la duplicación de esfuerzos y en el aumento de las dificultades para que exista una sana división del trabajo y un avance importante en el conocimiento de fenómenos sobre los cuales debe actuarse de manera rápida y adecuada.

Algunos avances a partir del trabajo interdisciplinario

Para concluir, pasaremos revista a algunos avances que se han estado logrando o que se visualizan para las etapas futuras de esta investigación interdisciplinaria, sobre todo si los comparamos con aquellos obtenidos a partir de estudios en los que los distintos aspectos de la problemática en cuestión fueron analizados de manera separada.

Un primer logro fundamental se refiere a la posibilidad de observar cómo se entrelazan en la realidad los procesos urbanos y rurales vistos desde una perspectiva ambiental. Por ejemplo, al estudiar al mismo tiempo los procesos sociales implícitos en los nuevos barrios periféricos, producto del gran crecimiento urbano reciente, y lo que está sucediendo en áreas agrícolas o forestales vecinas, es importante señalar que no necesariamente existen intereses contrapuestos entre pobladores urbanos y actores del medio rural, sino más bien complementariedades entre los mismos. Al incluir en una misma investigación estudios que describen los problemas, conflictos y luchas de pobladores urbanos, y de aquellos correspondientes a la problemática de los recursos naturales y de los acuerdos y

conflictos en que están involucrados los ejidatarios, comuneros y pobladores rurales, se puede descubrir la compleja red de interacciones que existe entre los diferentes actores así como el papel que desempeña la legislación y las acciones gubernamentales dentro de la misma.

Por otra parte, mediante un trabajo de este tipo es posible indagar acerca de los efectos negativos de las prácticas urbanas sobre el ambiente y los recursos naturales, mostrando asimismo cómo estos efectos negativos no sólo repercuten en las áreas rurales, bosques, etc., sino también sobre la vida urbana, al afectar el clima, la disponibilidad de agua, y en general la calidad de vida de los habitantes de la ciudad. Es decir que la calidad de la vida urbana no es independiente de cómo se manejan los recursos naturales en las zonas rurales, y los enfrentamientos entre aquéllos que defienden la urbanización y los que luchan por la preservación de los recursos naturales resultan estériles e irreales (a pesar de la fuerza que pueden adquirir en algunas coyunturas) a la luz del desarrollo urbano visto dentro de una perspectiva global e integral.

Por último, la posibilidad de hacer un estudio profundo de algunos casos, pero integrando saberes de varios campos del conocimiento, hace factible la superación de divergentes puntos de vista sobre un mismo fenómeno y evita asimismo tanto los sesgos sociologizantes como ecologizantes en el análisis de la relación ciudad-medio ambiente; sesgos que, como hemos mostrado, han estado presentes en muchos de los estudios disciplinarios analizados para la elaboración de este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Guillermo Adrián y César D. Ibáñez, *Expansión urbana y deterioro ambiental. Áreas de conservación ecológica en la ciudad de México*, en prensa.
- Álvarez Baquerizo, Cristina (1990), *Manual práctico de Derecho Ambiental*, Penthalon, colección el Búho Viajero, serie Aire Libre, Madrid.
- Azueta de la Cueva, Antonio (1991), "Una torre de Babel para el Ajusco. Territorio, urbanización y medio ambiente en el discurso jurídico mexicano", en Martha Schteingart y Luciano d'Andrea (comps.), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, El Colegio de México, México.

- Azuela de la Cueva, Antonio (1993), "Políticas ambientales e instituciones territoriales en México", *Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental*, México, UNAM-Coordinación de Humanidades.
- Azuela de la Cueva, Antonio (1997), "Evolución de las políticas de regularización", en Antonio Azuela y F. Tomas (coords.), *Acceso de los pobres al suelo urbano*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales.
- Brañes Ballesteros, Raúl (1977), *Derecho ambiental mexicano*, México, Universo 21.
- Brañes Ballesteros, Raúl (1990), "Derecho ambiental mexicano", *Desarrollo y medio ambiente en México. Diagnóstico*, México, Fundación Universitario Veintiuno, Friederich Ebert Stiftung.
- Campbell, J. (1996), *Biology*, 3a. ed., EUA, B. Cummings.
- Castillejos, Margarita (1991), "La contaminación ambiental en México y sus efectos en la salud humana", en Martha Schteingart y Luciano d'Andrea (comps.), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, México, El Colegio de México.
- Coulomb, René (1991), "La participación popular en la provisión de los servicios urbanos. ¿Estrategias de sobrevivencia o prácticas autogestionarias?", en Martha Schteingart y Luciano d'Andrea (comps.), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, México, El Colegio de México.
- Cruz Rodríguez, M.S. (1994), "Urbanización, ejidos y la Nueva Ley Agraria", *Anuario de Estudios Urbanos*, núm. 1, México, UAM-A.
- Ezcurra, E. (1990), *De las Chinampas a la Megalópolis*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección La Ciencia desde México.
- Ezcurra, E. y José Sarukhán (1990), "Costos ecológicos del mantenimiento y del crecimiento de la Ciudad de México", en J. Kumate, y M. Mazari, *Problemas de la Cuenca de México*, México, El Colegio Nacional.
- García, Rolando (1986), "Conceptos básicos para el estudio de sistemas complejos", en Enrique Leff (coord.), *Los problemas del conocimiento en la perspectiva ambiental de desarrollo*, México, Siglo XXI Editores.
- Herrera, I. (1995), "Resumen ejecutivo", *El Agua y la Ciudad de México*, México, Consejo Nacional de Investigación, Academia de la Investigación Científica.
- Hiernaux Nicolás, Daniel y Alicia Lindón (1997), "Producción del espacio y regularización de la tenencia de la tierra en el Valle de Chalco", en

- Antonio Azuela y F. Tomas (coords.), *Acceso de los pobres al suelo urbano*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales.
- Hiernaux Nicolás, Daniel (1991), "Servicios urbanos, grupos populares y medio ambiente en Chalco, México", en Martha Schteingart, y Luciano d'Andrea (comps.), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, México, El Colegio de México.
- Ibarra, Valentín, Sergio Puente y Martha Schteingart (1984), "La ciudad y el medio ambiente: el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", *Demografía y Economía*, vol. XVIII (57), México, El Colegio de México.
- Kumate, J. y M. Mazari (comps.) (1990), *Problemas de la cuenca de México*, México, El Colegio Nacional.
- Légorreta, Jorge y M. Aldama (1994), *Efectos ambientales de la expansión de la Ciudad de México, 1970-1993*, México, Centro de Ecología y Desarrollo.
- Margalef, R. (1974), *Ecología*, Barcelona, Omega.
- Mass, M. y Martínez, Y. (1990), "Los ecosistemas: definición, origen e importancia del concepto", *Revista Ciencias*, número especial, México.
- Mazari, M. (1993), "Sobre la transformación de la jungla urbana", *Oikos*, Boletín del Centro de Ecología; núm. 19, enero-febrero, México, UNAM.
- Negrete, Ma. Eugenia y Héctor Salazar (1986), "Zonas metropolitanas en México, 1980", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 1, pp. 97-124, México, El Colegio de México.
- Schteingart, Martha (1987), "Expansión Urbana, conflictos sociales y deterioro ambiental en la ciudad de México: el caso del Ajusco", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, núm. 3, México, El Colegio de México.
- Schteingart, Martha (1989), "Tenencia de la tierra, expansión urbana y apropiación del suelo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Schteingart, Martha (1995), "Urban research in Mexico, Colombia and Central America. An agenda for the 1990s", en Richard Stren (ed.), *Latin America. Urban Research in the Developing World*, Canadá, Toronto University.
- Schteingart, Martha (coord.) (1997), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, México, El Colegio de México.

- Téllez, Luis (coord.) (1993), *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*, México, Fondo de Cultura Económica, serie Sección de obras de política y derecho.
- Toledo, V.M. (1994), “Tres problemas en el estudio de la apropiación de los recursos naturales y sus repercusiones en la educación”, en E. Leff (coord.), *Ciencias sociales y formación ambiental*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM/PNUMA/Gedisa, México.
- Unikel, Luis, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza (1978), “Procesos de metropolización en México”, *Desarrollo Urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México.

MOVIMIENTOS URBANO-ECOLÓGICOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO: EL CASO DEL AJUSCO*

INTRODUCCIÓN

El gran crecimiento de la Ciudad de México ha significado la ocupación de grandes territorios, la eliminación de bosques y áreas de cultivo, la degradación y erosión de suelos periféricos, así como la generación de múltiples problemas que atentan contra el equilibrio ecológico de la ciudad.

En particular, la expansión acelerada de la mancha urbana hacia el sur del Distrito Federal, sobre todo en la última década, y la invasión de zonas de protección ecológica como el Ajusco, han provocado reacciones de distinto tipo, tanto de los diferentes grupos de población que las han ocupado, como del poder público encargado de la gestión urbana.

Aquí nos referiremos a la formación de las colonias populares en esta zona conflictiva, a las propuestas del Estado en el contexto del desarrollo de políticas de protección ambiental para la ciudad, y a las respuestas de los pobladores, mediante sus organizaciones independientes, para hacer frente a los problemas planteados.

La especificidad de la situación que se ha ido configurando, la importancia que han adquirido los movimientos urbanos y el sentido trascendente de sus luchas hacen de este caso, a nuestro criterio, una experiencia digna de ser analizada en apoyo de un modelo de desarrollo diferente para la Ciudad de México.

Cabe aclarar, de inicio, que este apoyo no implica la defensa de un crecimiento desmedido de la gran metrópoli, ni de la invasión de espacios naturales que deben preservarse, los que justamente la lógica actual del crecimiento urbano hace que se ocupen de manera indiscriminada.

* Este trabajo forma parte de un estudio más amplio sobre la zona del Ajusco, que fue realizado dentro del proyecto "Medio ambiente y desarrollo en México", coordinado por Enrique Leff. Publicado en *Estudios Políticos. El Movimiento Urbano Popular*, nueva época, vol. 4-5, núms. 4-1, octubre de 1985-marzo de 1986, México, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 17-23.

Por el contrario, creemos que las experiencias que aquí presentamos pueden constituir el germen de nuevas alternativas y formas de poblamiento que implican grandes transformaciones físicas y sociales para el futuro desarrollo de la ciudad, transformaciones que no podrán llevarse a cabo sin una activa participación popular.

Esta presentación se apoya en un trabajo de campo que hemos llevado a cabo recientemente en la zona del Ajusco y que ha incluido entrevistas a pobladores, a dirigentes de los movimientos, a estudiantes y a profesionistas que han colaborado con los mismos, así como la revisión de documentos oficiales o elaborados por esos movimientos.

LAS COLONIAS POPULARES DEL AJUSCO

A partir de los años setenta, sobre todo desde mediados de esa década, comienzan a formarse a la altura del kilómetro 7-8 de la carretera panorámica Picacho-Ajusco, en los terrenos que se encuentran ubicados más arriba de la vía del ferrocarril a Cuernavaca y cercanos a la colonia Pedregal,¹ una serie de colonias populares que hoy suman once, con aproximadamente 25 000 habitantes.

Una parte de estas colonias se localiza sobre terrenos correspondientes al ejido de San Nicolás Totolapan (121 hectáreas), otra parte sobre el ejido de San Andrés Totoltepec (sólo 15 hectáreas) y otra más sobre propiedades en litigio de la familia De Teresa² (89 hectáreas).

Las colonias Chichilcaspatl, Corett, Bosques, Jilotepec y 2 de Octubre —en su mayor parte— están ubicadas sobre terrenos de San Nicolás Totolapan; Encinal, Belvedere, Lomas de Padierna Sur, Mirador Dos y Mirador Uno, se encuentran sobre terrenos en litigio, y San Andrés Totoltepec sobre el ejido del mismo nombre.

¹ La colonia Pedregal se originó con la creación de la “zona urbana ejidal” del ejido de San Nicolás Totolapan. La venta inmoderada de lotes y la especulación que con los mismos realizaron los comisariados ejidales, agentes públicos y personas ajenas al ejido, crearon una situación de irregularidad que dio lugar a demandas de regularización, lo que se produjo en 1980. Es la única colonia regularizada en esta zona.

² La familia De Teresa fue la dueña de la gran Hacienda La Eslava. Después de la Reforma Agraria, aunque perdió gran parte de sus tierras, esa familia siguió ejerciendo poder en la zona.

Cabe aclarar que (según manifestaron los colonos), ha existido una subdivisión, en cierta medida artificial, de algunas de estas colonias (sobre todo de Belvedere y Bosques), promovida por las autoridades por razones políticas.

La población asentada proviene en parte de la provincia, pero sobre todo del D.F., en algunos casos a raíz de desalojos provocados por la realización de obras públicas, como los ejes viales. Según algunos estudios,³ 62% de las familias gana menos del salario mínimo, 15% el salario mínimo y 15%, de 1 a 1.5 veces ese salario. Asimismo, aproximadamente 36% de la población trabaja en el sector secundario (sobre todo en la construcción), y un alto porcentaje en servicios y comercio. Por otra parte, la desocupación aumentó en los últimos años, sobre todo a partir de la crisis, que afectó fuertemente al sector de la construcción.

En general, las colonias poseen viviendas muy precarias, aunque la proporción de las construidas con materiales sólidos varía según el asentamiento. Así, en un estudio realizado por estudiantes de la Escuela de Arquitectura-Autogobierno (UNAM), se ha estimado que en algunas colonias (San Andrés Totoltepec y Chichilcaspatl) la proporción de habitaciones consolidadas se encuentra entre el 21 y el 30%; en otras (Bosques, Mirador Uno, Lomas de Padierna Sur) esas proporciones se encuentran entre 11 y 15%, para descender a menos de 10% en el resto.

En cuanto a los servicios, tienen en general letrinas rudimentarias y la provisión de agua se realiza comúnmente mediante el uso de tambos, de donde salen mangueras que distribuyen el líquido por gravedad hasta las viviendas. El agua se pagaba a la Delegación, aunque en los últimos meses se entrega gratuitamente, por lo menos a algunos colonos (parece que la situación varía según la colonia).

Los equipamientos, como escuelas, jardines de niños, centros de salud, existen sólo en algunas colonias, sobre todo en aquéllas donde la organización comunitaria ha sido más fuerte.

En una entrevista realizada a dirigentes de la colonia Jilotepec, donde existen 3 mesas directivas (2 de ellas allegadas a las autoridades delegacionales) y donde en consecuencia la organización es muy débil, se ha podido

³ Nos referimos a una investigación incluida en el trabajo de tesis para optar por el título de arquitecto, de B. Villegas, L. Pulido y J. Ávila: *Ajusco, conservación ecológica y desarrollo urbano*.

comprobar la falta total de equipamientos y de programas para mejorar la colonia.

Aquí nos referiremos principalmente a las colonias Bosques, Belvedere y 2 de Octubre, que hemos tenido la oportunidad de conocer mejor a través de entrevistas con pobladores o dirigentes de sus organizaciones realizadas en 1984, de documentos provistos por ellos mismos o elaborados por grupos de apoyo formados por estudiantes o profesionistas que han estado colaborando con las colonias. Por otra parte, éstas presentan una historia de lucha, y una serie de avances para los grupos establecidos, conseguidos a través de movilizaciones y trabajo comunitario, así como propuestas para el futuro. Con ellas han logrado enfrentarse a los planes oficiales y ofrecer alternativas viables y positivas para el mejoramiento de su entorno físico y de los pobladores.

LAS COLONIAS BOSQUES, 2 DE OCTUBRE Y BELVEDERE

Orígenes, organización y evolución socio-espacial

Bosques fue la primera colonia que se asentó en la zona; los pobladores compraron las tierras a los ejidatarios de San Nicolás Totolapan, con los que resultó difícil ponerse de acuerdo en los precios. El asentamiento comenzó hacia 1975, y al año siguiente se dieron tres intentos de desalojo, según los colonos, por parte de ejidatarios y policías disfrazados. Como no se consiguió desalojar a la población, se propuso su reubicación en los basureros de Santa Cruz Meyehualco, porque, según parece, existía la idea de construir una zona hotelera para posibles turistas que visitaran Reino Aventura, y resultaba conveniente despejar esa área.

Bosques ha pasado por varias etapas organizativas. Al principio la colonia estuvo controlada por la CNOP, la cual se alió a Francisco de la Cruz (conocido líder de una colonia popular, que terminó en prisión); esto generó una serie de conflictos y un gran descontento entre los pobladores, a partir de los cuales surgió una nueva directiva que llevó a la creación del Consejo General de Representantes, organización democrática, independiente de partidos políticos, con una amplia participación de los colonos por medio de sus representantes de manzana o sector.

Con su propio esfuerzo y luego con el apoyo de algunas instituciones oficiales, los colonos han mejorado el asentamiento; consiguieron dotarlo

de servicios y equipamientos entre los que se encuentra una escuela primaria con 15 aulas, un jardín de niños con 4 aulas, dos centros de salud atendidos por médicos de la Secretaría de Salubridad, una lechería con 45 artículos básicos (que próximamente tendrá un nuevo local y se convertirá en tienda Conasupo). Toda la colonia está electrificada, y tiene mejores servicios de transporte colectivo, además ya se han realizado avances importantes en cuanto al trazado de manzanas y apertura de calles.

La colonia 2 de Octubre, por su parte, se ubica en gran medida sobre el mismo ejido que la anterior, pero una parte corresponde a la mencionada zona en litigio de la familia De Teresa.

En 1977 existieron rumores de desalojo de los pobladores y éstos comenzaron a organizarse; en 1978 se constituyó la Unión de Colonos, a través de la cual se iniciaron gestiones para regularizar la tenencia de la tierra, y aunque solicitaron un amparo federal para protegerse contra los desalojos, no tuvieron éxito. Efectivamente, a finales de 1979 fueron desalojados y quemadas sus casas; los pobladores fueron ubicados a un lado de las vías del ferrocarril, en viviendas aún más precarias, donde permanecieron dos años. En 1980 recibieron un amparo de la justicia, y en vista de que sus anteriores terrenos comenzaron a ser vendidos por medio de una inmobiliaria, decidieron volver a instalarse en ellos a comienzos de 1981. Pero el 2 de Octubre de 1981 otra vez son desalojados y ahora violentamente, y quemadas 200 viviendas. A pesar de los daños físicos y psíquicos sufridos por la población en este acto de violencia y represión, los colonos decidieron quedarse en el lugar y reconstruir nuevamente sus viviendas.

El presidente del Comisariado Ejidal de S.N.T. reconoció, al ser entrevistado, que ellos habían quemado esas viviendas porque estaban ubicadas en terrenos correspondientes a su ejido, que los colonos habían invadido.

A pesar de todas las agresiones de que ha sido objeto, la colonia 2 de Octubre ha logrado consolidar su organización y realizar también una serie de obras de mejoramiento que fueron el producto del esfuerzo y el trabajo colectivos de sus habitantes. Se abrieron calles, se construyó una escuela primaria, un jardín de niños, una sala de reuniones y una tortillería.

Los lotes de 250 m² son de propiedad privada, pero la organización de colonos controla la venta de los mismos, fijando límites a los precios y evitando la especulación.

En cuanto a la colonia Belvedere, su historia es un poco diferente y más compleja que las anteriores. Se asentó sobre terrenos en litigio, lo que significó una serie de enfrentamientos con agentes inmobiliarios, propietarios y organizaciones o individuos vinculados al partido oficial, que complicaron e hicieron más difícil el proceso de ocupación de la zona y la formación de una organización representativa de la mayoría de los pobladores.

Los terrenos en litigio provienen probablemente de los conflictos entre ejidatarios y hacendados por el trazado de los límites entre los diferentes tipos de propiedad que se actualizan con el proceso de urbanización y los nuevos usos que pueden darse a los terrenos.

Hacia 1976-1977 la familia De Teresa constituye “Belvedere Asociación Civil” para edificar, en lo que dice son sus terrenos, una colonia modelo. Sin embargo, parece ser que debido a las invasiones que se estaban realizando en esta zona, decide concesionarla para su venta (un espacio de 300 lotes de 200 m² cada uno) a una lideresa vinculada con el partido oficial y a otras personas con experiencia en acciones inmobiliarias especulativas y fraudulentas.

Por otra parte, a principios de 1980 también la Inmobiliaria Rena comienza a vender en la zona sur-poniente, hecho que se yuxtapone con el fraccionamiento antes citado.⁴

Como los terrenos están en litigio, su venta es fraudulenta; esto da lugar al uso de métodos violentos para asegurarse los pagos de los colonos, que incluyen frecuentemente desalojos, para luego volver a vender los lotes.

Los colonos más conscientes crearon en 1981 La Comisión Promotora Independiente, la cual propuso la suspensión de pagos, denunciando asimismo el fraude ante las autoridades. Sin embargo las agresiones continuaron, hasta lograr el desalojo masivo de los habitantes mediante fuertes actos de violencia. La Asociación de Colonos-Casa del Pueblo, que constituye la organización más consolidada de los pobladores, consiguió

⁴ La Inmobiliaria Rena parece estar vinculada con la historia de la fábrica de hilados y tejidos La Pampa Montañesa, que quebró alrededor de 1940, adjudicando como indemnización una parte de sus terrenos a los obreros sindicalizados; su secretario vendió parte de los mismos a Inmobiliaria Rena, en la que aparece un abogado de nombre Gastón Alegre. Esta inmobiliaria vende terrenos en varias zonas de Tlalpan. Véase *Plan de desarrollo para la colonia Belvedere*, documento preparado por pobladores de la colonia con el apoyo de estudiantes y profesores de Arquitectura-Autogobierno, UNAM.

un amparo administrativo con el cuál logró reinstalar a los desalojados en diciembre de 1982.

Al avanzar el poblamiento, como en los otros dos casos, los mismos colonos consiguieron equipamientos indispensables, y más tarde el apoyo oficial de la Delegación, de la Secretaría de Educación, y de Salubridad. Se construyó una escuela con seis aulas y un dispensario.

Según los colonos entrevistados, ante la ineficiencia del argumento de la ilegalidad de las tierras para conseguir su desalojo, se acusa a los habitantes de estar contaminando la zona, argumento más político que real, pues la propia Delegación ha permitido la tala de los bosques e instaló un basurero a corta distancia de esta colonia.

En 1984 la Asociación de Colonos logró la suspensión de pagos a los fraccionadores, hasta determinar quiénes son los auténticos dueños de la tierra, ya que aquella descubre, al revisar el registro público de la propiedad, que no existe ningún documento que acredite a la familia De Teresa como propietaria de la zona.

En esta época la Asociación agrupa a la mayoría de los colonos, pero a comienzos de 1985 comienza a desmembrarse, en parte por la acción represiva del Estado, pero sobre todo por la acción divisionista de la Delegación.

Recientemente ésta fue dividida de manera violenta; murieron tres colonos y se crearon dos grupos, uno de los cuales (“los de arriba”) siempre está armado y agrede de manera frecuente al otro.

La acción divisionista de la Delegación se ha expresado, por ejemplo, al separar la zona de Belvedere en cinco colonias, al negociar con los dos grupos que se formaron y al permitir que algunos fraccionadores sigan actuando en forma partidista.

LOS PLANES OFICIALES PARA PRESERVAR EL MEDIO AMBIENTE,
Y LOS INTENTOS DE DESALOJO DE LAS COLONIAS DEL AJUSCO.
RESPUESTAS DE LOS POBLADORES

El tema de la protección ambiental ha ido cobrando particular importancia dentro de las preocupaciones de los planificadores urbanos. Éste se ha hecho presente en una serie de planes que se han venido proponiendo en los últimos años de la administración anterior, y aún con mayor fuerza durante la actual.

Dentro de esos planes figuran el Ecoplan del Distrito Federal, el Plan General de Desarrollo Urbano del D.F. (aprobado en 1980), del cual se deriva el Plan Parcial de la Delegación Tlalpan, y el Plan Ecológico del D.F. (de 1983).

En el Plan General de Desarrollo Urbano del D.F., se establece un *área de conservación ecológica*, sólo para usos agropecuarios, forestales y parques nacionales o metropolitanos; una *zona de amortiguamiento* o de transición, de usos restringidos, compatibles con la conservación y el mejoramiento ecológico, y una *zona de desarrollo urbano* destinada a usos y actividades urbanas y su crecimiento futuro. El área de colonias del Ajusco se encuentra ubicada en la zona definida como *de amortiguamiento*, y por lo tanto su permanencia es incompatible con la política de mantener el equilibrio ecológico del sur de la ciudad.

Los demás planes coincidirían en preservar la zona de amortiguamiento, de asentamientos humanos deteriorantes del medio ambiente. Con base en esa serie de planes se realiza en agosto de 1983 un dictamen pericial que llega a la conclusión de que efectivamente no deben existir asentamientos humanos en esa zona de amortiguamiento, “ya que obstaculizan el equilibrio ecológico del D.F., por ser la Sierra del Ajusco una de las pocas áreas importantes de oxigenación del D.F.”.

Reafirmando esa posición, el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del D.F. (PRUPE), dado a conocer hacia finales de 1984, establece la estricta fijación de límites al crecimiento de la zona urbana, y pretende declarar 77 000 hectáreas como área de reserva natural. Se incluye dentro de esta zona de reserva a toda la sierra del Ajusco, y en ella se llevaría a cabo un control estricto para evitar nuevos asentamientos, para promover la reforestación, eliminar las plagas de los bosques, evitar la erosión de los suelos, etc. Esta zona sería propiedad del DDF, y utilizaría *guardas ecológicos* estratégicamente distribuidos para asegurar el mejoramiento ambiental. El carácter represivo y utópico de este plan salta a la vista, así como el desconocimiento de la situación de los espacios rurales que se encuentran al sur del Distrito Federal.

Las grandes críticas que este plan ha recibido condujeron a la elaboración de nuevas versiones del mismo. Sin embargo, en su momento lograron hacer aún más dura la posición oficial (por lo menos de una parte de la administración pública) contra la permanencia de las colonias populares del Ajusco.

En general, las propuestas y planes mencionados sirvieron de fundamento para la aplicación de una serie de mecanismos que permitieran desalojar a la población de esas colonias. Ellas han incluido actos de violencia y represión, intentos de negociación y ofertas de relocalización, etc. Sin embargo, como ya señalamos, las colonias más combativas lucharon por mantenerse e incluso por mejorar las condiciones de vida en esa zona.

Desde el punto de vista ambiental, comenzaron a aplicar planes de reforestación, huertas familiares, buscando además nuevas alternativas para evitar la contaminación. Contaron con el apoyo de grupos universitarios y de movimientos ecologistas, para la elaboración de programas de protección ambiental, y sobre todo para defender su permanencia en la zona y ofrecer al mismo tiempo nuevas alternativas y planes para el futuro.

Los biólogos de la UNAM, a través de un documento presentado en julio de 1984,⁵ después de estudiar la zona consideraron que “la población de esas colonias causa poco perjuicio al ambiente, de por sí ya contaminado por las industrias, los automóviles, así como por la tala excesiva y nula repoblación de árboles causado por compañías que explotan los bosques para la producción de papel o muebles, bajo el único interés de la ganancia”. También se denuncia la instalación de un basurero por la Delegación Tlalpan, que contiene gran cantidad de materiales no biodegradables y materiales orgánicos que contaminan los acuíferos; la contaminación que producen es muchísimo mayor que la que podrían generar las colonias populares.

También en ese documento se presentan ejemplos de acciones que comenzaron a desarrollarse en la colonia 2 de Octubre, como las letrinas aerobias y anaerobias (en proceso de experimentación), la propagación de árboles locales y frutales, nutridos con abonos orgánicos para evitar la contaminación por fertilizantes químicos, etcétera.

Se concluye que las consideraciones de tipo ecológico para atacar estas colonias son sólo un pretexto para desalojar a una población de bajos recursos que en realidad “ha evitado la tala inmoderada ... cultivando asimismo plantas que evitan la pérdida del suelo y además producen oxígeno por fotosíntesis”.

⁵ *Consideraciones técnicas sobre la supuesta contaminación provocada por algunas colonias de Ajusco*, UNAM, Grupo Interdisciplinario de Estudios Agrobiológicos (GIEA), Ciencias (Biología).

Las movilizaciones de los pobladores, y los apoyos de los diferentes grupos mencionados, provocaron un cambio en la actitud de la Administración, con respecto al destino de estas colonias.

En mayo de 1984 se presenta el Programa de Conservación del Ajusco, en el que por primera vez se acepta oficialmente que no habría desalojo masivo de los pobladores de las colonias; se anuncia la expropiación de la zona de viviendas y la regularización de los colonos que tengan antigüedad suficiente para justificar su permanencia.

En un documento presentado por el delegado de Tlalpan en diciembre de 1984, se reiteran aspectos incluidos en el plan anterior, agregando que al tratarse de colonias ecológicas no se dotarían de servicios públicos “regulares” sino de servicios “rústicos y campestres” que no alteren el equilibrio ecológico.

Estas propuestas que se presentan como iniciativas del gobierno, no hacen sino incorporar y hacer suyas muchas de las iniciativas que habían venido desarrollando los mismos pobladores con el auxilio de los grupos voluntarios.

Al mismo tiempo que se anuncia la regularización de las colonias, se vuelve a insistir en la preservación de la zona del Ajusco, así como en las acciones que se llevarían a cabo para impedir nuevas invasiones y la especulación de tierras por parte de fraccionadores clandestinos.

A comienzos de 1985, Corett y la Delegación Tlalpan pusieron en marcha el programa de regularización de la tenencia de la tierra, que consiste en llevar a cabo una identificación de los lotes y un censo de la población, así como en la entrega de documentos individuales que acreditan la residencia de los pobladores en la zona. Las tierras aún no fueron expropiadas, y los documentos están muy lejos de constituir títulos de propiedad. Sin embargo, las colonias más combativas han aceptado este comienzo de la regularización, conscientes de que deben seguir presionando y luchando para que el proceso siga adelante.

EL PROYECTO DE COLONIA ECOLÓGICA PRODUCTIVA

Aunque en las tres colonias que estamos analizando se han estado llevando a cabo tareas de reforestación, experimentando huertos familiares, analizando o probando la posibilidad de usar sistemas alternativos para el tra-

tamiento y reciclaje de desechos orgánicos que no contaminen, es en la colonia Bosques donde por el momento se ha avanzado más en la elaboración de un proyecto ecológico integrado y en el desarrollo de las tareas previas a su aplicación. La propuesta de Colonia Ecológica Productiva proviene del trabajo mancomunado de la organización de colonos y de grupos de técnicos independientes que colaboran con los mismos, pero también se ha presentado a organismos públicos competentes (Departamento del D.F., Delegación de Tlalpan), con el objeto de obtener su apoyo y el financiamiento necesarios para la puesta en práctica del mismo.

La implantación de este programa implicaría, entonces, una acción concertada entre sector público y sector social, pero no podría existir sin la infraestructura organizativa de la colonia, consolidada en 7 años de autogestión comunitaria.

El documento que contiene la propuesta⁶ comienza por criticar el enfoque conservacionista del Departamento del D.F., que a través de sus planes propone para el Ajusco un gran Parque Nacional, un pulmón para la Ciudad de México, que se origina en el modelo de “cinturón verde” utilizado por el urbanismo de principios de siglo, separando así la necesidad de reforestar de la producción.

En cambio ella concibe a la población de la colonia no como marginada sino como “potencialmente productiva”, en una zona urbano-rural (en transición) donde puedan conjugarse valores del campo y la ciudad. Al considerar a la colonia como zona productiva, la problemática de la tenencia de la tierra podría ubicarse en otro marco jurídico, como el *ejido urbano* (diferenciando la propiedad del suelo y la del edificio), en el que la productividad resulte un elemento reivindicativo para la adjudicación del suelo.

Se propone que el espacio de consumo no sea predominante, con lo que se recupera un espacio de “práctica social productiva”. Relacionado con éste se piensa crear un nuevo modelo productivo que pueda generar pro-

⁶ Véase el documento titulado *Colonia ecológica productiva*, elaborado por el Grupo Cooperación Ajusco, del que forman parte el Consejo General de Representantes A.C., y la Sociedad Cooperativa de Consumo Bosques del Pedregal en Lucha, el Grupo de Tecnología Alternativa, S.C., el Centro de Investigación Biológica, S.C. y Agro-Industria Integrada, S.A.; los tres últimos son grupos de profesionistas independientes que trabajan fundamentalmente para organizaciones populares.

ductos “socialmente necesarios, económicamente viables y en una forma ecológicamente válida”, mediante un proceso educativo de la comunidad.

Para crear una modalidad de desarrollo urbano que no provoque antagonismo entre producción y equilibrio ecológico se propone una “célula productiva” que pueda generar 340 empleos, con una inversión de 100 millones de pesos, que piensa recuperarse en 3 años.

Ya se están comenzando a implantar en la colonia Bosques nueve “pilotos productivos”, basados en la organización existente en la comunidad, y en cada uno de ellos se interrelacionan varios módulos productivos que son los siguientes: reforestación, cultivo de champiñones, control de plagas, cría de conejos, sistema integral de reciclamiento (Sirdo),⁷ horticultura, piscicultura, talleres comunitarios y salud.

Cada módulo produciría elementos que sirven para otro y viceversa, lo que implica buscar complementariedades entre procesos de producción, utilizando residuos como un insumo y reduciendo al mínimo los impactos sobre el medio ambiente. Por ejemplo, el abono producido por el Sirdo sirve para los árboles frutales, y las ramas y hojas secas de esos árboles sirven para el Sirdo; el excremento del módulo de cría de conejos puede utilizarse para la producción de hortalizas y también para el Sirdo.

El programa se plantea en varias etapas, partiendo de la reforestación (ya se han sembrado 5 000 árboles), del control de plagas y del sistema integral de reciclamiento, con énfasis en el control ambiental, hasta llegar en la última etapa a la implantación de talleres comunitarios (carpintería, herrería, panadería, tortillería, etc.) y al mejoramiento urbano.

⁷ El Sirdo (patente mexicana) que se aplicaría en este proyecto, es un sistema de reciclamiento de desechos líquidos y sólidos provenientes de la vivienda o de equipamientos como mercados, panaderías, etc. Produce un abono orgánico de excelente calidad, aguas clarificadas aptas para ser empleadas para piscicultura y aguas filtradas para riego hortícola o frutícola. Con este sistema, se evita la contaminación generada por los mencionados desechos y se consigue, al mismo tiempo, la participación de la comunidad en su reciclaje. Se han planeado dos Sirdos para 170 familias cada uno y cada unidad va junto a una unidad de depósito de materia orgánica y a una unidad piscícola.

Cabe aclarar que las colonias 2 de Octubre y Belvedere se han inclinado más, con el asesoramiento de profesores y estudiantes de Biología y Arquitectura-Autogobierno, de la UNAM, por otros sistemas que no contaminan y son de más bajo costo, como el Clívis y la letrina campostera. Ambos sistemas se basan en la fermentación aeróbica de desechos humanos y basura biodegradable, para su transformación en abono.

Este proyecto (que parece haber tenido buena acogida por parte de las autoridades) es un ejemplo de creatividad y de búsqueda de nuevas alternativas para el mejoramiento de la comunidad, y está mostrando al mismo tiempo la importancia de la organización independiente de los pobladores y de las luchas urbanas para ofrecer nuevas soluciones a la problemática urbana y ambiental.

OBSERVACIONES FINALES

En este trabajo hemos mostrado cómo se originaron y evolucionaron algunas organizaciones y movimientos de pobladores, como consecuencia de los problemas que plantea a los sectores pobres urbanos su asentamiento en la ciudad. La dificultad para acceder a la tierra, y la falta de servicios mínimos para el consumo de las familias, fueron en un principio los problemas básicos que guiaron a esos pobladores a organizar sus luchas, por lo cual no se diferenciaron mayormente de muchos otros movimientos actuales en ciudades mexicanas. Resulta importante resaltar que los logros obtenidos en cuestión de servicios y equipamientos fueron producto de esas luchas. En este sentido, contrasta el mejoramiento conseguido en las colonias donde se dieron esas luchas y organizaciones, con la situación de carencias importantes en otras colonias donde ellas no estuvieron presentes, y a pesar de no haber tenido que sufrir las agresiones y sí muchas veces el apoyo del sector oficial.

Sin embargo, las características de la zona del Ajusco, que la constituyen en uno de los importantes “pulmones de la ciudad”, y para la cual se han establecido políticas de “protección ecológica” que han traído aparejadas la intención de desalojar a estos pobladores, han ido transformando a esas organizaciones; ellas comienzan a incluir en sus luchas los aspectos ambientales, generando así movimientos urbano-ecológicos por la permanencia en el lugar, que muestran asimismo su capacidad para ofrecer alternativas viables de poblamiento, contemplando la dimensión ecológica.

Si bien el intento de desalojo sirvió de base para el nuevo contenido de esos movimientos y para generar una colaboración de grupos profesionales universitarios que permitió la elaboración de políticas alternativas para el desarrollo de las colonias, esta experiencia se está transformando en algo que va mucho más allá de una simple lucha defensiva.

Aunque el Estado haya tomado como suyas algunas medidas propuestas por los pobladores, y esté tratando de aprovechar estas experiencias a su favor, no puede negarse el valor de esos movimientos para revertir ciertos procesos negativos, liderados por instituciones del Estado, y sobre todo para desarrollar iniciativas que pueden constituir soluciones diferentes de gestión urbana.

En este sentido, sería necesario que estos movimientos se multipliquen en el futuro, ofreciendo nuevas políticas y alternativas para el desarrollo urbano, sobre todo para los sectores más desfavorecidos de la sociedad, cuyas condiciones de vida difícilmente podrían mejorarse a partir de las prácticas de grupos privilegiados, de las estructuras de poder establecidas o de formas burocráticas centralistas.

Sin embargo, tampoco queremos afirmar con esto que se trata de un camino fácil cuyo éxito esté asegurado de antemano. Problemas internos de los mismos movimientos, y condiciones exteriores que atentan contra los mismos, dificultan permanentemente su acción, que requiere justamente de análisis críticos de las situaciones imperantes y de posiciones realistas dentro de un trabajo creativo de construcción de una nueva sociedad urbana.

TERCERA PARTE

POBREZA, POLÍTICAS SOCIALES, GÉNERO
Y GOBIERNO

LO QUE CAMBIÓ Y LO QUE NO CAMBIÓ DESDE HÁBITAT I

UNA REFLEXIÓN DESDE EL SUR*

La reunión de Hábitat II brinda la oportunidad de reflexionar, tanto de manera individual como de manera colectiva, acerca de las situaciones, fenómenos y procesos presentes en las ciudades, que se han mantenido sin modificaciones o que han cambiado desde la reunión internacional de Hábitat I; sobre las diferencias en las formas en que los problemas urbanos son observados e interpretados a lo largo del tiempo, y asimismo sobre las propuestas para hacer frente a esos problemas.

Esta tarea parece muy compleja o imposible de llevar a cabo a menos que se limite geográficamente o por temas, ya que la manera como se observan los cambios y la verdadera naturaleza de los mismos cambia según se trate de los países del Norte o de las diferentes regiones del Sur. También existe una gran variabilidad en la percepción de los cambios, dependiendo de qué aspecto de la cuestión urbana se trate. Para los propósitos de este trabajo me centraré en el análisis en lo que ha ocurrido en América Latina en lo que concierne a: 1) cómo ha evolucionado la organización interna de las ciudades, con particular énfasis en las contradicciones y conflictos existentes y en la segregación de diferentes grupos en el espacio urbano; 2) qué ha pasado con la pobreza y los asentamientos donde se ubica la mayoría de la población pobre; y 3) qué se ha transformado o ha permanecido sin mayores cambios, como consecuencia de propuestas o estrategias de intervención que han aplicado los gobiernos de la región.

Desde mi punto de vista, los temas seleccionados tocan puntos clave de los problemas urbanos en los países de la región, dado que diferentes estudios han puntualizado la creciente desigualdad y el aumento de la

* Hábitat I y Hábitat II fueron dos grandes foros internacionales organizados por Naciones Unidas. El primero tuvo lugar en Vancouver (Canadá) en 1976, y el segundo en Estambul (Turquía) en 1996. Cohen *et al.*, *Preparing for the Urban Future-Global Pressures and Local Forces*, Woodrow Wilson Center Press, 1996, pp. 66-79 (traducción).

pobreza, como consecuencia de una difícil realidad social que ha golpeado a América Latina. Asimismo, se han dado cambios en relación con las propuestas para hacer frente a los problemas y éstas al mismo tiempo deben verse en el contexto de las transformaciones económicas y políticas que tuvieron lugar desde Hábitat I, en 1976.

Este trabajo se apoya fundamentalmente en una revisión y análisis de documentos producidos por agencias internacionales, ya que éstas proveen una información en el plano regional, o por grupos de países, y también porque a partir de los trabajos de esos organismos hemos podido hacer un seguimiento de los puntos de vista, posiciones y propuestas presentados frente a los problemas mencionados. Estas presentaciones son interpretadas y en algunos casos comparadas o discutidas, teniendo en cuenta las conclusiones de trabajos académicos y de mi propia experiencia de investigación y práctica en el campo de los estudios urbanos.

CONTRADICCIONES, DIFERENCIAS SOCIALES Y CONFLICTOS EN PAÍSES LATINOAMERICANOS

En 1950, 30% de la población mundial vivía en ciudades; alrededor de 1995 ese porcentaje aumentó a 45% del total de la población, y se estimaba que para el año 2005 la cifra iba a alcanzar 50%. Esta información de tipo global varía de región a región. Tres cuartas partes de la población de los países desarrollados y de América Latina viven en áreas urbanas, mientras que en Asia y África la población urbana no representa ni un tercio del número total de habitantes, aunque su tasa de urbanización está aumentando. En los países llamados en desarrollo, en general, la población urbana crece a, una tasa anual de por los menos 3,6%. En otras palabras, aumenta alrededor de 170 000 personas por día, y alrededor del año 2030 la población urbana de esos países en desarrollo alcanzaría dos tercios de la población total. A pesar de que América Latina, en conjunto, es una región muy urbanizada, también contiene zonas muy diferentes. Hacia 1985 se identificaron tres grupos de países con diferente grado de urbanización. El primer grupo incluye los países más urbanizados, como Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, con un promedio de 82% de población urbana. El segundo grupo comprende seis países: Brasil, México, Colombia, Perú, Cuba y Nicaragua, con 69% de población urbana. Por último

encontramos a Ecuador, Bolivia, Paraguay y el resto de Centroamérica, con porcentajes bastante más bajos, y un promedio de 42% de población urbana.¹ Es importante hacer notar que en los años 80 se produjo una importante declinación del proceso de urbanización en los países del segundo grupo (que incluye a casi todos los más poblados de la Región) y también en el ritmo de crecimiento de las grandes metrópolis de América Latina, las que en décadas anteriores se habían caracterizado por un ritmo de crecimiento muy intenso.

A pesar de que no puede negarse que algunos de los serios problemas urbanos de estos países se agudizaron debido a la alta concentración de personas en ciudades y al crecimiento vertiginoso de las grandes metrópolis, creemos que esos problemas son producto, fundamentalmente, de estructuras económicas ligadas a una distribución muy desequilibrada del ingreso y a ciertos estilos de desarrollo prevalecientes. Análisis de cambios en la distribución del ingreso en algunos países latinoamericanos mostraron desde comienzos de los años 80 que se había perdido mucho terreno y que las mejoras de comienzos de los años 1990 en países como Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela no fueron suficientes como para compensar el aumento de la inequidad social de la década precedente.² Asimismo, los gastos innecesarios, la contaminación atmosférica, problemas de transporte y la pobreza en las ciudades han tenido más que ver con la contradicción entre la privatización de los beneficios y la socialización de los costos de la urbanización que con el tamaño demográfico de las metrópolis.³

El derroche es rampante y ello puede observarse por ejemplo en la manera como se planean las carreteras o se demuelen edificios que están aún en buenas condiciones, para ser remplazados por otros más altos o de mayores densidades que pueden procurar más altas rentas. El derroche puede verse también en el abuso o uso ineficiente de energía y de materiales provenientes de productos generalmente asociados al consumo de las

¹ Alejandro Rofman y Nora Marqués, "Tendencias en el proceso de urbanización", *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*, Buenos Aires, Argentina, IIED-AL, Grupo Editor Latinoamericano, 1990, pp. 21-78.

² Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), *Panorama Social de América Latina*, Santiago, Chile, Naciones Unidas, 1994.

³ CEPAL, *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, Santiago, Chile, Naciones Unidas, 1989.

clases más acomodadas. Por último, vemos también el desgaste que se produce dentro de nuestra potencial mano de obra.

Al mismo tiempo, es muy difícil para las clases populares acceder al suelo para vivienda debido a la mentalidad prevaleciente en el sector inmobiliario, en el sentido de hacer ganancias rápidas. Esta mentalidad se impone en el mercado por parte de los dueños de los lotes baldíos que mantienen su propiedad fuera del mercado esperando obtener mejores precios, y por desarrolladores inmobiliarios que basan sus ganancias en los cambios de uso del suelo que promueven con sus propios proyectos. Al hacer esto los desarrolladores perpetúan e intensifican la división social del espacio y la segregación de los más pobres. En otras palabras, los cambios en los usos del suelo les permite obtener grandes ganancias, de ahí que la especulación de los desarrolladores sólo sirve para aumentar los precios de la tierra en anticipación a futuros usos del suelo. Este tipo de prácticas tiende a eliminar cualquier posible uso del suelo que no esté dentro de la lógica de las ganancias requeridas para pagar los altos precios.⁴

Dentro de este contexto económico las inversiones tienden a concentrarse en algunos grupos, ya que las políticas económicas estimulan aumentos en las tasas de utilidad y en restricciones en el gasto social. Esto sólo producirá mayor desigualdad. Mientras las familias pobres y aun de baja clase media tienen dificultades para enfrentar los altos costos de los servicios urbanos básicos, los costosos estilos de vida de los grupos más afluentes quedarán sin cambios. Más aún, estos modelos perpetúan e intensifican la segregación espacial de los más empobrecidos debido a los aumentos en el transporte urbano y al hecho de que las mayores inversiones se realizan en la ciudad formal o en las áreas donde habitan las familias de mayores recursos.⁵

Esto ha ocasionado malestar y movimientos sociales en América Latina, en países como Venezuela, Colombia, Brasil, Argentina y México.

A pesar de que las crecientes diferencias entre los grupos sociales en las ciudades del Sur corresponden a un fenómeno universal que también se encuentra en ciudades del Norte, lo que se observa en las ciudades latinoamericanas es que la mayoría pobre de la población no ha podido mejorar

⁴ *Ibid.* Véase también Martha Scheingart y Antonio Azuela, "Hábitat popular", *Construcción y Administración*, pp. 351-390.

⁵ CEPAL, *La crisis urbana*.

sustancialmente sus condiciones de vida (a veces hasta las ha empeorado), y en muchas ocasiones nuevas olas de pobres se han agregado a estas mayorías como consecuencia de reajustes sociales y espaciales. Las condiciones de estas personas contrastan con las de grupos cuyo nivel de consumo es a veces más alto que el de las familias más privilegiadas de los países desarrollados.

EMPLEO, POBREZA Y ASENTAMIENTOS IRREGULARES

En América latina, durante los años 1970 existía la percepción de que el ingreso de los trabajadores manuales iba a aumentar en el corto plazo junto con el rápido ritmo de la urbanización. En las ciudades se encontraba una estructura ocupacional variada y al mismo tiempo la posibilidad de tener un entrenamiento en el trabajo podía ayudar a una familia pobre a dejar atrás la pobreza.⁶ Sin embargo, durante la crisis de los años 80 los empleos y salarios cayeron de manera dramática en los países de la región; el desempleo apareció fuertemente en las ciudades, llegando a 11% en 1985. También hubo un aumento en el número de personas trabajando en el sector informal debido a la disminución en la oferta de empleos de buena calidad en el mercado, y por esta razón el empleo informal urbano se expandió de tal manera que los avances conseguidos en las tres décadas anteriores se perdieron.⁷

Si bien en algunos países durante los años 90 se vio de nuevo una mejora de la economía y la caída del desempleo, en otros éste siguió aumentando o bien bajó para luego volver a aumentar, como en los casos de México y Argentina.⁸ Asimismo, de acuerdo a la Comisión Económica para América Latina, las estadísticas acerca de la evolución de la pobreza, particularmente en áreas urbanas, la gran mayoría de los países de la región tenía un porcentaje más alto de familias debajo de la línea de pobreza en 1994 que a fines de los años setenta.⁹

⁶ Bertrand Renau, *The Task Ahead for the Crisis of the Developing Countries*, documento de trabajo del Banco Mundial, núm. 209, julio de 1975.

⁷ Héctor Szretter, "Empleo e ingresos urbanos en América Latina", *Construcción y Administración*, pp. 117-174.

⁸ CEPAL, *Panorama social*.

⁹ *Idem*.

En cuanto a la vivienda, encontramos que entre 30 y 50% de la población urbana en los países latinoamericanos habitaban asentamientos irregulares, o tugurios hacinados. Las necesidades de la población de bajos ingresos en las ciudades no podía solucionarse ni mediante el mercado inmobiliario formal ni mediante programas públicos, por lo cual muchos podían acceder a lotes de terreno por medio de invasiones o de transacciones ilegales y utilizando la autoconstrucción de la vivienda.

La recurrencia de esta modalidad de apropiación y desarrollo del suelo, llamada urbanización popular, ha sido reconocida como una forma importante de producción habitacional en las ciudades.

Algunos estudios han mostrado que un alto porcentaje de las casas de estos asentamientos se construían, total o parcialmente, a través de la utilización de la mano de obra de las familias que las ocupaban. Mientras los estudios de los años 60 tendieron a idealizar las viviendas producidas por sus ocupantes, posteriormente se puso más énfasis en lo relativamente costoso de este tipo de vivienda. El uso de métodos artesanales tradicionales, la baja productividad, y la falta de experiencia de los autoconstructores, llevaron al lento ritmo de la construcción y al gran sacrificio de las familias implicadas. Por último los residentes de estos asentamientos deben esperar largos períodos para recibir las infraestructuras y servicios básicos. Vivir muchos años en estos barrios sin servicios trae aparejado una vida muy difícil sobre todo para las mujeres y los niños, los que constituyen los grupos más sensibles a las carencias de los asentamientos irregulares.¹⁰

Este tipo de desarrollos comenzaron en los años 50 o 60 en la mayoría de los países latinoamericanos y al principio fueron considerados un cáncer urbano de manera que sus habitantes fueron objeto de numerosos intentos de desalojo.¹¹ Luego fueron aceptados y tolerados para convertir-

¹⁰ Jorge Legorreta, *La autoconstrucción de vivienda en México: el caso de las ciudades petroleras*, Ciudad de México, Centro de Ecodesarrollo, 1984. Véase también Alberto Lovera, "Indagaciones sobre la construcción de la vivienda en los barrios de ranchos: el caso de Caracas", *Revista Interamericana de Planeación*, SIAP12, núm. 65, México, 1983, pp. 9-29; Mario Zolezzi y Julio Calderón, *Vivienda popular, autoconstrucción y lucha por el agua*, DESCO, Lima, Perú, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo; y Schteingart y Azuela, "Hábitat Popular".

¹¹ Martha Schteingart (ed.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.

se luego como el modelo para solucionar la problemática habitacional de los pobres en el tercer mundo.

Un aspecto positivo que surge de este tipo de asentamiento, y al que hay que prestarle atención, es que, como consecuencia de este fenómeno han surgido movimientos y organizaciones sociales, cuyas luchas, activismo comunitario y experiencia de autogestión han producido un cierto robustecimiento de la sociedad civil, y en algunos casos han servido de base para la creación de modelos alternativos de gestión urbana.¹²

RESPUESTAS AL DESARROLLO URBANO-REGIONAL: PLANEACIÓN Y MANEJO DE LOS ASENTAMIENTOS

La planeación de los asentamientos humanos incluye medidas que afectan, modifican o adaptan los procesos socio-espaciales de ocupación, uso y organización del territorio, para mejorar la calidad de vida de la población. La planeación también es vista como un proceso para delinear un proyecto nacional de desarrollo implantado en los ámbitos local y regional, ya que es en esos planos donde se ubican los mecanismos específicos que producen la desigualdad social y donde la participación social puede tener lugar.¹³

La historia de la planeación en América Latina incluye diferentes modalidades institucionales. Existen esfuerzos de planificación tanto nacionales como regionales, urbanos o metropolitanos, propuestas de desarrollo rural integral, planes y programas de infraestructura y planes sociales para atender el tema de la pobreza. La planeación en el plano nacional comenzó como una herramienta para distribuir recursos con una perspectiva centralizada con el lema “primera década del desarrollo”, lanzada por Naciones Unidas en 1955. No obstante, creemos que esta sobrecentralización ha creado apoplejía en el centro y anemia en la periferia de las ciudades, y que quizás la mejor manera de proceder debería incluir una combinación de medidas innovadoras en el plano local, junto a guías estratégicas

¹² Willem Assies, Gerrit Burgal y Tom Salaman, *Structures of Power, Movements of Resistance: An Introduction to the Theories of Urban Movements in Latin America*, CEDLA, Estudios de América Latina, núm. 55, Amsterdam, 1990.

¹³ Centro de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (CNUAH), *Hábitat, Planificación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: teorías y metodologías*, Nairobi, Kenya, Naciones Unidas/CEPAL, 1984.

centralizadas que tengan en cuenta el uso eficiente y equitativo de recursos escasos. Sin embargo, existen ciertos acuerdos sobre que no es una buena idea que las soluciones provengan del centro de manera piramidal o sólo desde lo local, lo que muchas veces refleja preferencias de intereses particulares y no aseguran un uso eficiente y equitativo de recursos limitados. Las autoridades locales pueden hacer que los asentamientos mejoren, introduciendo cambios estructurales y políticas redistributivas, aunque también deben estimular la autonomía y las iniciativas locales o resulta difícil pensar que de otra manera se puedan encontrar soluciones adecuadas.¹⁴ Los objetivos más frecuentes de la planeación regional están dirigidos hacia la integración territorial, la corrección de los desequilibrios en la producción de la vivienda para ciertos grupos sociales, el control del crecimiento metropolitano y el desarrollo de territorios específicos, aunque estos objetivos tienden a ser más un discurso ideológico que propuestas para una acción viable. La planeación regional pocas veces ha estado ligada a otros esfuerzos de desarrollo como, por ejemplo, a cambios en la propiedad del suelo, desarrollo industrial, políticas relacionadas con el medio ambiente, transporte y comunicaciones; las políticas para mejorar las condiciones de vida de los más pobres. Asimismo, la planeación no ha sido eficiente para hacer que la participación social sea posible.¹⁵

Siguiendo, de cierta manera, los pasos de los países del Primer Mundo, ha habido un intento de lograr un mayor equilibrio en el desarrollo de la tierra urbana, mediante planes macro-espaciales, como los referidos a las regiones polo, a las ciudades satélites, a los nuevos centros de población y a corredores de desarrollo. Todas estas alternativas fueron propuestas con los mismos principios: mientras que las fuerzas socioeconómicas, en general, tienen un efecto en las formas espaciales, el gobierno podría también reformar las fuerzas socioeconómicas a través de estrategias espaciales. Tales estrategias eran difíciles de implantar y sólo en pocas circunstancias se podría esperar que fueran exitosas.¹⁶

¹⁴ Lloyd Rodwin y Bishwapriya Sanyal (eds.), *Refugio, establecimiento y desarrollo*, Boston, Departamento de Estudios Urbanos y Planeación, Instituto Massachusetts de Tecnología, 1987.

¹⁵ CNUAH, Hábitat, *Planificación de los asentamientos*, op. cit.

¹⁶ Lloyd Rodwin y B. Sanyal, "Shelter, Settlement and Devepolment: An Overview", *Refugio, establecimiento y desarrollo*, Lloyd Rodwin (ed.), Naciones Unidas, 1987, pp. 3-31.

La planeación urbana o metropolitana se ha desarrollado poniendo énfasis en mecanismos como la zonificación, densificación y el control de la expansión urbana, particularmente por medio de los planes reguladores. Éstos fueron introducidos en muchos países del Tercer Mundo durante los años 50 y 60, y constituyeron un intento de coordinar el desarrollo urbano mediante propuestas espaciales de largo plazo, dejando de lado los aspectos económicos, demográficos y sociales. Por esa razón mostraron ser inapropiados para los países involucrados. En los años 70 estos planes estáticos tendieron a ser remplazados por la orientación llamada de la planificación activa. Así, la acción gubernamental dinámica, de corto plazo, se hizo más frecuente y los proyectos fueron seleccionados basándose en análisis socioeconómicos de costo-beneficio. Los planes de acción prestaron mayor atención a las finanzas públicas, tratando de hacer frente y de superar las demoras en la provisión de servicios básicos así como de proveer mejores condiciones sanitarias y ambientales para los pobres. Más recientemente se dio un mayor interés en la gestión estratégica dentro de un esfuerzo por conseguir un equilibrio entre estrategias espaciales e intersectoriales, de largo plazo, y programas de desarrollo y planes de acción de corto plazo. Este tipo de planeación se apoya en el reconocimiento de que las decisiones tomadas por una agencia pueden tener efectos en aspectos manejados por otras y que los costos y beneficios relacionados con un sector pueden diferir mucho de aquellos referidos a la sociedad en conjunto.¹⁷ Sin embargo, muchas veces proyectos de corto plazo han ignorado su relación con estrategias más amplias.

A pesar de que los países latinoamericanos han favorecido la acción gubernamental centralizada hasta comienzos de los años 80, luego, aparecieron estrategias que contenían algún grado de descentralización. Éstas incluyeron la elección local de autoridades, el fortalecimiento municipal, al expandir las funciones de tales autoridades y al aumentar los recursos fiscales locales. Esto se pudo observar para las ciudades medias a pesar de que se observaron algunas limitaciones con respecto a la falta efectiva de financiamiento para promover la actividad económica, la pobre calidad

¹⁷ Programa de las Naciones para el Medio Ambiente (PNUMA) y CNUAH, *Directrices Ambientales para la planificación y gestión de asentamientos*, Madrid, España, Ministerio de Obras Públicas y Transporte, 1987.

técnica del personal ocupado, las limitaciones en los procesos de toma de decisiones, y la falta de una real participación ciudadana.¹⁸

Han surgido diferentes enfoques con respecto a la planeación social y ellos cubren puntos de vista sectoriales (con énfasis en salud, educación y vivienda) o bien se dirigen a los pobres extremos a través de programas compensatorios, como los Fondos de Inversión y Pronasol, el Programa de Solidaridad implantado en México. Este tipo de programas focalizados se diseñaba para que los mismos beneficiarios se involucraran en la organización del programa, y estos beneficiarios se definían a partir del territorio y la comunidad, haciendo énfasis en la transparencia en el manejo de los procesos. No obstante, varias evaluaciones que se llevaron a cabo en México, llegaron a la conclusión de que era muy difícil cumplir con algunos de los principios de Pronasol en el contexto de un sistema político autoritario con un alto grado de corrupción.¹⁹ Los fondos de inversión social fueron replicados en varios países de la región, de acuerdo con los lineamientos fijados por el Banco Mundial para compensar la intensificación de la pobreza que resultó de programas de ajuste estructural.

En lo que tiene que ver con el problema habitacional de los pobres, las Naciones Unidas reconocen en su *Reporte Mundial de Asentamientos Humanos* de 1986, lo que ya se ha dicho en este trabajo. Desde finales de los años 70 la visión que prevaleció acerca del desarrollo urbano, las migraciones y la pobreza, fue mucho más positiva de lo que fue en los años 50 y comienzo de los 60. Debido a estudios que se llevaron a cabo sobre estos fenómenos, los asentamientos irregulares dejaron de ser considerados los peores problemas de la ciudad y comenzaron a ser vistos como respuestas a las necesidades de vivienda de los más necesitados. El objetivo central de la Estrategia Habitacional Global para el Año 2000, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1988, fue hacer que la vivienda adecuada fuera accesible para toda la población. La estrategia reconoce que la situación habitacional en los países en desarrollo no ha mejorado a pesar de la existencia, durante décadas, de la intervención

¹⁸ CNUAH, Hábitat, *Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*, Nairobi, Kenya, Naciones Unidas/CEPAL, 1993.

¹⁹ Emilio Duhau y Martha Scheitingart, "Governance and Poverty at the Local Level: Mexico, Colombia, and Central America", documento preparado para el Proyecto GURI, Universidad de Toronto/Fundación Ford, Toronto, Canadá, 1995.

directa del gobierno: entonces recomiendan que éstos dejen la producción habitacional al sector privado y a los esfuerzos de la comunidad, proveyendo sólo apoyo legal, financiero e institucional a estos procesos. A pesar de que esta estrategia se está implantando en varios países, está claro que las necesidades de los pobres no se han enfrentado ni solucionado. Sólo en los casos en que se han enfrentado esas necesidades ha sido cuando los gobiernos han dado subsidios directos y asistencia especial. Entonces, la propuesta de apoyar a los menos pobres de manera indirecta liberando recursos para los más necesitados implica la reducción del papel del Estado, a favor del sector privado, las organizaciones no gubernamentales y las propias comunidades.²⁰

PROBLEMAS URBANOS Y SUS SOLUCIONES. LAS VISIONES
A PARTIR DE HÁBITAT I Y HÁBITAT II

Hábitat I fue parte de la Estrategia Internacional de Desarrollo para la Segunda Década de las Naciones Unidas, con el objetivo de “intercambiar experiencias, estimular la innovación y asegurar la más amplia diseminación de nuevas ideas y tecnologías relacionadas con la relación entre el hombre y su hábitat.”²¹

Durante los debates generales una gran variedad de países discutieron los retos del desarrollo y la necesidad de mejorar la calidad de vida para conseguir un acceso más equilibrado y justo a los recursos, y para crear mejores condiciones de vida para los grupos más necesitados. Se hizo énfasis en la pobreza y en la degradación humana que sufre la mayoría de la población en un mundo con fuertes desequilibrios en oportunidades económicas y sociales. El problema con los asentamientos humanos es sólo una parte de un problema mucho mayor y profundo: las precarias condiciones de vida de más de tres cuartas partes de la población mundial (quienes enfrentan serios problemas de nutrición, agua, empleo, salud y educación). Durante la Conferencia, se enfatizó la necesidad de incrementar la calidad

²⁰ CNUAH, Hábitat, *Experiencias Nacionales con suministro de viviendas para los grupos más pobres*, Nairobi, Kenya, CNUAH, 1994.

²¹ Naciones Unidas, *Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos y Plan de Acción de Vancouver*, Naciones Unidas, 1976.

de vida de toda la humanidad en el contexto del Nuevo Orden Económico Internacional. También se expresó una clara preocupación acerca de la explosión demográfica de las tres décadas pasadas, la migración masiva hacia las ciudades y el fuerte aumento en el número de habitantes de las ciudades. Se mencionó que desde 1950 cerca de 300 millones de personas se habían movido a las áreas urbanas de los países subdesarrollados.

Las recomendaciones principales surgidas de la conferencia con respecto a la planeación de los asentamientos fueron las siguientes: 1) la planeación del desarrollo económico y social debe proveer una infraestructura para la planeación comprensiva de asentamientos en los planos nacional, regional y local; 2) la planeación de las áreas rurales debe ser dirigida a la revitalización y a las desventajas venideras de las poblaciones dispersas; 3) la renovación urbana y la rehabilitación deben respetar los derechos y los ideales de los nuevos beneficiarios y preservar sus valores culturales; 4) se debe prestar especial atención para brindar servicios esenciales a los vecindarios, 5) la planeación en todos los niveles se debe redefinir como un proceso permanente que requiere observación, evaluación e investigación.

Diversos estudios y opiniones fueron pesimistas, de cualquier manera, acerca de si las recomendaciones de Vancouver podrían tener un impacto directo. En los países latinoamericanos, por ejemplo, las condiciones socioeconómicas adecuadas no han sucedido a partir de la adaptación al acercamiento de una mentalidad reformista y los pasos concretos hacia el mejoramiento de los asentamiento humanos.²² Además, la crisis económica de 1980 causó un incremento de la pobreza y el empeoramiento de las contradicciones y los conflictos socio-urbanos, haciendo más difícil el cumplimiento de los objetivos planteados.

Hábitat I tuvo lugar durante un periodo marcado por el conflicto de los países tercermundistas por alcanzar una posición más justa en el orden mundial. La reunión se presentó al mismo tiempo que se propuso la Carta de los Derechos y Obligaciones de las Naciones ante las Naciones Unidas. Hábitat II, por otro lado, se llevó a cabo durante tiempos más difíciles. Las economías nacionales eran más dependientes, y su habilidad para adoptar decisiones y regular sus propias economías de manera independiente era deficiente, lo cual fue particularmente cierto en el caso de los

²² CNUAH, Hábitat, *Planificación de asentamientos*, op. cit.

países del Sur. El costo del ajuste estructural probó que el crecimiento económico era indispensable, pero no lo suficiente para asegurar el desarrollo social. Las estrategias debían tener en cuenta a la sociedad y no sólo a la economía. En otras palabras, no era posible alcanzar una estabilidad macroeconómica sin tener en cuenta las necesidades e intereses de los sectores más pobres y vulnerables de la población.²³ Por otro lado, la carga del servicio de la deuda extranjera se volvía rápidamente más onerosa y en muchos países requería de los recursos económicos que podían ser usados como fondos de programas sociales. Asimismo, la mayoría del capital para inversiones vendría de fuentes privadas, y ellas buscarían hacer negocios principalmente en los escasos países donde el promedio de ingresos era mayoritariamente de rango medio.²⁴

A la luz de este sombrío panorama de los países tercermundistas, el contenido del Plan de Acción Global (PAG) para Hábitat II se enfocaba en la gente y en sus asentamientos, y en el objetivo de los líderes gubernamentales y de las organizaciones no gubernamentales de desarrollar “estrategias facilitadoras” en diferentes países para brindar a sus habitantes una oportunidad de ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones, trabajando para mejorar su propio entorno. Esto incluía a las nociones de “gobernanza” y “liderazgo” como herramientas básicas para alcanzar esas metas. Para definir problemas urbanos, el PAG abordaba principalmente el comportamiento antisocial de los individuos (por ejemplo, el crimen y la corrupción), que brindaba el trasfondo a nuestras ciudades en lugar de poner énfasis en la relación entre el contexto socioeconómico de las ciudades y sus aspectos culturales, políticos y psicosociales. Por lo tanto, se planteaba una nueva ética, que partía de las estrategias facilitadoras, por medio de la cual los líderes políticos y representantes de las comunidades involucren a los segmentos representativos más pobres de la población para trabajar con los gobiernos, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, con la finalidad de determinar juntos el futuro deseado, decidiendo por sí mismos las medidas a implantar y su orden de prioridad.

²³ Naciones Unidas, *Conferencia Mundial en Desarrollo Social*, declaración del proyecto, Comité Preparatorio para la Conferencia Mundial en Desarrollo Social, Naciones Unidas, Nueva York, 1994.

²⁴ Naciones Unidas, *Conferencia Mundial*.

La herramienta más importante usada en Hábitat I para abordar los problemas urgentes de los asentamientos humanos, en 1970, parecía ser la intervención del Estado y la planeación en todos sus niveles. En Hábitat II, cuando florecía la mentalidad neoliberal, la filosofía prevaleciente tenía sus grandes esperanzas en las estrategias facilitadoras, la nueva herramienta mágica de los años 90, dentro de la cual el gobierno desempeñaba un papel mucho menor, la pobreza era aceptada, buscando nuevos intentos para crear formas diferentes de organización de las comunidades y una nueva relación entre el Estado y la sociedad.

ANÁLISIS DE LO QUE HA CAMBIADO Y DE LO QUE NO HA CAMBIADO ENTRE HÁBITAT I Y HÁBITAT II

En las ciudades latinoamericanas, los contrastes y las diferencias entre los ricos y los pobres se han vuelto mayores y los conflictos se han intensificado. Mientras unos viven entre lujos otros tienen carencias hasta de lo más básico. A pesar de que la pobreza siempre ha estado presente en las ciudades latinoamericanas y los asentamientos irregulares se presentaron en tiempos pasados, no pueden ser descritos como fenómenos transitorios, pero sí como parte de un problema estructural permanente de las ciudades subdesarrolladas, un problema que se ha intensificado con el incremento del desempleo y del empleo informal, y con la caída del valor real de los salarios. Lo que no ha cambiado, sin embargo, son los procesos que causan que diferentes personas tengan diversos grados de acceso a los servicios urbanos, así como la escasez y la penuria que afecta a la clase más necesitada. A pesar de que hay mucho menos discusión sobre los mecanismos socioeconómicos para obtener acceso a la tierra, la división social del espacio, la segregación socio-espacial, la cuestión de la vivienda de los pobres, etc., estos problemas no han cambiado fundamentalmente y continúan caracterizando nuestras ciudades. Comparando los textos producidos en Hábitat I y Hábitat II se nota la escasa discusión de estos temas.

¿Qué ha cambiado y qué no ha cambiado respecto a la vivienda, por ejemplo, desde 1976? Entre las cosas que no han cambiado están la justificación de la necesidad de una política de vivienda, la justificación de un gobierno incluyente en este sector, y el papel de la vivienda en la economía. Brindar vivienda a los más pobres requiere una estrategia de gobier-

no diseñada específicamente para estas personas. La vivienda es parte del sector productivo de la economía y, por lo tanto, debe ser visto como un componente clave en cualquier fase transitoria, para ser usada como una herramienta que conduzca hacia el crecimiento económico. Lo que ha cambiado, por otra parte, es que las nuevas estrategias de las agencias internacionales y los gobiernos se han orientado hacia diferentes grupos de personas. Esto ha llevado a un cambio significativo en cuanto a los impactos de la orientación de las políticas y en la organización de la administración de la vivienda por parte de los gobiernos.²⁵

La planeación, en sus diversos niveles, ha sido criticada ya sea porque no se ha implementado o porque trajo muy pocos resultados positivos para la población. El proceso de descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos municipales han sido importantes avances, pero aún son muy limitados en la práctica. Esto no debería ser entendido como que la planeación debe ser descartada como una práctica, sino que debe ser más flexible y realista.

En este sentido sigue sin haber una razón válida del porqué debe ser descartada la intervención del gobierno en la organización del territorio para apoyar a los grupos pobres. La retórica neoliberal en los discursos oficiales y el cambio en la actitud de las agencias internacionales y los gobiernos de la región, con respecto a la función propia del gobierno, están detrás de muchos de los comentarios negativos de la planeación y de la intervención del gobierno. De acuerdo con esa retórica, la función debe ser limitada para permitir a los grupos privados, a las organizaciones no gubernamentales, y a la población misma hacerse cargo de los problemas sociales. Este cambio de actitud es totalmente opuesto a los principios y estatutos aprobados o propuestos en 1976. En Hábitat II no hubo ninguna discusión acerca de la intervención del gobierno ni de la planeación, mientras el grito de guerra era “estrategias facilitadoras” y la aplicación de un conjunto de principios como fortalecimiento, equidad, etc. La importancia de estos principios no puede dejarse de lado, pero por sí mismos no parecen ser suficientes en un mundo donde el acceso a los recursos básicos es cada vez más desigual y las relaciones internacionales cada vez más asi-

²⁵ Comisión Económica para Europa, *Housing Policy Guidelines: The Experience of Economic Commission for Europe with Special Reference to Countries in Transition*, Nueva York, Naciones Unidas, 1993.

métricas. Hábitat I se realizó con la idea de la Carta de los Derechos y Obligaciones de las Naciones, mediante la cual se demandó un trato más justo para los países tercermundistas. Hábitat II, por otro lado, se llevó a cabo durante el tiempo en que el mayor problema parecía ser ignorado a favor de las iniciativas individuales, locales y privadas, y las así llamadas nuevas éticas.

Estos principios y planes propuestos son consistentes con la retórica neoliberal que promueve la redefinición de los papeles y responsabilidades de las familias, organizaciones de base, negocios y demás, para alcanzar gobiernos más pequeños, más eficientes y menos intervencionistas. Evidentemente la influencia del neoliberalismo en las políticas sociales es producto de una compleja combinación de factores. Tanto la caída del socialismo real como la crisis del Estado de Bienestar, especialmente en los países más desarrollados, han ayudado a producir un cambio en la ocurrencia de los eventos y esto se ha manifestado por medio de medidas que reflejan una tradición de privatización. Esta tradición ha existido siempre en nuestras sociedades y su adopción no sólo es consecuencia de la necesidad económica sino también de la repercusión de la antigua idea de que lo privatizado es mejor que lo público, a pesar de que estudios detallados y la experiencia usualmente demuestran lo contrario.²⁶

Podemos identificar dos vías diferentes en las cuales las llamadas “políticas facilitadoras” han sido el punto de partida de la posición central de las propuestas de Hábitat II. Una vía enfatiza la liberación de los mercados, desregulación y privatización, la cual está en el núcleo de las reformas neoliberales. La otra vía, en contraste, propone abordar los problemas de vivienda de los grupos más necesitados, teniendo en cuenta el desarrollo de la organización comunitaria y la democratización de la vida ciudadana. Naturalmente, estas dos vías pueden involucrar diferentes grados de intervención del gobierno y diversos puntos de vista relativos al curso que la intervención debe seguir.

Sin embargo, me gustaría prestar atención en la poco original naturaleza de estas propuestas. Muchos de estos principios involucrados fueron

²⁶ Timothy Barnekov, Robin Boyle y Daniel Rich, *Privatism and Urban Policy in Britain and the United States*, Londres, Inglaterra, Prensa de la Universidad de Oxford, 1989. Timothy Barnekov, Robin Boyle y Daniel Rich, *Privatism and Urban Policy in Britain and the United States*, Londres, Inglaterra, Prensa de la Universidad de Oxford, 1989.

establecidos hace más de una década, y los resultados no siempre fueron positivos, particularmente para los segmentos de la sociedad urbana menos favorecidos. Por otra parte, en algunos casos las políticas facilitadoras implican un desconocimiento de la situación de los grupos pobres, ya que dejan la solución a sus problemas en sus propias manos.

En vista de lo que hemos aprendido a partir de muchas experiencias que siguieron el mismo curso que algunas propuestas de Hábitat II, creemos que es esencial establecer una advertencia acerca del peligro de crear grandes expectativas acerca de “nuevas” estrategias cuyo contenido aún no está claro.

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA: UN ESTUDIO COMPARATIVO*

POR QUÉ MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

El objetivo de este trabajo es presentar algunas reflexiones comparativas con respecto de la pobreza y las políticas sociales en México y Estados Unidos en un primer intento por mostrar, a grandes rasgos, las diferencias y similitudes que pueden observarse en las tendencias que prevalecen en los dos casos analizados.

En general se han realizado muy pocas comparaciones referidas al tema que nos ocupa, sobre todo entre países del Norte y del Sur. Me parecen necesarias por varias razones: primero, porque a partir de esas comparaciones se puede obtener una visión distinta de lo que está ocurriendo en cada sociedad y lograr conclusiones que quizá no hubieran podido surgir del análisis de un solo caso; luego, porque sobre todo entre México y Estados Unidos hay una serie de relaciones que estaría influyendo de alguna manera en el tipo de pobreza y de políticas sociales que se dan en ambos medios. Esas relaciones se refieren a la dependencia económica de México con respecto al segundo país, que en cierta medida agudiza la pobreza y repercute en el deterioro de las condiciones de trabajo para amplios segmentos de su población, pero también en el precio que tiene que pagar Estados Unidos por su posición de dominio, lo cual se expresa en las migraciones de mexicanos hacia ese país, en la relación de los migrantes con el mercado de trabajo, su ubicación en las ciudades y su acceso a los beneficios del Estado. Pero lo más importante es que, como investigadora de la realidad mexicana, analizar las políticas sociales en Estados Unidos y sus cambios más recientes adquiere particular interés, ya que muchas de ellas y el modelo de sociedad que las sustenta han estado ejerciendo influencia en la orientación de las políticas que se intenta aplicar en México.

* *Revista Mexicana de Sociología*, año LIX, núm. 2, abril-junio de 1997, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, pp. 161-184.

Para este trabajo me basaré en la consulta de la bibliografía que presenta la información y las discusiones sobre la pobreza y las políticas sociales en cada uno de los países considerados, así como en nuestras propias investigaciones sobre esos temas, y haré referencia (de manera complementaria) a los casos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de Washington, D.C.

Quisiera aclarar que este trabajo no entraña un intento riguroso de comparación, pero como hasta ahora son escasos los análisis de este tipo (y como tampoco existe una madurez suficiente en este campo de la investigación para realizar comparaciones más finas), pensamos que es posible llegar a conclusiones útiles al establecer algunas similitudes y diferencias entre casos notables, para luego continuar con estudios de mayor profundidad (Oyen, 1996).

LA POBREZA EN AMBOS PAÍSES. DEFINICIONES, FORMAS DE EDICIÓN Y DEBATES SOBRE ELLA

Es posible distinguir dos grandes tendencias en el estudio de la pobreza: la que podría ubicarse dentro de la “ingeniería social” y la tendencia socioestructural. La primera está más vinculada con cuestiones administrativas y de política, y dentro de ella se encuentra la medición de la pobreza. Esta orientación tiende a aislar la pobreza de la estructura social más amplia y a considerarla como un problema que puede enfrentarse por medio de la política social; la pobreza, entonces, resulta ser un concepto normativo, y tiene que ver con una condición social que requiere algún mejoramiento de los grupos en cuestión. La segunda orientación, en cambio, se interesa por las instituciones societales y por los procesos mediante los cuales se crea y reproduce la pobreza, con lo cual ella se ubica en el contexto de la sociedad global. Desde el punto de vista de las ciencias sociales, el enfoque lógico consiste en analizar la distribución del ingreso o del bienestar como un continuo, teniendo en cuenta una gradación de situaciones dentro de la estructura social¹ (Mishra, 1996). Mientras el enfoque estructural ha

¹ Algunos autores han hecho hincapié en el hecho de que la pobreza es parte de una jerarquía creada socialmente y que sobrevienen conflictos al producirse transferencias de recursos hacia los pobres mediante políticas de asistencia social, las cuales pueden producir

sido más bien desarrollado por historiadores, politólogos y sociólogos, la otra perspectiva de análisis se ha constituido preferentemente en el campo de trabajo de los economistas.

En Estados Unidos hay un gran interés por la medición de la llamada *línea de pobreza*, y está relacionado, en cierta medida, con las discusiones y diferencias entre conservadores y liberales en lo que concierne a la política de asistencia social, pues mientras los primeros defienden una fuerte restricción de esa política y una línea de pobreza más baja, los segundos promuevan un mayor apoyo a los pobres y una línea de pobreza más alta. Desde los años sesenta se ha adoptado en Estados Unidos una línea de pobreza oficial basada en el costo de una canasta de necesidades básicas y de una dieta alimentaria mínima. En 1955 se había calculado que una familia promedio gastaba un tercio de sus ingresos en alimentos, entonces la canasta total se calculó multiplicando por tres el gasto en alimentos, criterio que no se actualizó, teniendo en cuenta los cambios posteriores en la estructura del consumo. Con este método de medición de la pobreza, en términos absolutos, se observó que disminuyó de 19% de la población total en 1964 a 11% en 1973; subió nuevamente en los años ochenta y llegó a un máximo de 15.2% en 1983 (proporción que volvió a descender un poco, pero se mantuvo en niveles más altos que en los años setenta). Sin embargo, según mediciones de pobreza relativa (que usan 50% de los ingresos medios como nivel de pobreza), las proporciones son mayores y han ido en aumento constante (18% en 1972, 19% en 1982 y 19.5% en 1988; Ruggles, 1990).²

Según esos indicadores, Estados Unidos es el país desarrollado o altamente industrializado que presenta la mayor proporción de pobres, y la

cambios dentro de esas jerarquías, temidos por otros grupos no pobres. Asimismo, se ha afirmado que se requiere una cierta cantidad de pobreza en la sociedad para asegurar el funcionamiento de la economía, ya que la pobreza lleva a la gente a realizar cierto tipo de trabajos, necesarios, de baja calidad y mal remunerados (Gans, 1973, citado por Oyen, 1996).

² Los críticos del método aplicado para determinar la línea de pobreza oficial señalan que la pobreza es una norma social y no física y que por lo tanto el consumo mínimo de una familia debe “relativizarse” teniendo en cuenta las nuevas formas de consumo de alimentos y demás bienes dentro de la sociedad. De hecho, alegan, la línea oficial ha estado cayendo como proporción del ingreso medio de los hogares, y como consecuencia los “pobres” están representando un grupo menor de la población, que difiere cada vez más de las condiciones en las que se encuentra la familia media (Ruggles, 1990).

pobreza ha persistido, e incluso aumentado, pese a que amplios sectores de la sociedad piensan que se ha hecho mucho por combatirla. Sobre todo desde que el presidente Johnson declaró “la guerra a la pobreza” en los años sesenta, ese problema comenzó a constituirse, en la historia reciente de Estados Unidos, en un tema importante para la política y la investigación.

Desde el punto de vista de la segunda orientación mencionada, que pone el conflicto en el centro del análisis, la explicación de la persistencia de la pobreza en Estados Unidos se encuentra en la cuestión de la distribución del poder, y en la capacidad que tienen los que lo detentan de hacer uso de las instituciones políticas. Así, la tendencia de los pobres estadounidenses a no votar y la declinación de los sindicatos, puede ser importante para entender la persistencia de la pobreza. Dichos estudios ayudan a lograr una comprensión más clara de la política norteamericana en lo referente a los pobres (Katz, 1986; Weir *et al.*, 1988).

En América Latina la discusión acerca de la pobreza y su medición ha comenzado mucho más tarde, no hace más de 15 años, en el contexto de la fuerte crisis económica que afectó a los países de la región, del desarrollo de las políticas de ajuste (para reducir los gastos y equilibrar las finanzas públicas) y de la gran influencia de las ideas y políticas neoliberales. Mientras en las décadas de los cincuenta y los sesenta hubo una gran producción y discusión por parte de intelectuales latinoamericanos de teorías como la dependencia, la modernización y la marginalidad, en los años ochenta las respuestas intelectuales se orientaron más hacia la medición de la pobreza y la discusión sobre las políticas de asistencia a los pobres, con una fuerte influencia de los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, etcétera, los cuales de alguna manera han establecido la agenda del debate³ (Golbert y Kessler, 1996). Entonces, si bien en América Latina la pobreza ha sido un problema crónico que ha abarcado a amplios segmentos de la población, el interés por medirla y atenderla es reciente. Evidentemente el aumento del desempleo, la expansión del sector informal de la economía, pero también el descenso de los ingresos reales de los trabajadores, han tenido un efecto dramático en el

³ Posiblemente la crisis de paradigmas, la caída de los países socialistas y el fortalecimiento de la ideología neoliberal que busca enfrentar la pobreza a través de medidas directas hacia los pobres, han dificultado el desarrollo teórico y el planteamiento de esquemas de análisis más estructurales como los formulados en décadas anteriores.

aumento de la pobreza, sobre todo de la urbana, que ha sido la que más ha aumentado en los últimos años.

En cuanto a la medición de la pobreza en esta región, al método de línea de pobreza, que también se aplica en Estados Unidos,⁴ se agrega el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que tiene en cuenta el acceso de las familias a una vivienda mínima aceptable, así como a servicios básicos, educación y salud. La evolución de la pobreza ha sido distinta según se aplique uno u otro método, ya que ambos entrañan diferentes formas de percibir este fenómeno. Para el caso de México, no hay series de índices de pobreza por NBI, pero, según el método de LP, la proporción de pobres ha bajado de 72.6% del total de la población en 1968 a 48.5% en 1981, y aumentó en los años ochenta hasta alcanzar la cifra de 66% del total en 1992 (pasando por 58.5% en 1984 y 64% en 1989) (Boltvinik, 1995).⁵ Salta a la vista que en la sociedad norteamericana el peso de los grupos denominados “pobres”, por ingresos, es mucho menor que en México, aun cuando se encuentran tendencias comunes en los años ochenta hacia el aumento de la pobreza en los dos países.

Un aspecto que resulta importante destacar se refiere a quiénes son los pobres en ambos contextos, sobre todo en cuanto a su relación con el trabajo. Las estadísticas han mostrado que los pobres en Estados Unidos se encuentran principalmente entre los que por razones de edad, limita-

⁴ Aunque en esta región también se ha aplicado en muchos casos el método de línea de pobreza en su variante alimentaria, que toma como base sólo la Canasta Normativa Alimentaria y que tiene en cuenta fundamentalmente la desnutrición o el hambre en la medición de la pobreza extrema. Sin embargo, hay diferencias en cuanto a la manera de considerar la necesidad de los alimentos básicos, y también se han generado críticas respecto de esta variante, porque los pobres no sólo necesitan alimentarse, sino que además tienen otras necesidades que se consideran básicas (Boltvinik, 1997).

⁵ Sin embargo, se puede suponer que la pobreza por NBI ha declinado, ya que si consideramos los porcentajes de viviendas con agua entubada, drenaje y electricidad, así como la calidad de esas viviendas (variables que entran en la definición de la pobreza por NBI), podemos notar que han aumentado (Schteingart y Solís, 1995). Esa misma declinación de la pobreza se observa en otros países latinoamericanos para los cuales sí se encuentran mediciones de pobreza por NBI (como Colombia). También hay que aclarar que hay diferentes maneras de aplicar el método de medición de la pobreza por ingresos, y ello ha conducido a elaborar cifras divergentes referidas a la proporción de pobres y pobres extremos en este país. Quizá las mayores divergencias se presentan entre los datos elaborados por el sector oficial y los investigadores independientes (véase Escobar Latapí, 1996).

ciones físicas y situación familiar no pueden trabajar, mientras que en México la pobreza afecta a diferentes grupos de edad, y en una medida importante también a personas en edad de trabajar. Sin embargo, en Estados Unidos la situación ha ido cambiando, acercándose un poco más a la que prevalece en la región latinoamericana; así, se ha dado un aumento de la pobreza entre la población blanca, y han disminuido un poco las grandes diferencias entre porcentajes de negros y blancos pobres, que siempre fueron mucho mayores para los primeros. En los años ochenta aumenta considerablemente la pobreza en familias encabezadas por hombres que trabajan (aunque la proporción sigue siendo baja), debido a la crisis del empleo y a la dificultad cada vez mayor para encontrar trabajos bien remunerados o de tiempo completo (Katz, 1989).

La *percepción del problema de la pobreza* es diferente en ambos contextos; en el caso de Estados Unidos la mayor parte de los textos sobre los pobres se refiere a ellos como personas diferentes del resto de la población y les atribuye la responsabilidad de su situación. De ahí que se considere necesario llevar a cabo transformaciones personales para superar la pobreza, como adquirir ciertas destrezas, una ética de trabajo, etc. (“... la cultura del capitalismo mide a las personas por su habilidad para producir dinero, y condena a los que no pueden prosperar”) (Katz, 1989). Además, por medio de la cultura dominante se difunde la idea de que los pobres tienen determinados comportamientos debido a que poseen deficiencias morales o un sistema de valores equivocado (Gans, 1995).⁶ En América Latina y México en particular, esa visión también existe, pero no tan difundida. Según algunos autores, una característica común en los años ochenta dentro de los sectores interesados en el estudio de la pobreza ha sido la ausencia de enfoques que culpen a los pobres por su situación (tampoco se ha relacionado la pobreza con factores étnicos y raciales). Se ha dado más bien un acuerdo sobre la existencia de factores económicos estructurales que producen ese fenómeno (Golbert y Kessler, 1996). En cambio, no muchos textos que tratan el tema de la pobreza en Estados

⁶ Según ese mismo autor, la distinción entre conducta divergente o dañina resulta de capital importancia, ya que, en una sociedad multicultural, castigar un comportamiento diferente es inadmisibile. “En Estados Unidos no se puede tolerar que se estigmatice a los ciudadanos cuya única ofensa es que la población del *mainstream* los considere culturalmente repugnantes” (Gans, 1995).

Unidos ven a los pobres como producto de un sistema económico y socio-político que produce desigualdades y exclusión.

POLÍTICAS SOCIALES EN ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS

Antes de hacer referencia a los esquemas generales de política social dentro de los cuales se ubican las políticas o programas para los pobres en Estados Unidos y México, es necesario introducir algunas ideas acerca de los modelos o paradigmas que se vislumbran detrás de las tendencias presentes en las políticas sociales que se tratan de aplicar en diferentes países. Según Minujin y Bustelo (1997), es posible hablar de un modelo ubicado en la tradición más conservadora de la política económica y social, que parte de una visión atomística de la sociedad, en la que no existe una preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza, mediante el cual se da prioridad a las políticas sociales focalizadas en los pobres y grupos más vulnerables, y se sigue una ética, básicamente de compasión, con un uso marginal y transitorio de los subsidios para lograr una gobernabilidad que permita la aplicación de reformas a favor del mercado. El otro paradigma, según los mismos autores, se relaciona con la tradición del llamado “Estado de bienestar”, y con las propuestas de reformadores sociales que han priorizado la igualdad social y la “justicia redistributiva basada en la solidaridad colectiva”, mediante la intervención activa de un Estado democrático que desarrolle una política social integrada a la política económica (y no marginal a ella); el acceso a un empleo productivo, a una educación de calidad y a una serie de derechos y responsabilidades para todos, mediante la construcción de una “ciudadanía emancipada”, se encuentra en el centro de la concepción de ese modelo (véase Minujin y Bustelo, 1997).⁷

⁷ Estos autores se refieren exactamente a dos modelos de ciudadanía: el primero que hemos mencionado, llamado “de ciudadanía asistida”, y el segundo, “de ciudadanía emancipada”, que hoy “disputan el contenido de la política social en América Latina”. El primer paradigma se puede reconocer en las propuestas del Banco Mundial, vinculadas a los ajustes económicos y modelos de “apertura” que se están aplicando en la región; el segundo se puede relacionar con las reformas sociales que tuvieron lugar en algunos países europeos como Inglaterra y Suecia.

Las políticas sociales en Estados Unidos

En este país hay, según algunos autores, un semiestado de bienestar (Katz, 1986) que se apoya en dos sistemas diferentes: el de la seguridad social y el de la asistencia social. A estos tipos de protección para mantener el nivel de vida de las familias habría que agregar las restricciones jurídicas que se imponen a los empleadores para asegurar estándares mínimos en cuanto a los salarios y condiciones laborales de los trabajadores; además, una de las vías de ayuda más antiguas y difundidas en el país ha sido el sistema de educación pública.

A diferencia de lo que ha tenido lugar en países europeos, Estados Unidos presenta una política social fragmentada, con medidas incompletas que no han alcanzado una cobertura universal (sobre todo en materia de salud) y se encuentran dispersas en distintos niveles de gobierno (Jusidman, 1996).⁸ El sistema de bienestar social de ese país se propone minimizar el uso de fondos públicos para los que podrían pagar por ciertos bienes y servicios, y se piensa que el acceso a ellos debe, fundamentalmente, relacionarse con el trabajo; de esta manera, las personas de bajos ingresos, de sexo masculino, sin hijos y menores de 65 años, no tienen mayores apoyos del Estado (Lustig, 1993).

Los programas de seguridad social incluyen seguro de desempleo, seguro médico (*medicare*) y compensación para trabajadores; aunque cubren también a gente con bajos ingresos, como en el caso de los jubilados y desempleados, en buena medida se dirigen a familias de clase media. La idea es que estos beneficiarios han realizado aportes al programa y por lo tanto se han “ganado” los beneficios que reciben. Mientras la seguridad social constituye un derecho para todos los que se encuentren ubicados dentro de ciertas categorías referidas a la edad, la capacidad de trabajar y la posesión de un empleo, la asistencia social constituye una ayuda sujeta a la comprobación de medios disponibles (*means tested*). Hay, así, virtualmente, un sistema de bienestar (sobre todo para las personas de edad avanzada) y un sistema residual para una población dentro de la cual se encuentran familias o individuos que muchos califican como “no merece-

⁸ Además, las transferencias de fondos que se hacen en ese país a los grupos pobres y desamparados son menores que las normas establecidas por la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE).

dores de la asistencia” (*undeserving*), por los que se paga impuestos y de los que no se recibe nada. De esta manera, la pobreza entre las personas de edad avanzada ha disminuido desde los años sesenta, mientras la correspondiente a los adultos más jóvenes y los niños dejó de bajar a mediados de los años setenta y ha tendido a aumentar como consecuencia del descenso de los recursos canalizados hacia los programas de asistencia, a los que nos referiremos más adelante. Si bien hay otros factores, además de la política social, que influyen en esta situación, no se puede dejar de considerar importante la falta de un sistema universal de derechos (Mishra, 1996). La diferencia entre los dos sistemas entraña también que la seguridad social tenga una clientela mayoritariamente de clase media y que la de la asistencia social esté dirigida a los pobres, quienes cargan con el estigma de los *undeserving poor*, de que son parasitarios.

En cuanto a la evolución de las políticas sociales en Estados Unidos, tenemos que hacer referencia a dos momentos decisivos que han marcado cambios importantes, tanto para la seguridad social como para el sistema de asistencia para los pobres: la Gran Depresión de los años treinta (la más profunda convulsión económica de la historia norteamericana), que rompió con las restricciones del sistema anterior, y los grandes movimientos sociales de los años sesenta, como consecuencia de las migraciones de los negros desde las zonas agrícolas del sur, sobre todo hacia los grandes centros urbanos del norte (Fox Piven y Cloward, 1971).⁹ Es decir, la ampliación de las políticas sociales y en particular del sistema de asistencia para los pobres coincide con grandes momentos de movilización social, que en los años sesenta se vinculan fundamentalmente a la lucha de la población afroamericana por tener mayor acceso a satisfactores sociales básicos, pero también a los derechos civiles, lucha que el gobierno trató de capitalizar a su favor para ampliar su base política electoral. Sin embargo, mientras los avances conseguidos dentro de los programas de seguridad social

⁹ Según estos autores, una masa cada vez mayor de negros pobres en las ciudades surgieron por primera vez como una potencial fuerza política, y los cambios introducidos mediante los programas de la Gran Sociedad (Great Society Programs) exigieron la canalización de fuertes sumas de dinero para hacer frente a los problemas de salud, vivienda, etcétera, en los guetos de las zonas centrales, particularmente de las grandes metrópolis, pero también esfuerzos del gobierno federal para organizar a esos grupos de la población (a través del Community Action Program), con el fin de conseguir su apoyo electoral para el Partido Demócrata en el gobierno.

se fueron manteniendo (y significaron un aumento sustancial de recursos destinados a ellos), la expansión del sistema de asistencia sólo trajo aparejado un aumento marginal de su presupuesto, que además no ha permanecido al mismo nivel después de superados los momentos de convulsión (Jackson, 1993).

Asimismo, se ha afirmado que los programas de seguridad social han hecho más que los de asistencia por sacar a la gente de la pobreza, y que estos últimos, muy numerosos, no pueden ser considerados realmente como programas de lucha contra la pobreza, ya que no logran colocar por arriba de la línea de pobreza a las familias asistidas. Estudios comparativos de diferentes países muestran que quienes utilizan más los programas focalizados para los pobres (modelo residual de seguridad social) tienden a tener más pobres (como Estados Unidos y Australia), mientras que países como Suecia, que tienen menos pobreza, han desarrollado sobre todo programas universales (Mishra, 1996). Volveremos luego sobre este punto.

Las políticas sociales en México

Podemos encontrar dos grandes periodos en el desarrollo de las políticas sociales en México. En el primero, que se inicia en los años cuarenta y se extiende hasta principios de los años ochenta, predomina una concepción tutelar del Estado mediante la cual éste tiene como función importante garantizar los derechos sociales de la población, y en ese marco la política social tendría un papel complementario de la política económica.¹⁰ Durante ese periodo se comenzó a desarrollar un sistema de seguridad social limitado a los trabajadores asalariados en el sector formal de la economía, cuya base fue la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943; pero también se dio una cierta fragmentación en los mecanismos de la seguridad social, ya que posteriormente, además del citado Instituto, se crearon subsistemas para los trabajadores del sector público, para los integrantes de las fuerzas armadas y para los trabajadores de grandes empresas paraestatales. La política de seguridad social desarrollada en esta

¹⁰ Esta última, dentro del modelo de sustitución de importaciones, se proponía ampliar el mercado interno al promover la demanda de bienes de producción nacional mediante la aplicación de una política proteccionista de la industria nacional.

época combinó un esquema limitado a los trabajadores asalariados, basado en la aportación obrero-patronal (complementada con recursos provenientes del erario federal), con mecanismos de regulación y subsidio a los precios y abasto de bienes y servicios básicos (alimentos básicos, electricidad, agua potable, transporte, etc.) y un esquema de orientación universalista en el ámbito de la educación (desarrollo de un sistema público de educación gratuita y obligatoria) y de atención a la salud de la población no asegurada (sistema público gratuito pero deficiente en calidad y alcance, configurado como un servicio para pobres) (Gordon, 1997). Como ya apuntamos para el caso de Estados Unidos, también en México la evolución de la política social presentó algunos momentos de grandes transformaciones y avances, vinculados con coyunturas de agitación social. Así, por ejemplo, durante los años setenta, después de los grandes movimientos de 1968, se desarrolló una multiplicidad de instituciones, programas y mecanismos que operaron en los campos de la alimentación, la salud, la educación y la vivienda, destinados en algunos casos a complementar o ampliar en ámbitos específicos los esquemas de seguridad social y, en otros, a atender necesidades y demandas sociales no cubiertas mediante esos esquemas. Vale la pena destacar que durante dicha década se instrumentaron también programas destinados a la promoción de zonas “marginadas”, fundamentalmente rurales, y que incluyeron la participación y organización de la comunidad receptora, mecanismos que a partir de los años ochenta se utilizaron de manera generalizada en los programas dirigidos a los pobres. Pero si bien esos programas ya poseían un componente de focalización,¹¹ no estaban destinados a remplazar, como ocurriría más tarde, otros mecanismos que exigían la aplicación generalizada de subsidios mediante el precio de bienes y servicios básicos (Gordon, 1997).

El segundo periodo que se puede identificar en la evolución de las políticas sociales en México se caracteriza, como consecuencia del déficit fiscal y de la crisis económica general, por abandonar el objetivo de redistribuir más el ingreso mediante la política social, y dejar de considerar responsabilidad del Estado promover el crecimiento económico por medio de políticas proteccionistas. Se pone en marcha un proceso de ajuste estructural que rechaza el proteccionismo, estimula la competencia, la

¹¹ Al definir su población objetivo de acuerdo con indicadores de pobreza que entonces se referían a la “marginalidad”.

apertura comercial y la inversión extranjera, mientras que el gasto social se reduce notablemente, sobre todo durante la primera parte de este periodo, y tiene lugar un proceso de privatización de algunas empresas paraestatales. Sin embargo, tales respuestas a la crisis económica de los años ochenta no han acarreado la completa sustitución del modelo anterior de seguridad social, sino una serie de intentos de ajuste y racionalización administrativa y financiera de las instituciones y programas sociales; se han acompañado, en algunos casos, de la creación de nuevos programas, y en otros, de la reorientación de programas preexistentes o, más específicamente, del *desarrollo de programas destinados a la atención a la pobreza*, junto con una progresiva reducción, y finalmente eliminación, de los mecanismos que entrañaban la aplicación no focalizada de subsidios.¹² En lo que respecta a las instituciones de seguridad social, el gobierno federal redujo sus contribuciones durante los años ochenta, con la perspectiva de su total autofinanciamiento mediante las aportaciones obrero-patronales; además, últimamente se introdujeron reformas al Instituto Mexicano del Seguro Social que abren la posibilidad de la administración por empresas privadas de los fondos de pensión, así como la subrogación de los servicios de salud y bienestar social que presta la institución (Gordon, *op. cit.*). Pero el dispositivo más importante de este periodo para la atención a los pobres fue el Programa de Solidaridad, creado durante la administración de Salinas de Gortari (1988-1994), dentro de la nueva Secretaría de Desarrollo Social, destinado a combatir la pobreza y al mismo tiempo a recuperar los niveles de adhesión al partido oficial, de los sectores pobres de la población (Dresser, 1992). El Programa hizo hincapié en la organización de las comunidades, en la corresponsabilidad de los pobres en cuanto a la solución de sus problemas (mediante la aportación tanto de recursos monetarios

¹² Se mantiene el esquema universalista de atención a *la salud* y a *la educación*, y se plantea una mayor descentralización de los dos sistemas mediante la transferencia de recursos e infraestructura a los gobiernos estatales. En lo tocante a la *alimentación*, la amplia aplicación de subsidios a la oferta fue reduciéndose hasta quedar limitada a unos pocos programas focalizados en la población pobre (programas de Leche Liconsa y de Tortilla subsidiada), lo cual respondía al programa de privatización del sector público paraestatal y al propósito de eliminar la aplicación generalizada de subsidios mediante el precio de los productos básicos. En el campo de la *vivienda*, se crea el Fondo de Habitaciones Populares (Fonhapo), para financiar de modo focalizado la ejecución descentralizada de programas para las familias pobres (Duhau y Schteingart, 1997).

como de mano de obra) y se puede ubicar dentro del tipo de los programas compensatorios propuestos por el Banco Mundial para hacer frente a las políticas de ajuste estructural que se han estado aplicando en los países de América Latina (Duhau y Schteingart, 1996).

Algunas interpretaciones comparativas generales

Si ubicamos los esquemas de política social en los dos países analizados, en relación con los paradigmas presentados al comienzo de esta sección, podríamos decir que el esquema de Estados Unidos combina aspectos de ambos modelos pero se acerca más al primero, mientras que en México (como ocurre también en otros países de la región) se ha ido transitando de un esquema inspirado mayormente en el segundo paradigma mencionado al modelo que, como dijimos, coincide con el que deriva del ajuste estructural y la apertura económica para los países latinoamericanos. Efectivamente, en la medida en que la política social norteamericana tiene como base la utilización de fondos públicos, fundamentalmente para los que se los han “ganado” mediante su trabajo, restringiendo la ayuda a los que el sector dominante de la sociedad denomina despectivamente como “los pobres que no merecen ayuda” o *underclass*, esa política se acerca más a un modelo individualista y competitivo que a un modelo de solidaridad social. En el caso de México es necesario aclarar que la orientación de las políticas anteriores a los grandes cambios de los años ochenta sólo exigió una aplicación muy parcial del modelo de “Estado de bienestar”, ya que se dio en un contexto de desarrollo económico limitado, grandes diferencias sociales y un sistema político poco democrático, basado en el corporativismo y las relaciones clientelísticas entre Estado y sociedad.

Por otra parte, y vinculado con lo que acabamos de observar, si comparamos los esquemas mencionados para Estados Unidos y México, es posible afirmar que este último país se ha ido acercando, sobre todo a partir de los años ochenta, a un esquema cada vez más parecido al de Estados Unidos (que se estructuró hacia finales de los sesenta) en cuanto a la existencia de dos sistemas: uno basado en la seguridad social y otro en la atención a los pobres, aun cuando el tipo de protección provista por cada uno y la clientela cubierta es diferente en los dos casos. Volveremos sobre este tema al referirnos más en profundidad a las políticas para los pobres.

Así, en Estados Unidos los programas incluidos en los dos sistemas entrañan ciertos derechos jurídicos (*entitlements*) de los ciudadanos que son elegibles para acceder a ellos, y en consecuencia que puede recurrir a la justicia si no los reciben (Lustig, 1993).¹³ En cambio, en el caso de México los derechos sociales sólo se aplican para las personas que tienen acceso a la seguridad social, mientras los sectores pobres que no reciben los bienes o servicios ofrecidos por los programas focalizados no tienen instancias jurídicas para reclamar su acceso a ellos, y sólo les queda como recurso la presión social de los grupos organizados. Esto se explica en México porque a las limitaciones producidas por la discrepancia entre la insuficiencia de recursos y de crecimiento económico general, por una parte, y la masa de individuos que hay que proteger, por la otra, se agrega la falta de condiciones que garanticen la vigencia efectiva de los derechos sociales y en especial la inexistencia de un poder judicial íntegro y eficaz. Por el contrario, en Estados Unidos esos derechos se aplican en el contexto en una sociedad de mucho mayor desarrollo económico y más amplios recursos, donde además hay un régimen jurídico y un poder judicial, ambos con alto grado de validez formal y de vigencia real.

También nos parece importante señalar que el sistema de bienestar social mexicano, a diferencia del norteamericano, incluye apoyar la construcción de infraestructura básica para proporcionar los servicios sociales, como las escuelas y centros de salud, los sistemas de agua entubada, drenaje, electrificación, caminos, pavimentación de calles, etcétera (Lustig, 1993). Estas diferencias se pueden atribuir, en parte, al hecho de que Estados Unidos tiene niveles mucho más altos de urbanización y de consolidación de sus centros urbanos y a que en México, en cambio, para los sectores pobres de la sociedad urbana, la expansión de la ciudades se da mediante asentamientos irregulares, que luego son regularizados por instituciones del Estado, las cuales deben también intervenir en la introducción de los servicios y equipamientos básicos en esos espacios de asentamiento popular.

¹³ No obstante la fragilidad de estas políticas de asistencia a los pobres debido, muchas veces, a su limitada vigencia y, como vimos, a su carácter cíclico (Fox-Piven y Cloward, 1971 y 1993), significa, a nuestro criterio, derechos más endebles que los referidos a la seguridad social.

POLÍTICAS SOCIALES PARA LOS POBRES EN LOS DOS PAÍSES.
ALGUNAS CONSIDERACIONES A PARTIR DE ESTUDIOS DE CASO

Los programas para los pobres en Estados Unidos y México

Una de las cuestiones centrales en las discusiones sobre política social en Estados Unidos, sobre todo en los medios políticos, es por qué (a pesar de todo el dinero gastado en los programas de asistencia) persiste la pobreza. Sin embargo, esa discusión parece fuera de lugar pues, en realidad, en la mayoría de los países altamente industrializados se gasta mucho más en programas sociales que en Estados Unidos, pero en ningún lugar ha habido tantos estudios y debates como en este país (Mishra, 1996). A continuación pasaremos revista a los principales programas de asistencia a los pobres en dicho contexto.

Mediante los programas que someten a comprobación los medios de que disponen los individuos o las familias pobres (*means tested programs*), se les distribuye dinero y otros recursos. Para ser elegible hay que demostrar que no se percibe más de una determinada cantidad de ingresos. Algunos de estos programas se focalizan a grupos específicos dentro de los pobres (personas de edad avanzada, familias encabezadas por mujeres, discapacitados, etcétera). Los programas más importantes mediante los cuales se entrega mensualmente una cantidad de dinero (que varía según el ingreso de las familias y el estado en el que residen) son: 1) la ayuda a familias con hijos dependientes, menores de 18 años (AFDC); 2) el seguro de ingreso suplementario (SSI), para los discapacitados y personas de más de 65 años; 3) el programa de asistencia general (GA), para personas pobres de menos de 65 años sin hijos, de carácter estatal. Además hay programas mediante los cuales se proporcionan ciertos servicios o bienes, como: 4) la ayuda médica (*medicaid*) que ofrece un seguro médico para niños y adultos pobres; 5) los cupones para alimentos (*food stamps*), que se pueden canjear en diferentes comercios habilitados, y 6) los programas públicos de vivienda o los subsidios para que las familias pobres puedan hacer frente a los pagos del alquiler, la calefacción y la electricidad. Las personas elegibles para algunos programas también pueden acceder a otros, y de esta manera, una familia puede recibir mensualmente un paquete que incluye tanto cupones para alimentos y asistencia médica, como ayuda a familias con hijos dependientes (AFDC).

Pero hay diferencias entre los distintos tipos de programas; por ejemplo, el Seguro de Ingreso Suplementario —Supplemental Security Income (SSI)—, dirigido a las personas de edad avanzada, difiere de otros programas orientados hacia los pobres, considerados (sobre todo por los sectores más conservadores) como no merecedores de asistencia pública (*undeserving poor*). El primero es federal (no basado en los estados) y bastante más generoso que, por ejemplo, el dirigido a las familias con hijos dependientes —Aid for Families with Dependent Children (AFDC)—, y tiene mucho más apoyo en las comunidades. Justamente, el programa AFDC ha sido muy criticado por considerarlo responsable del aumento en la cantidad de familias encabezadas por mujeres (sobre todo mujeres afroamericanas que tienen hijos fuera del matrimonio), aun cuando algunos estudios han mostrado que esa relación no es válida, ya que la ayuda prestada mediante ese programa ha bajado considerablemente a partir de los años setenta.¹⁴ Mientras los pobres en edad avanzada han recibido, según diferentes autores, una ayuda adecuada, no hay en Estados Unidos programas suficientes y efectivos de apoyo a los niños.

A pesar de que los citados programas son federales, se encuentran diferencias en cuanto a los requerimientos exigidos en distintos estados para acceder a ellos, lo cual entraña también variaciones referidas a los grupos asistidos. Estas variaciones se originan porque en algunos casos los gobiernos estatales proveen recursos suplementarios para atender a otros grupos, además de los fijados en primera instancia por el gobierno federal (por ejemplo en el programa de ayuda médica), o por el contrario, se presenta la tendencia reciente a disminuir el apoyo a los necesitados, lo que ha llevado a ciertos estados a limitar la cantidad de personas elegibles mediante la aplicación de mayores requerimientos para acceder a los programas. Por ejemplo, para continuar accediendo al programa de salud (*medicaid*) o de ayuda a familias con hijos dependientes (AFDC), debe demostrarse que se está participando en programas de entrenamiento laboral

¹⁴ Como la ayuda provista mediante el AFDC varía mucho entre los estados de la Unión, se ha podido observar que en los que el apoyo es mayor no necesariamente aumenta la cantidad de familias que presentan el comportamiento señalado. Asimismo, el AFDC ha venido declinando desde hace dos décadas, y se considera que el beneficio medio provisto por ese programa para una familia de cuatro miembros disminuyó 42% en dólares reales entre 1970 y 1990 (Schram, 1995).

y que se tiene alguna posibilidad de conseguir un empleo en un futuro próximo, así como que las mujeres no están teniendo más hijos o que los niños asisten a la escuela y están inmunizados (Burtless, 1993). Entonces, a la reducción de los beneficios para los pobres (en los años ochenta no aumentaron de acuerdo con la inflación y actualmente incluso disminuye su valor nominal) se agrega el requerimiento de que deben trabajar, y una especie de nuevo “paternalismo” que se expresa en la imposición de una serie de restricciones para los que no van a la escuela, que tienen hijos mientras reciben la asistencia, etc. Algunos relatos de vida, referidos principalmente a niños y jóvenes de familias pobres de Nueva York, sobre todo afroamericanas e hispanas, dan cuenta de los terribles estragos que han producido los cambios recientes en los programas sociales a partir de las acciones emprendidas por su actual alcalde republicano contra los grupos más vulnerables de esa ciudad (Kozol, 1996).

Sin embargo, en los últimos años no sólo los republicanos sino también los políticos pertenecientes al grupo de los “nuevos demócratas” (como el mismo presidente Clinton) han hecho hincapié en la necesidad de reducir la dependencia de los pobres de la asistencia social del gobierno, promoviendo la idea de que sea el trabajo el responsable de sacar a la gente de la pobreza (Schram, 1995).¹⁵ Pero, como ha afirmado ese autor, la llamada política “postindustrial” sólo intenta racionalizar la incapacidad del sistema económico para generar oportunidades laborales adecuadas para todos, y puede considerarse como un medio para no ver la limitada oferta de trabajo bien remunerado; al insistir en la ética de trabajo y reducir la asistencia del Estado no se tienen en cuenta las condiciones reales del mercado laboral que deben enfrentar muchos de los que viven en la pobreza, los cuales quedan así librados a sus propias fuerzas. Todas estas tendencias han cristalizado en las últimas reformas a

¹⁵ El presidente Reagan aprobó en 1988 la ley de Apoyo a la Familia, en la cual ya se establecían requerimientos de trabajo para poder recibir la asistencia social. Asimismo, desde su primera campaña electoral para la presidencia, Clinton propuso terminar en un plazo de dos años con la política de asistencia tal como se venía aplicando, después de poner en práctica un programa de entrenamiento para los que deberían buscar trabajo. Los republicanos venían insistiendo, desde hacía tiempo, en la necesidad de no brindar asistencia a madres jóvenes solteras y sus hijos (sobre todo a través del AFDC), y tampoco a los inmigrantes legales; los derechos de asistencia serían remplazados por una ayuda discrecional que los estados podrían brindar a su criterio (Schram, 1995).

la asistencia social aprobadas por el Congreso y el presidente Clinton a mediados de 1996.

En México los programas para los pobres son también concebidos y financiados, en general, por el gobierno federal, pero no dejan de tener una importancia no despreciable (en su operación) tanto las instituciones como las organizaciones sociales locales. Como ya habíamos apuntado, la característica fundamental de estos programas es que se han concebido como *programas focalizados*, y en muchos de ellos, como en el caso norteamericano, los individuos o las familias tienen que comprobar sus ingresos para poder acceder a ellos.

Los programas más importantes dirigidos a la población pobre se pueden ubicar dentro del campo de la nutrición, la vivienda y los servicios básicos (como vimos, estos últimos no se incluyen en los programas norteamericanos). En cuanto a los programas de apoyo a la nutrición, los que han tenido mayor continuidad y cobertura han sido los referidos al consumo de leche y de tortilla, aun cuando también existen otros, puestos en vigor por el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), organismo ubicado dentro de la Secretaría de Salud, dirigidos a proporcionar desayunos escolares, despensas y cocinas populares, con una cobertura bastante limitada. El programa de leche tiene una larga trayectoria, con arraigo principalmente en la población urbana, y ha sufrido algunas modificaciones de acuerdo con la normatividad que el Banco Mundial ha propuesto para programas focales; el programa de tortilla es más nuevo y, a lo largo de sus 13 años de vida, se ha adaptado a los cambios económicos y políticos del país; ambos se han ubicado recientemente dentro de la Secretaría de Desarrollo Social y se han dirigido a familias con ingresos de hasta dos salarios mínimos. En lo que toca a los *programas de vivienda para los pobres*, se crea, en 1982, el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (Fonhapo), institución federal destinada a financiar de modo focalizado la ejecución descentralizada de programas de vivienda para los sectores pobres de la población, excluidos del acceso a una vivienda por medio del mercado o de otros programas del gobierno. Los programas de *servicios básicos para los pobres*, particularmente de agua y drenaje, para los que habitan en asentamientos que comienzan como irregulares, se han venido desarrollando en los últimos años mediante el mencionado Programa de Solidaridad. Dentro de dicho programa para combatir la pobreza, el subprograma de servicios se destacó por la gran cantidad de re-

curso recibidos.¹⁶ Es decir, este importante programa (que por falta de recursos se ha reducido mucho en la actual administración, sobre todo a partir de la terrible crisis que comenzó a finales de 1994), ha significado, fundamentalmente, un apoyo para obtener servicios básicos más que transferencias monetarias, que como hemos visto están más presentes en el caso de Estados Unidos.

En la actualidad se ha hecho hincapié en la descentralización de ese programa, usando asimismo criterios de mayor transparencia en la transferencia de recursos del ramo XXVI, del gobierno federal a los estados (Secretaría de Desarrollo Social, 1996), y se han propuesto cambios para coordinar mejor los programas nutricionales (vinculándolos además a un paquete básico de salud y alimentación), que tardaron más de dos años en concretarse por falta de acuerdo entre los grupos a cargo de la política social (Sánchez, 1996).¹⁷

Si bien aún no queda muy claro cómo se aplicarán estas reformas propuestas por el actual gobierno mexicano, resulta evidente que se han inspirado en algunos de los programas vigentes en Estados Unidos o en las modalidades recientes que orientan la política social “postindustrial” en ese país; nos referimos al remplazo de los programas nutricionales vigentes hasta ahora por algo similar a la entrega de cupones para alimentos (*food stamps*) y a la vinculación de ese programa con otros complementarios de salud y educación. Aunque en el caso de México no se ha hecho explícito,

¹⁶ Esta orientación del programa ha influido entonces en los niveles de pobreza medidos según el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas al que hicimos referencia más arriba, pero no ha afectado el indicador de línea de pobreza, vinculado con los ingresos que perciben las familias. También por medio de este programa se ha dado un pequeño apoyo monetario, individualizado y temporal, mediante becas para estudiantes, aunque han sido sumamente limitadas.

¹⁷ Se acaba de anunciar (*La Jornada*, 19 de febrero de 1997) que, mediante el nuevo programa, PASE, que se aplicará a los mexicanos en extrema pobreza (en cuya cantidad no se ponen de acuerdo distintos sectores de la administración pública federal), se tratará de vincular las acciones de alimentación, salud y educación, asegurando que las familias beneficiarias reciban servicios preventivos de salud, y que los menores logren terminar al menos la educación básica, fomentando asimismo la participación activa de la madre en la atención a la salud y la educación de sus hijos. Los programas anteriores de leche, tortilla, desayunos escolares, etcétera, serían remplazados por un sistema único, por medio del cual, en lugar de que las familias reciban productos en especie, puedan adquirir con una tarjeta diferentes alimentos incluidos dentro de una lista establecida de antemano.

hasta ahora, que el no cumplir con ciertos requisitos (como que los niños asistan a la escuela o acudan a ciertos servicios de atención a su salud) podría constituir un impedimento para que las familias elegibles recibieran la ayuda en materia de alimentación, en la práctica esas acciones podrían conducir a resultados similares a los señalados para el caso norteamericano, es decir, a establecer una serie de obligaciones para aumentar las restricciones entre las personas elegibles, reduciendo al mismo tiempo la cantidad de familias que deberían recibir asistencia del Estado. Asimismo, en ambos países se pueden observar tendencias similares hacia la descentralización de las políticas sociales y hacia una menor participación del gobierno federal en el desarrollo de éstas.¹⁸ Pero mientras en Estados Unidos la tendencia es en parte producto de los embates de los grupos conservadores, en México no se ha dado una discusión abierta en el plano nacional sobre las nuevas orientaciones que deben tener las políticas sociales, en la que participen diferentes fuerzas políticas y sociales. Al parecer, los cambios ocurridos obedecen más a la influencia de los organismos internacionales de ayuda que a la fuerte crisis por la que atraviesa actualmente el país.

Los casos de Washington, D.C. y la Ciudad de México

Como parte final de este trabajo nos acercaremos a la aplicación de las políticas sociales para los pobres en los contextos de las ciudades capitales de los dos países aquí considerados;¹⁹ sin embargo, quisiéramos aclarar que la información a la que tuvimos acceso en el primer caso no nos permite realizar en este momento comparaciones más estrictas con la ciudad de México, donde el trabajo de campo realizado ha aportado elementos

¹⁸ Nos referimos a las citadas reformas del Programa de Solidaridad en México y a las últimas reformas de los programas de asistencia en Estado Unidos.

¹⁹ En Washington, D.C., hemos tenido la posibilidad de explorar durante un corto tiempo la situación de la pobreza y las políticas sociales, tomando como base la revisión de alguna documentación local, entrevistas realizadas a líderes de comunidades pobres, a funcionarios del gobierno local y a organizaciones no gubernamentales; en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México llevamos a cabo durante los últimos dos años algunas investigaciones en asentamientos populares, con el propósito de conocer, a partir de un contacto directo con la población y sus organizaciones, cómo se da en la realidad la aplicación de las políticas sociales para los pobres (Duhau y Scheingart, 1996 y 1997).

para una evaluación mucho más sistemática sobre la aplicación de los programas mencionados.

Washington, D.C. (Distrito de Columbia) representa uno de los casos de ciudades norteamericanas en los que ha predominado la salida de población blanca y afroamericana de clase media hacia otras unidades político-administrativas, donde se han formado extensos suburbios de la zona metropolitana. Pero dado su carácter de ciudad capital y de territorio federal, esos suburbios están ubicados fuera de este último y forman parte de otros estados del país (Virginia y Maryland), lo cual crea al gobierno del Distrito enormes problemas de tipo fiscal que no se presentan en otros casos²⁰ y que, según los funcionarios locales, están en la base de muchos de los déficit de servicios urbanos que presenta ese Distrito. A ello se suma una situación política particular, ya que la ciudad no tiene representantes plenos en el Congreso Nacional (del cual depende directamente por ser una ciudad sin estado), sino sólo un representante con voz y sin voto, con el agravante, en este momento, de que el Congreso está dominado por el partido republicano y la ciudad tiene un gobierno demócrata encabezado, además, por un alcalde afroamericano, con fuertes inclinaciones populistas y poca credibilidad, sobre todo entre los sectores más conservadores. Resulta paradójico observar que la capital del país más poderoso del mundo, que además aparece en la escena internacional como un ejemplo de democracia avanzada, padezca tales problemas económicos y políticos que han generado, por otra parte, una fuerte corriente de opinión para que esa situación sea modificada. Asimismo, estudios sobre Washington, D.C. (Gillette, 1995), han puesto en evidencia (sobre todo por tratarse de una capital que desde un comienzo fue planeada) que los enormes contrastes que pueden observarse entre su gran centro cívico monumental y la decadencia físico-social e inseguridad de sus barrios pobres, son responsabilidad de toda la nación, ya que tienen que ver con el estatuto jurídico-administrativo y político de este Distrito y con las contradicciones entre una política general para embellecer las ciudades y las referidas al bienestar social de toda la población.

²⁰ Esos problemas tienen que ver con el hecho de que la población de mayores recursos ya no paga impuestos en esa ciudad, pero la utiliza en una medida importante como lugar de trabajo, con el agravante de que habitar en otros estados de la república tampoco permite al gobierno local captar fondos que provengan de la redistribución de los impuestos cobrados por el estado respectivo.

La ciudad presenta 66% de población afroamericana, y 17% en situación de pobreza.²¹ Este último porcentaje resulta muy alto si lo comparamos con las proporciones de pobres en los distritos que forman parte de la zona metropolitana e incluidos dentro de los estados de Virginia y Maryland, de menos de 5% (también resulta interesante indicar que mientras entre la población blanca sólo se encuentra 8.2% de pobres en el Distrito, entre los negros esa proporción asciende a más de 20%). Los grupos pobres viven, en una proporción importante, en zonas centrales de la ciudad y habitan conjuntos de viviendas colectivas construidos por el Estado (algunos de ellos muy degradados por problemas de falta de mantenimiento), o bien viviendas hacinadas, antes ocupadas por familias de clase media, cuyas estructuras y servicios básicos son de buena calidad si se comparan con los correspondientes a gran parte de los asentamientos populares que se encuentran en las ciudades latinoamericanas. La falta de empleo,²² la descomposición familiar, la baja calidad de la educación pública, la alta incidencia de delitos y el tráfico de drogas, aparecen como los problemas más destacados de estos barrios, lo cual no entraña que haya también déficit en materia de vivienda y servicios comunitarios.

El tema de la pobreza en la ciudad de México presenta características muy diferentes; en primer lugar porque no aparece la problemática racial tal como se da en general para las ciudades de Estados Unidos; además porque la distribución de los grupos pobres en el espacio metropolitano difiere notoriamente del caso de Washington. Como ocurre en general en las metrópolis latinoamericanas, en la Ciudad de México los pobres han tendido a suburbanizarse mediante la creación de los llamados “asentamientos irregulares periféricos” (ubicados en gran medida en el Estado de México),²³ donde también —a diferencia de lo que ocurre en Washing-

²¹ Estos datos se basan en el último Censo de Población de 1990, según el cual la población del Distrito alcanzaba unos 607 000 habitantes, cifra que indica una disminución de la población respecto de censos anteriores, y que representa, además, alrededor de 20% del total de población de la zona metropolitana.

²² Según Wilson (1996), en las grandes ciudades norteamericanas en general los guetos centrales siempre han sido pobres; pero los niveles de desempleo actuales no tienen precedente y son responsables del aumento de la pobreza y la descomposición social en esas zonas.

²³ En este caso, en el Distrito Federal habita aproximadamente la mitad de la población de la zona metropolitana, casi 17 millones de habitantes; desde los años cincuenta el

ton— los recursos estatales para hacer frente a las necesidades de la población son mucho menores que en el Distrito Federal. Desde el punto de vista político ese Distrito sí ha tenido representantes ante el Congreso Nacional, pero no ha habido hasta el momento (situación que cambiará a partir del presente año) un sistema democrático de elección de las autoridades que lo gobiernan, lo cual también ha sido motivo de grandes conflictos y movilizaciones. Para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México no hay cifras relativas a la pobreza y a su distribución en las distintas unidades político-administrativas que la conforman, comparables a las presentadas para el otro caso analizado; sin embargo, se ha calculado que alrededor de 50% de la población de esa zona habita asentamientos que fueron o son irregulares,²⁴ los cuales (sobre todo en las dos últimas décadas) se han ubicado en los municipios del Estado de México.

Las grandes diferencias apuntadas en cuanto a la magnitud y distribución de la pobreza en las dos ciudades constituyen referentes importantes para ubicar algunas características distintivas de las políticas de asistencia en ambos contextos.

Por ejemplo, el Programa de Solidaridad entró tardíamente y de manera limitada en el Distrito Federal; asimismo, se concentró sobre todo en algunos municipios conurbados pobres del Estado de México (principalmente en Chalco). En cambio, en el caso de Washington los programas de asistencia se han dirigido hacia los barrios pobres centrales de la capital, donde se concentran principalmente las familias negras, y en menor medida las de origen hispano. Por otra parte, si bien los recursos aportados por el gobierno federal norteamericano a los programas de asistencia han sido más importantes en la ciudad capital que en otras entidades del país,²⁵

gran crecimiento metropolitano comenzó a darse en los municipios conurbados del Estado de México.

²⁴ Donde las familias habitan viviendas precarias producidas por lo regular mediante procesos de autoconstrucción, y donde los servicios básicos (sobre todo de agua y drenaje) se introducen muchos años después de haberse iniciado el poblamiento, en general después de que las colonias—que comienzan como ilegales—son regularizadas por organismos públicos competentes.

²⁵ Ello ha provocado, según los testimonios de algunos funcionarios locales entrevistados, la migración de no despreciables contingentes de personas sin techo (*homeless*) desde otros importantes centros urbanos del país, a veces enviados a Washington por las mismas autoridades de esos centros urbanos.

en los últimos años las contribuciones del gobierno local se han reducido y siguen la tendencia general antes señalada para el país en su conjunto, como consecuencia de las crecientes dificultades fiscales que ha debido enfrentar el municipio. En el caso de la ciudad de México, en cambio, los propios recursos del Departamento del Distrito Federal han tenido mucho más peso que en otras entidades federativas en la instrumentación de las políticas sociales para los pobres.

A pesar de todas las limitaciones que se han señalado anteriormente en relación con las políticas de asistencia en Estados Unidos, no se puede dejar de reconocer, al tomar contacto con las comunidades pobres, con oficinas del gobierno local y con organizaciones no gubernamentales dedicadas al desarrollo de programas de asistencia, la gran cantidad de iniciativas y de energía puesta al servicio de la población más necesitada. Evidentemente, la cantidad de programas, organizaciones e individuos que se mueven en relación con la problemática que estamos analizando, es muy superior a la que existe en la Ciudad de México (sobre todo si se tiene en cuenta el tamaño de la ciudad y la proporción mucho menor de familias pobres). Por ejemplo, cabe mencionar las numerosas organizaciones privadas, sin fines de lucro, que operan apoyadas en el trabajo voluntario de amplios grupos de individuos, ya sea con o sin el apoyo financiero proveniente de instituciones gubernamentales.²⁶ Dentro de todo este complejo mundo de organizaciones e iniciativas dirigidas a los sectores pobres urbanos, nos referiremos en particular a la acción de una organización no gubernamental, sin fines de lucro, mediante la cual el gobierno de la ciudad ha puesto en vigor una serie de programas sociales para los pobres. Me ha parecido interesante analizar dicho caso, ya que en México también se está discutiendo la posibilidad de operar las políticas sociales mediante organizaciones no gubernamentales, con el fin de adelgazar el aparato del Estado y de hacer más eficiente la puesta en vigor de los programas. Resulta importante aclarar que la United Planning Organization (UPO) pertenece a la categoría de “agencias para el desarrollo de la comunidad”, definida a partir del Acta de Oportunidad Económica aprobada

²⁶ Muchas organizaciones trabajan al mismo tiempo con recursos públicos y privados; también hemos podido corroborar que iglesias correspondientes a diferentes credos participan en empresas comunes, aportando fondos que se dirigen a poner en práctica programas nutricionales, de apoyo a la vivienda, etcétera.

por el gobierno federal en 1964, y que permite a este tipo de organizaciones actuar con fondos federales. Las actividades que desarrolla la organización para cumplir con lo establecido en la legislación correspondiente se ubican fundamentalmente en ámbitos referidos a empleo, ingreso, educación, vivienda, nutrición, salud y servicios de emergencia. Algunos de estos programas se ponen en vigor mediante una red de diez centros vecinales ubicados en distintos lugares de la ciudad, y otros se aplican por intermedio de las oficinas centrales de la organización, para la ciudad en su conjunto. En general estos programas exigen pocos recursos y sirven principalmente para ayudar a la gente, por ejemplo, a establecer ciertos contactos con organizaciones, instituciones y empresas, para encontrar trabajo, buscar vivienda, presentar solicitudes a otros programas federales, así como para tomar cursos y seminarios de entrenamiento laboral y sobre cuestiones vinculadas con la salud y la alimentación, provisión de alimentos, vestimenta a desamparados y ayuda monetaria para viajes a servicios médicos o a centros de trabajo. Por ello, si se analizan los recursos utilizados en cada uno de los centros de la red, vemos que resultan limitados, pero con ellos se atiende a una amplia clientela. Por otra parte, la UPO se ocupa de organizar reuniones con los grupos necesitados para discutir los programas que se llevan a cabo, transmite las inquietudes de dichos grupos a las autoridades locales y pretende, mediante esos contactos, establecer una relación permanente entre la población pobre y el gobierno. Tal modalidad de canalización de los recursos públicos hacia las comunidades (que a mi criterio no significa necesariamente una privatización de los programas para los pobres) puede ofrecer un apoyo a los sectores participantes que, como veremos a continuación, está faltando en el caso de los programas sociales en México. Sin embargo, queda claro que estos programas constituyen un paliativo para las personas más necesitadas (a veces sin duda importante), pero no están ayudando a las familias a salir de la pobreza.

También creemos importante resaltar que en los contactos realizados con líderes de organizaciones populares de una zona pobre de la capital, poblada sobre todo por afroamericanos, el rechazo hacia las políticas públicas y la necesidad de llevar a cabo programas autónomos y de autogestión apareció como uno de los aspectos destacados en las discusiones sobre el tema que nos ocupa. La falta de cobertura de los programas gubernamentales o la discrecionalidad en su aplicación no parece ser una cuestión importante.

En cambio en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, los temas centrales que surgen de la investigación realizada en cuatro asentamientos irregulares (Duhau y Schteingart, 1996 y 1997) se relacionan con la *focalización y cobertura* de los programas sociales para los pobres. Algunos de los problemas mencionados en ese sentido se vinculan justamente con la falta de una comunicación adecuada entre instituciones oficiales y la población pobre, la cual repercute en una desinformación por parte de los receptores de los bienes y servicios, que impide el buen funcionamiento de los programas. También se han detectado grandes dificultades para que los programas lleguen efectivamente a la población definida como “objetivo”, como consecuencia de problemas técnicos, de la manera de operar de los programas o bien de sesgos causados por manejos políticos. Por ejemplo, se ha observado: 1) que en la práctica se presentan dificultades para poder determinar los ingresos familiares reales, sobre todo en una ciudad con altos niveles de informalidad; 2) lo costoso de los sistemas de detección y análisis periódico de la población objetivo, así como lo inadecuado de los parámetros utilizados para definir a las familias que deben ser incluidas o no dentro del programa;²⁷ 3) que existen problemas implícitos en la focalización geográfica, ya que ésta margina de los programas a las familias de escasos recursos que no habitan colonias definidas como “pobres”, por ejemplo en zonas donde se da un cierta mezcla social; 4) que hay sesgos de tipo político producto de las relaciones clientelísticas, sobre todo entre el partido oficial y la población pobre. En algunos casos esos sesgos pueden ser resultado del papel desempeñado por los intermediarios institucionales y sociales en la gestión de los programas (como en el caso de Fonhapo), sobre todo cuando se trata de una focalización que opera mediante grupos de demandantes y no de manera individual. En cuanto a la *cobertura* de los programas, su medición presenta problemas diferentes según el tipo de bien o servicio que se entregue a las familias pobres.²⁸ Por ejemplo, para los programas nutri-

²⁷ Al fijar, por ejemplo, un límite único de ingreso familiar que, además de no actualizarse en relación con el poder de compra, no considera la cantidad de niños o miembros de la familia: no es más pobre una familia que percibe dos salarios mínimos y tiene dos hijos que otra que gana tres salarios mínimos pero tiene cinco hijos.

²⁸ Por un lado se encuentran los programas orientados a suministrar bienes que deben ser entregados en forma periódica y permanente a un conjunto de beneficiarios, como en el caso de los programas de apoyo a la alimentación; por otra, los relacionados con la producción de objetos inmobiliarios que son provistos por una vez para un largo periodo (que

cionales se encontró (Duhau y Schteingart, 1996) que el de Leche Liconsa beneficiaba sólo a 36% del total de niños elegibles, y en el caso de programas habitacionales como el de Fonhapo, las cifras disponibles mostraron que las viviendas construidas habrían satisfecho, a lo largo de sus 14 años de operación, alrededor de 20% de las nuevas necesidades habitacionales surgidas en ese periodo. En cierta medida vinculada con los dos aspectos antes mencionados (es decir, la focalización y la cobertura) se da la *discrecionalidad o falta de transparencia en la selección de los beneficiarios y la distribución de los recursos*, y se relacionan con la índole del bien correspondiente, pero además con lo limitado de los recursos asignados para atender a los beneficiarios potenciales; recursos que en general resultan escasos en cuanto a las necesidades de la población objetivo y que llevan a una baja cobertura de ella.²⁹ Como ya señalamos, los programas para los pobres han despertado algún grado de *participación de la comunidad beneficiaria organizada*. Sin embargo, es necesario aclarar que resulta orientada sobre todo a la contribución de las familias con dinero o trabajo, para poder acceder a un bien o servicio, mientras que tiene poca importancia en lo que se refiere a la toma de decisiones para definir la forma de puesta en práctica de los programas. En algunas ocasiones, la participación de la población, sobre todo en el caso de las mujeres, ha significado fuertes sacrificios, así como recibir maltratos de los funcionarios públicos que se ocupan de la instrumentación de los programas en los barrios populares (Duhau y Schteingart, 1996).

requieren también mantenimiento y gestión de los servicios, como en el caso de la vivienda y los servicios de agua potable y drenaje). En cuanto al primer grupo, el grado de cobertura se define en lo referente a la proporción de la población objetivo que es atendida y normalmente se cuenta con cifras aproximadas de su cobertura. En lo tocante a los segundos, se maneja la idea de "déficit", ya sea déficit acumulado o nuevas necesidades que se generan anualmente.

²⁹ Por ejemplo, en el caso de Fonhapo, la invocación de la escasez de recursos se aplica para atender de manera desigual las demandas de solicitantes que cumplen del mismo modo con los requisitos establecidos, pero que pertenecen a tendencias políticas afines u opositoras al gobierno. También se observó que la autorización de una lechería Liconsa en un barrio popular puede estar ampliamente condicionada por los intereses coyunturales de la autoridad local, y en el caso de Pronasol las evaluaciones mostraron la atención desigual a diferentes comunidades, así como la utilización del programa para fines políticos.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Este intento por observar de manera comparativa la pobreza y las políticas sociales para los pobres en Estados Unidos y México ha tropezado con una serie de limitaciones. A la dificultad de encontrar datos de la misma índole para comparar los dos casos analizados se suma la existencia de dos tradiciones teóricas e intelectuales muy diferentes, así como debates muy distintos dentro los medios políticos de ambos países. Más bien se podría afirmar que mientras en Estados Unidos la discusión, sobre todo en cuanto a las políticas sociales, se ha dado de manera preponderante entre conservadores y liberales, en México ha tenido lugar influenciada por corrientes de pensamiento externas al país (sobre todo de algunos organismos internacionales). En este sentido, ha resultado interesante observar lo que acontece en un país del cual México es cada vez más dependiente, y descubrir de qué manera influye aquél en la definición de las nuevas políticas que se están proponiendo en este país.

Si bien éste constituye un trabajo exploratorio y un primer intento de realizar un estudio comparativo entre dos países de desarrollo tan diferente, y con problemáticas urbanas tan diversas, pensamos que hemos podido señalar algunos procesos convergentes y sobre todo atenuar algunas críticas que se hacen a las políticas sociales dirigidas a los pobres en un país desarrollado, al compararlas con las grandes carencias, deficiencias y limitaciones encontradas en un país como México. Esto último surge principalmente de las primeras comparaciones que hemos intentado hacer entre las ciudades capitales. Sin embargo, me parece importante que en futuros trabajos se profundice el estudio de la relación entre pobreza, políticas sociales y organización o politización de los sectores participantes, en los dos contextos, ya que esa relación constituye un elemento clave del tema que nos ocupa.³⁰

Aquí sólo hemos tocado de manera muy general la vinculación entre pobreza y trabajo o empleo, sobre todo señalando la importancia que ella

³⁰ En el caso de Washington, por ejemplo, observamos muchas organizaciones de base, preocupadas por resolver problemas inmediatos, pero una gran dispersión y falta de politización dentro del conjunto de la población pobre; en el caso de la Ciudad de México, si bien ello también ocurre, pensamos que, dentro del proceso de democratización que se está llevando a cabo en el país, hay una mayor preocupación por parte de las organizaciones populares por vincular la situación social con la política y el acceso al poder.

tiene en Estados Unidos, cuando se hace referencia a las políticas de asistencia social. Se ha señalado (Schram, 1995) que las difundidas referencias a la actual política social no tienen en cuenta muchas de las consecuencias del postindustrialismo y por lo tanto aceptan como justa la reducción de la protección del Estado en nombre de la “dependencia” de los pobres de las políticas sociales. Sin embargo, también en el caso de México, aunque por razones diferentes, las grandes críticas que ha recibido últimamente el Programa de Solidaridad se refieren a que no ha generado nuevas fuentes de empleo, lo cual se hace sentir de manera drástica durante la actual crisis económica del país, que de alguna manera pone en tela de juicio algunos de los logros obtenidos por ese programa.

BIBLIOGRAFÍA

- Boltvinik, Julio (1995), “La pobreza en México. Metodologías y evolución”, *Revista Salud Pública de México*, núm. 37, Instituto de Salud Pública.
- Boltvinik, Julio (1997), “Aspectos conceptuales y metodológicos para el estudio de la pobreza”, en M. Schteingart (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Burtless, Gary (1993), “A Description of the Social Welfare State in the United States of America”, mimeo.
- Dresser, Denisse (1992), “Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad”, *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto, México.
- Duhau, Emilio y M. Schteingart (1996), *Gobernabilidad, pobreza y políticas sociales en la Ciudad de México*, México, Informe a la Fundación Ford.
- Duhau, Emilio y M. Schteingart, “Nuevas orientaciones en las políticas sociales para los pobres en México y Colombia”, en M. Schteingart (comp.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Porrúa/GURI.
- Escobar Latapí, Agustín (1996), “Mexico: Poverty as Policies and Academic Disciplines”, en Else Oyen (comp.), *Poverty. A Global Review. Handbook on International Poverty Research*, CROP, Scandinavian University Press.

- Fox Piven, Frances y Richard A. Cloward (1971) (reeditado en 1993), *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, Nueva York, Vintage Books.
- Gans, Herbert (1973), "The Positive Functions of Poverty", *American Journal of Sociology*, 78 (2).
- Gans, Herbert (1995), *The War Against the Poor. The Underclass and Anti-poverty Policy*, Nueva York, Basic Books.
- Gillette, Howard Jr. (1995), *Between Justice and Beauty. Race, Planning and the Failure of Urban Policy in Washington D. C.*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Golbert, Laura y G. Kessler (1996), "Latin America as a Challenge for Government and Society", en Agustín Escobar Latapí, *op. cit.*
- Gordon, Sara (1997), "Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México", en Martha Schteingart (comp.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, en preparación.
- Jackson, Thomas F. (1993), "The State, the Movement and the Urban Poor", en Michael Katz (comp.), *The Underclass Debate*, New Jersey, Princeton University Press.
- Jusidman, Clara (1996), *La política social en los Estados Unidos*, México, Porrúa.
- Katz, Michael (1986), *In the Shadow of the Poorhouse*, Nueva York, Basic Books.
- Katz, Michael (1989), *The Undeserving Poor. From the War on Poverty to the War on Welfare*, Nueva York, Pantheon Books.
- Kozol, Jonathan (1996), *Amazing Grace. The Lives of Children and the Conscience of the Nation*, Harper Perennial, Harper Collins Publishers.
- Lerner, Berta (1996), *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, México, Porrúa.
- Lustig, Nora (1993), "Los sistemas de bienestar social en Canadá, Estados Unidos y México: una comparación", mimeo.
- Minujin, Alberto y E. Bustelo (1997), "La política social esquiva", ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre "Pobreza y exclusión social", Costa Rica, enero.
- Mishra, Ramesh (1996), "North America. Poverty Amidst Plenty", en Else Oyen (comp.), *Poverty. A Global Review. Handbook on International Poverty Research*, CROP, Scandinavian University Press.

- Oyen, Else (1996), "Poverty Research Rethought", en Else Oyen (comp.), *Poverty. A Global Review. Handbook on International Poverty Research*, CROP, Scandinavian University Press.
- Ruggles, Patricia (1990), *Drawing the Line: Alternative Poverty Measures and their Implications for Public Policy*, Washington, D.C., The Urban Institute Press.
- Sánchez, Juan D. (1996), "Aún no se determina con cuánto y cómo subsidiarán a los pobres", *Época*, 20 de mayo.
- Schteingart, Martha y M. Solís (1995), *Vivienda y familia en México. Un enfoque socio-espacial*, México, INEGI/UNAM/Colmex.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), *Informe de labores, 1995-1996*.
- Sobrino, Jaime y C. Garrocho (1996), *Pobreza, política social y participación ciudadana*, México, El Colegio Mexiquense/Sedesol.
- Schram, Sandford F. (1995), *Words of Welfare*, Minnesota, University of Minnesota Press.
- United Planning Organization (UPO) (1994-1996), Diferentes documentos internos de la organización, Washington, D.C.
- Weir, Margaret, A. Orloff y Th. Skocpol (comps.) (1988), *The Politics of Social Policy in the United States*, New Jersey, Princeton University Press.
- Wilson, William J. (1996), *When Work Disappears. The World of the New Urban Poor*, Nueva York, Alfred A. Knopf.

LAS POLÍTICAS SOCIALES PARA LOS POBRES

EL CASO DE PROGRESA*

INTRODUCCIÓN

Si bien en América Latina la pobreza ha sido un problema crónico que ha involucrado a amplios segmentos de la población, el debate acerca de la misma y su medición ha comenzado hace menos de veinte años. Ese debate ha tenido lugar en el contexto de la fuerte crisis económica que afectó a los países de la región, del desarrollo de las políticas de ajuste para reducir los gastos y equilibrar las finanzas públicas, y de la gran influencia de las ideas y políticas neoliberales. Mientras en los años 50 y 60 los científicos sociales latinoamericanos tendieron a elaborar y discutir teorías referidas a la dependencia, la modernización y la marginalidad, en los años 80 y 90 las respuestas intelectuales se orientaron más hacia la medición de la pobreza y el análisis de las políticas de asistencia a los pobres, con una fuerte influencia de organismos como el Banco Mundial, que en cierta medida ha fijado los términos del debate. Evidentemente, el aumento del desempleo, la expansión del sector informal de la economía, pero también el descenso de los ingresos reales de los trabajadores, han tenido un impacto dramático en el aumento de la pobreza en los países latinoamericanos.

Mientras en países como Estados Unidos la cultura dominante difundió la idea de que muchos pobres están en esa situación porque tienen determinados comportamientos producto de deficiencias morales o de un sistema equivocado de valores (*undeserving poor*), en América Latina la visión que culpa a los pobres por su propia situación está mucho menos difundida, pues aparentemente existe un mayor acuerdo de que son, en principio, factores económico-estructurales los que producen el fenómeno de la pobreza. Sin embargo, algunas de las ideas y propuestas que están detrás de las políticas neoliberales de combate a la pobreza se apoyan en

* E. Valencia *et al.* (coords.), *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, México, UDG-UIA/ITESO, 2000, pp. 121-148.

cierta medida en esa visión despectiva y poco solidaria de los que se ubican en los estratos más bajos de la jerarquía socioeconómica de nuestras desiguales sociedades.

El trabajo que presentaremos a continuación tiene por objetivo comentar el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que constituye sin duda el programa emblemático de la actual administración mexicana. Esos comentarios surgen fundamentalmente del texto en el que éste se fundamenta y describe (ya que hasta hoy no existen evaluaciones oficiales del programa), pero también de su ubicación en el contexto más general del desarrollo de las políticas para los pobres en América Latina y México en particular, del conocimiento de experiencias anteriores en materia de atención a la pobreza, y de la clarificación del significado ideológico que tienen algunas de las propuestas incluidas en el mismo.

PROGRAMAS PARA LOS POBRES EN AMÉRICA LATINA

Políticas sociales, focalización y descentralización

Progresá no constituye un tipo de programa aislado, único o totalmente original; por ello es importante ubicarlo en un contexto más amplio, dentro del cual resulta conveniente hacer referencia a las grandes transformaciones que se han estado poniendo en práctica en América Latina, particularmente en el terreno de las políticas sociales. A partir de un estudio comparativo de programas para los pobres en la región (Schteingart, 1999), hemos podido extraer algunas conclusiones con respecto a los mismos que nos parece importante presentar aquí. En general podemos decir que los países latinoamericanos han ido transitando desde un esquema de política social inspirado en la tradición del llamado “Estado de bienestar”, que plantea la intervención activa de un estado que desarrolle una política social integrada a la política económica,¹ hacia un modelo en el que no existe una preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza y a través del cual se enfatizan las políticas sociales focalizadas en los pobres y grupos más vulnerables, con un uso marginal y transitorio de los subsidios

¹ En este modelo se ha priorizado además la igualdad social y la justicia redistributiva basada en la solidaridad.

y la puesta en práctica de reformas a favor del mercado (Minujin y Bustelo, 1997). Este último modelo se puede reconocer en las propuestas del Banco Mundial que se están aplicando en América Latina, vinculadas a los ajustes económicos y a los “modelos de apertura”, y se hace patente en muchos aspectos del programa de Progresá, que veremos más adelante. El primer modelo, en cambio, se asocia a las reformas sociales que tuvieron lugar principalmente en países como Inglaterra y Suecia, pero cuya aplicación en América Latina fue sin duda muy parcial, ya que ella se dio en un marco de limitado desarrollo económico, grandes diferencias sociales y sistemas políticos poco democráticos, basados en el corporativismo o en el clientelismo. En los años en que prevaleció este modelo en América Latina existió una orientación hacia las políticas universales y los derechos sociales de la población, con una concepción tutelar del Estado, mientras los cambios posteriores apuntan a priorizar la focalización en desmedro de los programas universales.

Uno de los objetivos más importantes de los programas para combatir la pobreza ha sido mitigar los efectos sociales de los ajustes macroeconómicos, pero los gobiernos y agencias internacionales se han encontrado realmente con un dilema: ¿cómo se puede suavizar el impacto del ajuste aumentando el apoyo a programas sociales, mientras se reducen los presupuestos del Estado? La respuesta ha sido la focalización (UNRISD, 1995), que se refiere a la identificación de aquellos que son o no elegibles para un determinado programa social.²

Se dice que el beneficio de la focalización es que se pueden concentrar los recursos para los pobres en aquéllos que más los necesitan, lo cual permite, en principio, ahorrar dinero y mejorar la eficiencia de los programas. Sin embargo, se han señalado algunos problemas importantes que surgen a partir de la aplicación de estos programas, en las dos formas en que ellos se han presentado (UNRISD, 1995).³ Por ejemplo, en ocasiones se han suscitado conflictos políticos debido a que grupos con cierto poder han de-

² Lógicamente la focalización es sólo un aspecto de los programas sociales, y por lo tanto para juzgar el éxito de los mismos no es posible reducir su evaluación sólo a este aspecto (Banco Mundial, 1994).

³ Según UNRISD los gobiernos pueden reasignar recursos de los presupuestos dedicados a la asistencia social, para conseguir mayor eficiencia y equidad (por ejemplo, concentrándose más en áreas rurales que urbanas), o bien focalizando recursos en nuevos programas, ya sea de infraestructura, nutrición, empleo, etcétera.

jado de tener acceso a apoyos que antes recibían, como consecuencia de la reasignación de recursos dentro del esquema general de programas sociales. Otro problema, que afecta también a los nuevos programas que se crean es que la focalización resulta costosa y frecuentemente los bienes o servicios no llegan realmente a los más necesitados. Entonces, una pregunta que surge es, ¿cuáles son los costos administrativos de esta focalización, sobre todo comparados con los resultados obtenidos en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos que se quiere atender?⁴ También existen problemas intrínsecos a la focalización geográfica, ya que ésta excluye de los programas a las familias muy pobres que no habitan las localidades más marginadas sino en áreas donde existe una cierta mezcla social.⁵ Por último existen sesgos de tipo político producto de relaciones clientelísticas, sobre todo entre el partido político en el poder y la población pobre, sesgos que se acentúan en épocas de mayores enfrentamientos políticos y gran competencia electoral.

El mencionado estudio comparativo de programas sociales para los pobres nos muestra que ellos se han concebido como programas focalizados, y frecuentemente las familias tienen que comprobar sus ingresos para poder acceder a los mismos. Los más importantes se ubican dentro del campo de la nutrición, los servicios básicos y la vivienda, la educación, la salud, y el apoyo o protección a niños o familias en situación de indigencia. Por otra parte, han sido en general concebidos y financiados por los gobiernos federal o central, aunque en muchos casos tiene una importancia no despreciable en su operación tanto instituciones como organizaciones sociales locales. Los procesos de descentralización han tenido distintos ritmos en los países de la región, aunque Brasil presenta la situación más avanzada debido a las amplias atribuciones que se han otorgado a los mu-

⁴ En la práctica se presentan dificultades para poder determinar los ingresos reales de las familias (sobre todo en localidades con altos niveles de informalidad) y debido también a lo costoso de los sistemas de detección y análisis periódico de esa población objetivo.

⁵ En una investigación que realizamos hace algunos años en colonias irregulares de la Ciudad de México, donde habitan los sectores pobres urbanos, pudimos observar que, por ejemplo, casi 80% de las familias tenía acceso al programa focalizado de leche subsidiada Liconsa; mientras que una encuesta realizada por el Instituto Nacional de la Nutrición en esa ciudad y que cubrió a una muestra de todos los pobres de la misma, detectó que sólo 40% de las familias tenían acceso al programa. Esto porque la focalización geográfica dejaba fuera a las familias que habitaban áreas socialmente heterogéneas (Duhau y Schteingart, 1999).

nicipios, sobre todo a partir de la reforma de la Constitución de 1988. En el caso de México se han dado también algunos cambios importantes en los últimos 15 años, y principalmente desde 1996, cuando se establecieron criterios para la gestión descentralizada de los recursos destinados a combatir la pobreza, primero a través del ramo 26 y más tarde del ramo 33.⁶ Sin embargo, es posible afirmar que la capacidad de gestión y la autonomía de los gobiernos municipales en México, como lo han mostrado varios estudios, son todavía limitadas, sobre todo si las comparamos con lo que se observa en algunos municipios brasileños, donde partidos de oposición han podido implantar políticas novedosas y de signo distinto al prevaleciente en el resto de ese país o en otros países latinoamericanos (Valladares, 1999).

Los aspectos referidos a las instancias gubernamentales que tienen a su cargo los programas para los pobres, la relación entre diferentes niveles de gobierno y con las comunidades que están recibiendo la asistencia, resultan de particular relevancia para la aplicación adecuada de las acciones; sin embargo, como veremos más adelante, estos aspectos no están claramente desarrollados en el documento de Progresá.

Programas alimentarios

Por el hecho de que ese programa está en cierta medida centrado en el problema de la alimentación de los pobres, consideramos que vale la pena pasar revista a otros programas que han tratado de hacer frente a la desnutrición infantil. Así, los programas de alimentación han presentado varias modalidades en los últimos años; entre ellas se encuentran: 1) la provisión de leche gratuita o subsidiada a familias pobres con niños menores de determinada edad (que varía según los países), así como de tortilla en el

⁶ El ramo 26 recibe recursos del presupuesto federal que se destinan a desarrollar programas y acciones para disminuir la pobreza en zonas con mayores carencias. Hasta 1997 este ramo se denominó Superación de la pobreza, y a partir de 1998 se orientó principalmente a la generación de empleos, mejoramiento de actividades productivas, etc. Los recursos de este ramo fueron reducidos y algunos de ellos pasaron, por ejemplo, a formar el ramo 33, uno de cuyos programas principales se dirige hacia el apoyo a infraestructura y obras municipales. La forma de descentralización de los recursos depende del tipo de programa, ya que en algunos casos esos recursos se dirigen hacia los estados y en otros hacia los municipios.

caso de México; 2) la distribución de despensas a grupos necesitados; 3) desayunos escolares a alumnos de escuelas públicas, y 4) comedores populares también en escuelas públicas o barrios populares. Estos programas no han tenido en general un carácter integral que vincule la alimentación con la provisión de otros bienes o servicios necesarios para el bienestar de las familias, con excepción de los Hogares Comunitarios de Bienestar de Colombia, que sí muestran un intento de desarrollo más comprensivo de la infancia.⁷ En algunos países se han estado utilizando harinas especiales que permiten aumentar el número de nutrientes en los niños atendidos, aunque la aceptación de este producto no ha estado exenta de problemas. También es importante aclarar que los programas alimentarios a través de los cuales el Estado intentaba intervenir en el mercado (acercando por ejemplo los productores a los consumidores y eliminando los intermediarios), o bien en la producción misma para abaratar los costos de los productos (como en las primeras etapas del Programa de Leche Liconsa de México), han ido desapareciendo con la aplicación de las nuevas políticas de corte neoliberal; sin embargo, existen algunas interesantes experiencias recientes en el ámbito local, en el caso de Brasil.⁸ A partir del estudio comparativo mencionado, y del análisis de algunos programas focalizados para la Región (Banco Mundial, 1994), parece ser que en los últimos años se ha tendido más a desarrollar acciones nutricionales que (como en el caso de Estados Unidos con los llamados

⁷ La base del programa consiste en el cuidado de niños menores de siete años por parte de mujeres de las comunidades (madres comunitarias), en sus propias viviendas, previo un acondicionamiento mínimo de las mismas. Los Hogares Comunitarios han tratado de cubrir varios aspectos del bienestar de los niños: nutrición, salud, socialización, saneamiento, vivienda e ingresos, tratándose de un programa muy ambicioso. El método de focalización era similar al de Progres, pero a pesar de las mejoras a las viviendas de las madres comunitarias, de los programas de entrenamiento de las mismas, y de los controles ejercidos, varias evaluaciones del programa señalan que si bien el éxito del mismo ha consistido en la intensa participación de la comunidad organizada, al estar centrado en los pocos recursos con que han contado las madres, el programa ha sufrido las limitaciones derivadas de esa situación (Duhau y Schteingart, 1999).

⁸ Nos referimos al caso de Belo Horizonte, donde el Partido del Trabajo (PT) ha estado desarrollando en los últimos años un exitoso programa que combina la distribución localizada de alimentos, con la educación nutricional y la regulación de precios de mercado para promover el consumo adecuado de los alimentos y hacer frente a la carestía de los mismos, que afectaba fuertemente la economía de las familias de menores recursos (Valladares, 1999).

food stamps) ofrecen a las familias pobres cupones o dinero para comprar alimentos en el mercado (Schteingart, 1997).

Programas multidimensionales

También dentro de los programas para la pobreza desarrollados en América Latina se encuentran los denominados Fondos de Inversión Social (FIS) propuestos por el Banco Mundial, los cuáles intentan cubrir varios aspectos que hacen al bienestar social y dentro de los cuales (aunque con algunas características diferentes) se encontraba el tan publicitado Programa de Solidaridad (Pronasol) de la anterior administración. Desde la segunda mitad de los años 80 el Banco Mundial impulsó en América Latina una serie de estos fondos (FIS), con el fin de hacer frente a la reducción de los ingresos y el empleo, causada por la crisis de la deuda y las medidas de ajuste estructural tomadas para “sentar las bases de un crecimiento renovado”. Una de las características principales de estos programas es la autonomía alcanzada mediante la participación del sector privado y “la exención del ciclo presupuestal anual del gobierno, así como de los procedimientos burocráticos de adquisición y desembolso” de recursos. La intervención del sector privado, en particular de las ONG, un alto grado de participación de los beneficiarios, y la neutralidad política, se planteaban para conseguir una mayor transparencia en las operaciones y una rápida y eficiente ejecución de los proyectos (Banco Mundial, 1995). La mayoría de los FIS operaron por pocos años y la información sobre su impacto es muy limitada; sin embargo, algunas evaluaciones para Centroamérica muestran que al fin se transformaron en instituciones permanentes, perdiendo así la autonomía que era una de las bases principales de los programas. Por otra parte, la gran dispersión de las acciones y el mantenimiento de programas sectorializados no han conducido a la obtención de los logros esperados en cuanto a la reducción de la pobreza. Una de las discusiones que se generaron a raíz de la aplicación de este tipo de programas ha girado alrededor de la estrategia a seguir con respecto al tipo y número de actividades a desarrollar a través de estos programas (¿debe reducirse la gama de actividades para concentrarse en algunos sectores o habría que concentrarse en actividades productivas?) (Lungo, 1999). El programa mexicano Solidaridad (Pronasol) se distinguió de los FIS por constituir un gran dispositivo con-

ducido centralmente desde la Secretaría de Desarrollo Social, aunque también fue un programa multidimensional e incluyó la atención a una amplia gama de necesidades sociales de la población y la participación de las comunidades en las acciones que se llevaron a cabo, poniendo énfasis en la corresponsabilidad de los pobres en la solución de sus problemas y en la transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos. En parte, la diversidad de aspectos y programas cubiertos dificultaron la evaluación de Pronasol; no obstante, algunos análisis del mismo señalaron la estrechez de los recursos utilizados, el hecho de que las regiones más pobres fueron las que menos acceso tuvieron a los beneficios, y la insuficiencia del ingreso familiar para hacer frente al pago de los servicios introducidos en los asentamientos (Duhau y Schteingart, 1999). Es importante señalar que el análisis de este tipo de programas nos lleva a reflexionar acerca del efecto real que puede tener para el combate a la pobreza, la entrega a las familias pobres de bienes o dinero para aumentar provisionalmente su consumo. Muchas de estas acciones pueden tener efectos reversibles al interrumpirse la entrega de los subsidios, como ocurrió en cierta medida con la cancelación de Pronasol, particularmente en el contexto de la crisis que golpeó fuertemente al país a finales de 1994.

¿Programas focalizados versus programas universales?

Como vimos, existen algunas polémicas acerca de las ventajas o desventajas de la focalización y de cómo lograr mejores resultados con su puesta en práctica; pero un aspecto importante a tener en cuenta es el de su relación con los programas universales (sobre todo de salud, educación y seguridad social). Evidentemente es muy distinto tener algunos programas focalizados para los pobres cuando al mismo tiempo se han mantenido programas universales (que aunque con limitaciones habían estado prestando un apoyo importante a amplios sectores de la población), que destruir o debilitar seriamente los servicios ofrecidos por estos programas para reemplazarlos por otros focalizados. A pesar de la activa resistencia de la ciudadanía, esta última ha sido la tendencia que se ha querido imponer en los países de la región, como consecuencia de la reducción de los presupuestos dirigidos a la política social y de los intentos de privatización de algunos servicios.

Analistas críticos reconocen las limitaciones que prevalecieron en la construcción de los sistemas de políticas sociales basados en la idea del Estado Benefactor (sobre todo en lo que se refiere a la aplicación fragmentada y estratificada de los programas y al manejo demasiado centralizado de los mismos), pero también han mostrado cómo ellos se han reducido y deteriorado en diferentes países de América Latina, y cómo esto ha incidido en el aumento de la pobreza y la desigualdad social (Tavares, 1999; Hardy, 1996).

Otro aspecto que ha originado debates frente a la cuestión de la focalización de los programas sociales es el que se vincula a los posibles efectos negativos de los mismos (sobre todo si se aplican durante mucho tiempo), al desincentivar a los receptores de la ayuda. Me parece relevante retomar esta discusión, que tiene un larga tradición en países como Estados Unidos e Inglaterra (Katz, 1989) y también se menciona en el programa Progresá. Los individualistas y liberales, críticos del Estado de bienestar, han sostenido que los pagos indiscriminados, especialmente en forma de derechos o *entitlements*, que no requieren obligaciones por parte de los receptores de la asistencia social, tienen un efecto negativo sobre la responsabilidad personal, ya que crean una cultura de “dependencia” en lugar de una sociedad de actores responsables y autónomos. Sin embargo, vale la pena aclarar que además de esta filosofía, implícita ya en la Ley de los Pobres de Inglaterra del siglo XIX, también apareció en ese siglo una tradición con ideas opuestas; ésta apoya la asistencia a los grupos carenciados, alegando que no se les puede hacer responsables de su situación, en la medida que son víctimas de condiciones económicas estructurales que ellos no controlan. No es entonces la responsabilidad personal lo que es significativo sino la impotencia de los individuos frente a fuerzas sociales irresistibles (Barry, 1999; George y Wilding, 1994).

EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN, SALUD Y EDUCACIÓN (PROGRESA)

Presentación y comentarios sobre los apoyos provistos a las familias

Luego de comentar algunos antecedentes teóricos y referidos a las políticas para los pobres en América Latina, quisiéramos ubicar a Progresá dentro de este marco, cuestionando en cierta medida las bases del Programa y

planteando, además, a partir de experiencias ya conocidas y evaluadas, algunas interrogantes acerca de sus posibilidades reales de cumplir con los objetivos que se proponen y de las posibles consecuencias de la aplicación de las acciones planeadas.

Progresá está centrado en la atención de los pobres extremos en zonas rurales del país (aunque también se aclara que luego podría extenderse a los pobres urbanos). Consiste en proveer apoyos monetarios, y algunos en especie, a las familias más pobres, identificadas a través de un sistema muy elaborado de focalización en dos etapas (primero, una focalización geográfica y segundo una focalización más estricta hacia las familias más pobres, a partir de un censo realizado en las localidades seleccionadas en una primera instancia). Esa ayuda monetaria para complementar el ingreso, y en especie a través de la entrega de un complemento nutricional y de útiles escolares, está condicionada a una participación y corresponsabilidad de las familias para conseguir una mejora de los niveles de salud y educación, particularmente de los niños, los jóvenes y las madres. Se ofrecen dos tipos de ayuda monetaria; la primera consiste en becas a los niños y niñas que están cursando entre tercer año de primaria y tercero de secundaria, con asignaciones que van en aumento según el año que se curse y con mayores asignaciones para las niñas que se encuentren en el nivel de secundaria, para compensar su tradicional situación de desventaja que muestran las estadísticas; ellas se entregarán cada dos meses, luego de comprobar la asistencia a clases de los niños. Estas becas tienen un límite, de manera que las familias grandes que tienen más de tres niños cursando los años escolares mencionados, no podrán recibir toda la asistencia que les correspondería. En cuanto al apoyo monetario para la alimentación, éste es realmente muy pequeño (en todos los casos de sólo 90 pesos mensuales por familia al comienzo de la aplicación del programa, cifra que se irá ajustando) y su entrega está condicionada a la asistencia periódica a sesiones de educación para la salud y a los centros para el seguimiento y atención de mujeres embarazadas, lactantes y niños en general, fijándose una frecuencia de asistencia según edad y condición. Es decir, que la entrega de los apoyos está condicionada al cumplimiento por parte de las familias, de una serie de requisitos, pero de ninguna manera se aclara qué ocurre cuando la prestación de los servicios de educación y salud no existe, o es muy deficiente, al tratarse sobre todo de las zonas más marginadas. En algún lugar del documento, sin embargo, se menciona que quizás las comunidades

más marginadas queden fuera de la selección, por no tener acceso a esos servicios; entonces, a pesar de que se afirma que esta vez sí se atenderá a los más pobres, podría resultar que en la realidad éstos queden nuevamente fuera del Progreso, como ya sucedió con el programa Solidaridad, tal como fue mencionado anteriormente.

Es importante señalar que estas ayudas monetarias para mejorar el consumo de las familias se basan en el principio de apoyar el mercado local (suponiendo que éste funciona de la mejor manera), y en este sentido se ha descartado cualquier mecanismo que implique incidir sobre la producción o distribución de alimentos. De esta manera, Progreso sigue la tendencia general ya apuntada al referimos a los programas alimentarios aplicados en los últimos años en América Latina. También se justifica la entrega de apoyos monetarios con base en la defensa de la libertad de elección que debe regir para las familias beneficiadas, principio que parece entrar en contradicción con los bajos niveles educativos y demás limitaciones que el mismo Programa atribuye a los grupos más pobres. En este punto cabe preguntarse, ¿cómo se asegurará que realmente las familias cambien sus dietas por otras balanceadas, siguiendo supuestamente las orientaciones que Progreso plantea brindar por medio de la asistencia de las madres a centros de capacitación u orientación? Incluso cabe preguntarse acerca de la utilización efectiva del suplemento alimenticio por parte de los niños; como ya hicimos notar a partir del análisis de otros programas nutricionales, la utilización de ese tipo de productos no es fácilmente aceptado por la población infantil, y resulta entonces indispensable entregarlo en los lugares donde pueda existir un control sobre su uso.

La ayuda de Progreso se aplicará sólo por tres años consecutivos (luego las familias podrían solicitar una continuación de la misma, aunque no parece estar asegurada), y la justificación de este plazo, así como también del monto máximo que se brinda (que en muchos casos podría no cubrir a todos los niños que estudian), se basa en el ya mencionado argumento de que hay que evitar el peligro de “inhibir el empeño de las familias por superar su condición de pobreza mediante sus esfuerzos personales”. ¿No resulta paradójico aplicar este principio proveniente de la tradición más individualista y liberal, a aquéllos que siempre han estado marginados, que nunca han sido atendidos, y cuyos problemas y carencias no provienen evidentemente de su “dependencia” del Estado?

Corresponsabilidad y participación de las familias beneficiadas

Desde el punto de vista operativo, Progresá también incluye los principios ya señalados para otros programas de nuevo cuño mencionados más arriba, al hacer referencia a la necesidad de que los receptores de la asistencia se corresponsabilicen de las acciones y de que exista la participación de la comunidad, tanto por medio de las promotoras comunitarias como de lo que el Programa denomina Contraloría social. En cuanto a las promotoras comunitarias, que en principio serían elegidas por las madres de familia, entre beneficiarias que aceptaran realizar esta tarea, se les asigna una gran responsabilidad frente a las familias beneficiadas, ya que deben proveer información, dar seguimiento y controlar el programa, tareas que pueden resultar muy intensas y complejas para una sola persona. Al no hacer ninguna referencia a la posible existencia de organizaciones comunitarias y de la política local, pareciera ser que esta designación podría resultar independiente de la política y de los conflictos de muchas comunidades pobres. Justamente evaluaciones de algunas experiencias de Pronasol para analizar este aspecto, han mostrado la fuerte presencia de asociaciones de pobladores en las zonas pobres, y los conflictos que surgieron al crearse nuevas organizaciones manipuladas por el partido que maneja los recursos desde los niveles centrales de la administración. Si bien es cierto que Pronasol tuvo una finalidad política y propagandística mucho más clara y directa que Progresá, y que éste se aplica en localidades rurales quizás menos organizadas que las urbanas, tampoco se puede soslayar la utilización política de este último Programa, sobre todo en un periodo pre-electorales como el que está comenzando. Por la misma razón, lo expresado con respecto a la Contraloría Social parece más una expresión de buenos deseos que una realidad que pueda funcionar sin problemas.

Relaciones intergubernamentales y transparencia en la gestión

Por último, el documento de Progresá se refiere a los niveles de gobierno que intervienen y a la coordinación con otros programas; sin embargo, resulta asombroso que un Programa centrado en la coordinación entre varias secretarías de Estado federales, y con los sectores de educación y salud de los estados, presente una información tan poco precisa al respec-

to. Desde el ámbito federal se dan los lineamientos del Programa y los recursos para los apoyos monetarios y en especie que se entregarán a las familias seleccionadas, pero no se incluyen recursos especiales para el mejoramiento de los servicios de salud y educación en las zonas rurales. Llama así la atención que un programa muy centralizado y rígido en cuanto a la focalización de las familias y a los requisitos que éstas deben cumplir para recibir la ayuda no establezca criterios claros respecto a la participación de los gobiernos locales en lo que se refiere a educación y salud, aspectos fundamentales para que el programa pueda cumplir sus objetivos. En cuanto a la coordinación con otros programas sociales, el hecho de que el texto de Progresá no describa mínimamente cuáles son aquellos que de alguna manera ya se están aplicando en las localidades rurales, deja una gran interrogante acerca de qué manera podría darse esa coordinación y cómo se complementaría la ayuda monetaria o en especie. Por ejemplo, cabe preguntarse si están funcionando en este tipo de localidades programas de apoyo a la alimentación como Diconsá, o de mejoramiento de la vivienda y los servicios a través del ramo 33, etcétera.

Como en general ocurre con los programas sociales de nuevo cuño, Progresá parece darle una gran relevancia al tema de la transparencia de la gestión y esto se vincula indudablemente a la posibilidad de hacer un seguimiento objetivo de las acciones realizadas y de entregar periódicamente al público evaluaciones técnicamente correctas y socialmente controladas. Sin embargo, hasta el momento estas evaluaciones no se han dado a conocer, lo que dificulta enormemente presentar comentarios del Programa, que tienen que limitarse principalmente a suposiciones basadas en el conocimiento de experiencias anteriores.

La focalización en Progresá

Si bien el método de focalización utilizado por el Programa no constituirá el centro de nuestro análisis, ya que él ha sido considerado con gran detalle en otros trabajos, quisiéramos sin embargo cuestionar la utilización de métodos estadísticos sofisticados y costosos planteados desde el centro, pero que culminan con la puesta en práctica de consultas a las comunidades. ¿En qué medida estas consultas necesarias se están llevando a cabo, con el fin de corregir los errores que puedan surgir de un sistema tan cen-

tralizado de focalización? O, por el contrario, ¿cómo evitar que a través de asambleas comunitarias donde aparecen grupos en conflicto se pueda marginar a grupos necesitados que no han podido expresar sus deseos de participar en el programa por conflictos políticos locales?

Mientras algunos programas para los pobres que hemos tenido oportunidad de analizar, como por ejemplo Pronasol y el programa de Leche Liconsa, se han aplicado a partir de solicitudes de organizaciones comunitarias o de gobiernos locales, quedando en muchos casos sin atender zonas marginadas donde los individuos no tenían capacidad de expresar sus demandas de manera organizada, en el caso de Progresía el Estado toma la iniciativa de definir las comunidades donde aplicará sus acciones, aun cuando aquéllas no las hayan solicitado. Esto podría implicar algunos elementos positivos y otros negativos; entre los primeros se encuentra la posibilidad de que grupos pobres no organizados también puedan tener acceso a la ayuda del Estado, pero por otro lado se corre el riesgo de imponer desde el centro programas poco adaptables a diferentes localidades, sobre todo si no se lleva a cabo la consulta a las comunidades, a la que acabamos de hacer referencia.

Sin embargo, cabe preguntarse si realmente era necesario efectuar un trabajo tan costoso de focalización de las familias dentro de las localidades seleccionadas (que ha implicado levantar un censo de los habitantes de las mismas, con la participación de una empresa privada), cuando quizás hubiera sido menos conflictivo y más equitativo proveer ayuda a toda la población de las comunidades más pobres, seleccionadas en una primera instancia. Esto hubiera evitado incrementar fuertemente los costos de la focalización, posibles divisiones al interior de las comunidades (entre los que reciben y los que no reciben la ayuda), y también, probablemente la entrega de información falsa en la encuesta por parte de los más informados, para poder acceder al programa (lo que suele ocurrir con frecuencia). Hubiera sido conveniente hacer un cálculo objetivo de los pros y los contras de las dos alternativas, pero lógicamente incorporando consultas y discusiones mediante métodos democráticos, en lugar de imponer decisiones que afectan a millones de pobres desde un reducido grupo de funcionarios del gobierno federal.

REFLEXIONES FINALES

El documento de Progresía está atravesado, desde nuestro punto de vista, de ideas contradictorias. Para el desarrollo del programa se postulan condiciones locales y destinatarios sociales cuyas características poco coinciden con la realidad sobre la que se quiere intervenir, la cual se describe al comienzo del documento; estas condiciones deberían ser el resultado justamente de la aplicación exitosa de las acciones propuestas. Por ejemplo, el programa está dirigido hacia los grupos en extrema pobreza, con escasa o nula educación, bajo acceso a la información general y precarias condiciones de salud, todo lo cual dificulta indudablemente su participación activa en la aplicación de las acciones propuestas, principalmente para poder evaluarlas y vigilar su adecuado cumplimiento. La idea de la corresponsabilidad y de la Contraloría Social, que en principio es correcta, se ve desvirtuada por las condiciones negativas que rigen en el contexto de aplicación del programa, ya que el mismo condena en muchos casos a los destinatarios a la impotencia social y política. Así, resulta evidentemente poco realista afirmar que la Contraloría Social (es decir la comunidad de pobres marginados) puede controlar a los servidores públicos y evitar que la entrega de apoyos se condicione a apoyos partidistas.

Por otra parte, resulta de fundamental importancia ubicar a este Programa en el contexto político del país, tanto para explicar su aparición como para poder imaginar cuáles podrían ser algunos de los resultados del mismo. Me parece interesante hipotetizar que este programa, dirigido hacia los pobres extremos de las zonas rurales, podría constituir una respuesta a los conflictos surgidos a partir de comienzos de 1994, sobre todo en Chiapas, pero también en otros estados, conflictos que están mostrando que también en las zonas más atrasadas y por mucho tiempo controladas por el partido oficial, la población puede organizarse de manera independiente, promover movimientos sociales y amenazar la estabilidad del sistema. Esto no implica que puedan existir además influencias de instituciones como el Banco Mundial, en la orientación y concreción del programa. La relación entre capacidad de organización, protesta social y respuestas del Estado, ha sido clara en lo que se refiere a la aplicación de políticas urbanas; sobre todo a partir de fines de los años 70, la mayoría de los programas sociales se dirigieron de manera prioritaria a las zonas pobres urbanas, donde se intensificaron los movimientos sociales de los

pobladores en demanda de mejores condiciones de vida, particularmente en los asentamientos irregulares periféricos de las grandes ciudades mexicanas, situación que ha sido objeto de numerosas investigaciones realizados por estudiosos de la problemática urbana.

El otro problema que cobra también un interés particular en la aplicación de Progresá, se refiere a la apertura política, a las relaciones intergubernamentales que se están dando en un marco de mayor pluralismo político y de creciente competencia electoral, a las puertas de la elección más reñida de la historia reciente de México. En este sentido el programa parece ajeno a estas tendencias, en la medida en que constituye un instrumento no discutido por las diferentes fuerzas políticas, que se aplica centralmente y en el que la participación de gobiernos locales (muchos de ellos pertenecientes a partidos distintos del oficial) no se manifiesta de manera clara. Justamente una de las críticas importantes que había recibido en su momento Pronasol era que no había existido una participación de los gobiernos locales en la aplicación de las acciones contenidas en el mismo, sino que se buscó fundamentalmente la presencia del gobierno federal, y particularmente del presidente, en las zonas populares. Frente a estas críticas, que también provinieron de manera importante del Banco Mundial, se llevaron a cabo, como ya dijimos, algunos procesos de descentralización de recursos hacia los estados y los municipios, que les permitieron aumentar su participación en la realización de mejoras locales, y junto con ello lograr mayores oportunidades para otros partidos que han llegado a los gobiernos locales, de intervenir en la política social. La vaguedad con la que se tratan estos aspectos en el programa resulta alarmante, ya que además de incidir en la falta de coordinación necesaria para el buen funcionamiento del programa en cuanto a la entrega adecuada y oportuna de la ayuda a las familias pobres, podría tener resultados opuestos al proceso de apertura política tan declamado por los representantes principales del Poder Ejecutivo nacional. De todas maneras, me parece que una evaluación a fondo de la aplicación del Programa de Educación, Salud y Educación, debe incluir necesariamente un análisis de qué tipos de relaciones se dan entre los distintos actores sociales involucrados, en particular qué ocurre en el ámbito de la coordinación de las diferentes instancias gubernamentales que participan, así como en lo que toca a la intervención efectiva de las comunidades y sus diferentes grupos en la gestión de las acciones. Tampoco la evaluación de las acciones puede descartar los aspectos polí-

ticos de las mismas, y sobre todo de qué manera se puede estar dando una utilización de este programa centralizado por los actores que tienen un mayor manejo e incidencia en las comunidades. Ciertamente que los resultados obtenidos dependerán de qué instituciones y técnicos participen, con qué grado de objetividad procedan, pero sobre todo cuál será el control social que se pueda ejercer en la realización de tales evaluaciones.

Progresas se inscribe claramente dentro de las orientaciones de la política social inspirada en los principios individualistas y liberales, que algunos han llamado de un Estado de Bienestar residual (Barry, 1999), por medio del cual se evita intervenir en el mercado y se dan apoyos temporarios para lograr una cierta redistribución del ingreso mediante pagos monetarios, alertando permanentemente contra el peligro de la dependencia de los beneficiados. No se ve cómo un programa de esta índole pueda sacar a los pobres extremos de su situación de indigencia, y ni siquiera crear las bases para asegurar un futuro mejor a las nuevas generaciones, con la idea de desarrollar su capital humano sólo por un corto tiempo y sin las condiciones económico-sociales para poder aprovecharlo. Más aún cuando la propuesta significa una definición por parte del Estado, de las condiciones de admisión de los participantes al programa y de las acciones incluidas en el mismo, pero sin garantías de un adecuado cumplimiento de los propios objetivos enunciados.

BIBLIOGRAFÍA

- Barry Norman (1999), *Welfare. Second Edition*, USA, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Banco Mundial (1995), *Alivio de la pobreza y fondos de inversión social* (documentos para discusión), Washington, D.C., La experiencia latinoamericana, Glaessner, Lee, Sant'Anna y St. Antoine.
- Banco Mundial (1994), *Administering Targeted Social Programs in Latin America*, Washington, D.C., Margaret Grosh.
- Duhau Emilio y M. Schteingart (1999), "Nuevas orientaciones en las políticas sociales para los pobres en México y Colombia", en Schteingart Martha (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Porrúa/GURI.

- George Vic y P. Wilding (1994), *Welfare and Ideology*, Londres, Harvester Wheatsheaf.
- Hardy Clarissa (1996), “Desafíos de equidad en la sociedad chilena”, *Reflexiones socialistas sobre Chile*, Santiago de Chile.
- Katz Michael (1989), *The Undeserving Poor. From the War on Poverty to the War on Welfare*, Nueva York, Pantheon Books.
- Lungo Mario (1999), “Política social y pobreza urbana en El Salvador y Costa Rica: dos trayectorias diferentes”, en Schteingart Martha (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Porrúa/GURI.
- Minujin Alberto y E. Bustelo (1997), “La política social esquiva”, en D. Kruit, R. Menjívar y L. van Vucht (comps.), *Pobreza, exclusión y política social*, Costa Rica, Flacso.
- Schteingart Martha (1997), “Pobreza y políticas sociales en México y EUA: un estudio comparativo”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 2, México, IIS-UNAM, abril-junio.
- Tavares Laura (1997), Política social y pobreza. Brasil en el contexto latinoamericano”, en Schteingart Martha (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Porrúa/GURI.
- UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development) (1995), *States of Disarray. The social effects of globalization*, Londres.
- Valladares Licia (1999), “Programas sociales para los pobres en Brasil. Los casos de Río de Janeiro y Belo Horizonte”, en Schteingart Martha (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Porrúa/GURI.

GÉNERO, POBREZA Y CIUDAD*

Este trabajo se propone conocer cómo viven y perciben las mujeres su situación de pobreza en asentamientos irregulares de la Ciudad de México, espacios donde se han ubicado los sectores más desfavorecidos de la ciudad desde hace varias décadas. Nos interesa, sobre todo, dar seguimiento a los cambios que han tenido lugar en la última década en esos espacios, poniendo énfasis en las relaciones familiares de las mujeres, su inserción en el mercado de trabajo, su relación con la colonia y sus organizaciones comunitarias. Al mismo tiempo, nos ha parecido importante obtener sus testimonios acerca de cómo ven su posición en la sociedad y en el barrio, cómo consideran los cambios sociales referidos al hábitat ocurridos recientemente, tanto en lo que toca a su vida privada y colectiva como a la acción del Estado para mejorar sus condiciones de existencia. Entender cómo se desarrollan las relaciones de género y cómo las mujeres enfrentan la pobreza, la desigualdad, la discriminación y la violencia constituye, asimismo, uno de los retos trascendentes del estudio que aquí presentamos.

Para llevar a cabo este trabajo, se planteó una estrategia de investigación que consistió en considerar dos asentamientos populares del Distrito Federal que habían sido estudiados dentro de un amplio proyecto de investigación desarrollado en los años noventa,¹ y comparar algunos de los resultados de ese estudio con los provenientes de la investigación actual. El nuevo trabajo de campo debería poner de manifiesto fenómenos recientes en los que están inmersas las mujeres de las colonias, con el fin de observar los cambios ocurridos en esos asentamientos en un poco más de una década.

* Este trabajo se llevó a cabo con la colaboración de Guadalupe Aguilar y Laura Ortiz. Los resultados del estudio se publicaron en el libro *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, editado por El Colegio de México en 1997.

¹ Este proyecto incluyó dos colonias más ubicadas en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y en municipios conurbados del Estado de México.

Las dos colonias seleccionadas fueron 2 de Octubre, en la Delegación Tlalpan, y Xalpa, en Iztapalapa,² pero las fuentes de información en el caso del proyecto amplio de los noventa incluyeron una encuesta a 2 000 familias y entrevistas a los líderes más importantes de esas colonias y a mujeres militantes de las organizaciones vecinales o que no participaban en las mismas, para conocer sus historias de vida. En cambio, la información del trabajo que aquí presentamos es mucho más limitada, por razones de tiempo y de recursos disponibles, al provenir solamente de talleres realizados en los dos asentamientos con grupos de mujeres, en general vinculadas a las organizaciones con las que estuvimos en contacto, y de entrevistas a profundidad realizadas a personas seleccionadas a partir de los mencionados talleres. Por esta razón, el perfil de las mujeres participantes fue más sesgado, en lo que se refiere tanto a sus edades como a su vinculación con la organización de vecinos y con el gobierno delegacional; sin embargo, este estudio cualitativo nos ha permitido reunir testimonios valiosos acerca de la vida de las mujeres y sus familias, y poner de manifiesto fenómenos recientes en los que están involucradas.

Las comparaciones llevadas a cabo dentro de un periodo de más de una década nos permitieron observar nuevos fenómenos sociales, o la evidente agudización de algunos que ya estaban presentes en el primer estudio. Como lo han afirmado algunos autores, introducir el método comparativo siempre es relevante en diferentes tipos de estudios sociales, ya que permite dar cuenta, entre otras cosas, de fenómenos antes no observados.

HÁBITAT, TRABAJO Y POBREZA

El entorno en que habitan las personas es un elemento que influye de manera determinante en su calidad de vida. Si bien existe abundante bibliografía sobre el hábitat, hay muy pocos estudios que han incorporado su relación con la problemática de género. Sin embargo, observamos que ésta es intrínseca al análisis de la urbanización y al hábitat en los países latinoamericanos, ya que los papeles y las relaciones de género influyen de

² Las otras dos colonias estudiadas en la investigación anterior fueron María Isabel y Miguel Hidalgo, localizadas, respectivamente, en los municipios de Valle de Chalco y Ecatepec.

manera destacada en estos fenómenos sociales (Massolo, 1999: 1). Además, muchas de las asimetrías que se dan entre hombres y mujeres son visibles en los espacios públicos, en los barrios y en las viviendas de las ciudades (López y Salles, 2004: 143).

La geografía feminista ha intentado comprender las interrelaciones que se dan entre el género y el espacio urbano socialmente construido: observa que hombres y mujeres perciben, acceden y usan la ciudad de diferentes modos. La vida y las experiencias cotidianas son cualitativamente distintas; no queremos decir con esto que las mujeres sean necesariamente “víctimas” en el ámbito urbano, ya que también son actoras del mismo, colaborando en la edificación y modificación del entorno en el que viven, de acuerdo con sus necesidades (Massolo, 1992: 14). Con el surgimiento de las llamadas colonias populares, las mujeres se incorporaron paulatinamente a las asociaciones de vecinos y se insertaron en la esfera laboral, al mismo tiempo que fueron transformando y mejorando los espacios de la vida social urbana (Massolo, 1999: 1). Por esto, es importante preguntarnos cómo viven las mujeres cotidianamente en su barrio o colonia, qué problemas enfrentan y cómo se organizan para resolverlos.

Indudablemente las mujeres tienen una larga trayectoria al enfrentar y resolver sus necesidades de sobrevivencia, por medio de diversas estrategias y formas de ayuda mutua en lo que se refiere a la producción y mejoramiento del hábitat popular. Estas actividades implican una tercera jornada de trabajo, que se agrega a la doble jornada que incluye los quehaceres domésticos y la generación de ingresos fuera del hogar (Massolo, 1992: 16).

Este triple papel se da principalmente en los orígenes de las colonias populares, cuando su participación en los trabajos comunitarios no sólo era indispensable sino un requisito para el acceso a la vivienda. Asimismo, si bien el *ingreso* constituyó un factor importante que influyó en el nivel de consolidación de la colonia, la composición y cohesión de la familia y el grado de participación de la mujer en la toma de decisiones representan aspectos cruciales para el mejoramiento del hábitat (López y Salles, 2004: 145). Sin embargo, muchas veces sus acciones permanecen veladas y no son reconocidas por la comunidad.

A pesar de la importancia del hábitat en la determinación de las condiciones de vida de la familia, se ha enfatizado que los programas públicos referidos al mismo no son suficientes para mejorar esas condiciones si no

van acompañados de una cierta estabilidad en el trabajo y en los ingresos de los diferentes miembros de los hogares. Esto significa que poseer una vivienda o un hábitat más o menos adecuado no asegura que las familias puedan salir del círculo vicioso de la pobreza. Aunque también es cierto que “el hábitat popular puede ser un semillero de beneficios para las mujeres, no solamente en términos de satisfacción de algunos bienes y servicios básicos para la familia y los quehaceres domésticos, sino para sí mismas en cuanto reconocen y reivindican sus derechos como ciudadanas y mujeres” (Massolo, 1999: 5).

Entonces, uno de los principales retos a los que se enfrenta la mujer latinoamericana de escasos recursos que se incorpora cada vez más al mercado de trabajo es, por un lado, que la aportación económica producto de su trabajo se ha vuelto muy importante para el sostén del hogar, mientras que, por otro lado, es ella quien se encarga, en gran medida, de las labores de reproducción (trabajo doméstico y comunitario), con lo cual su carga de trabajo se incrementa de manera a veces drástica. Esto se hace evidente cuando se analiza cómo se distribuye la responsabilidad sobre los hijos, la alimentación, la limpieza de la casa y las tareas para el mejoramiento del barrio.

LOS ASENTAMIENTOS ESTUDIADOS

Origen

El surgimiento de los llamados “asentamientos irregulares” en la periferia del Distrito Federal es un fenómeno que se ha dado como respuesta a las necesidades habitacionales no satisfechas de los sectores populares. Estos sectores han podido cubrir sus carencias mediante la ocupación de hecho (invasión) o de procedimientos de compra y venta al margen del marco jurídico de regulación del suelo. A esta modalidad de producción de la ciudad definida por el carácter masivo y recurrente de estas formas de apropiación del suelo se le denomina “urbanización popular” (Duhau y Schteingart, 1997: 30). En esta investigación, las dos colonias estudiadas, Xalpa y 2 de Octubre, pertenecen a este tipo de urbanización.

Xalpa se ubica en la delegación Iztapalapa y empezó a conformarse en los años setenta en terrenos del ejido de Santa María Aztahuacan; la loti-

ficación del suelo fue realizada por fraccionadores coludidos con el comisario ejidal, mediante contratos privados de compra-venta.

La colonia 2 de Octubre se localiza en la Delegación Tlalpan y su formación inició a principios de los setenta, en la zona conocida como Pedregal de San Nicolás, extendiéndose hacia la “zona media del Ajusco”. En la formación de la colonia se combinaron un proceso inicial de invasión del Pedregal y el fraccionamiento irregular de tierras de propiedad privada (pertenecientes en gran parte a una sola familia), por medio de una empresa inmobiliaria e incluso de la propia delegación Tlalpan; también se incluyó el fraccionamiento de tierras ejidales (Duhau y Schteingart, 1997: 44, 45).

¿Cómo y por qué llegaron los colonos a 2 de Octubre y a Xalpa? En las entrevistas a profundidad publicadas en 1997,³ las mujeres afirmaron que su llegada a las colonias se debía a un deseo de tener una casa propia y a la angustia que les ocasionaba pagar renta. Además, la casa propia se presentaba como una posibilidad de seguridad para sus hijos, así como un medio para romper la dependencia de los suegros y otros parientes. La participación de las mujeres fue fundamental, a través de la realización de faenas y guardias mientras sus maridos se iban a trabajar. Pero el costo fue alto, ya que muchas veces tuvieron que dejar a sus hijos solos en las casas, lo cual les generó cierto sentimiento de culpa (Mogrojevo, 1997: 735).

Para algunas mujeres, la participación en las organizaciones fue uno de los aspectos más importantes de su vida; esos espacios de socialización reforzaron el sentido de colectividad y les permitieron formar alianzas que conformaron su identidad en la colonia. La venta de los terrenos estuvo marcada por muchas irregularidades, de las que se aprovecharon tanto los fraccionadores de los terrenos como algunos funcionarios de las instituciones reguladoras.

Población, vivienda y servicios

A comienzos de los noventa, la colonia 2 de Octubre contaba con unos 2 000 habitantes, mientras que en Xalpa vivían más de 20 000 (Schtein-

³ El primer estudio incluyó un análisis cualitativo mediante el cual se recuperó la historia oral de mujeres de las cuatro colonias populares incluidas en la investigación (Mogrojevo, 1997: 717-780).

gart, 1997: 11 y 13). Más recientemente, según el Censo del año 2000, el número de habitantes por colonia (Scince, 2000) había aumentado considerablemente: 3 510 en la primera colonia y casi 45 000 en la segunda.

Mientras el promedio de habitantes por hogar fue de 5.2 miembros en las dos colonias de acuerdo con la encuesta aplicada en el primer estudio, según la información por colonia del censo de 2000, ese promedio fue menor, 4.3 en 2 de Octubre y 4.7 en Xalpa. Es decir, hubo un aumento importante de población, con una disminución del tamaño de las familias, sobre todo en 2 de Octubre.

En lo que se refiere a la *vivienda*, la adquisición de los terrenos y la construcción, tuvieron varios costos: el *monetario*, que implicó un esfuerzo para reunir el dinero necesario para pagar los diferentes elementos involucrados; el *social*, que llevó a la participación colectiva de los nuevos pobladores, tanto en las luchas sociales como en la construcción de escuelas y viviendas, y, por último, el de las *carencias*, es decir, el esfuerzo cotidiano de vivir en la pobreza (Mogrojevo, 1997: 732).

La autoconstrucción se realizó por etapas; en un primer momento se hacían casas muy pequeñas de tipo “jacal”; pero después se pasaba a una edificación hecha con tabique, se iban agregando cuartos, y el “jacal” se utilizaba solo como cocina. La construcción en la colonia 2 de Octubre fue difícil ya que el terreno tiene una topografía muy accidentada, y en Xalpa existe una zona elevada adonde los mismos vecinos tuvieron que subir ladrillos y cemento. El proceso de construcción de las viviendas llevó al menos diez años (Mogrojevo, 1997: 741).

En sus inicios, las colonias no contaban con *servicios y equipamiento básicos*, como abastecimiento de agua, drenaje, gas, tortillerías y tiendas expendedoras de alimentos (estas últimas se localizaban a más de 25 minutos de distancia); además, existían muchos problemas de transporte, lo cual dificultaba el acceso a los lugares donde se encontraban los comercios. Durante muchos años, las mujeres se enfrentaron cotidianamente a la carencia de los servicios, sobre todo porque éstos tienen gran relevancia por su fuerte vínculo con la realización de las labores domésticas (Mogrojevo, 1997: 748).

En la primera investigación se utilizó un indicador tridimensional para calificar la situación del agua: el sistema de abasto, la frecuencia del suministro y la calidad del líquido. Respecto a las cuatro colonias, en un orden de peor a mejor, Xalpa quedó en segundo lugar y 2 de Octubre en

el primero. En esta última colonia, todos los hogares recibían el agua por medio de pipas pues todavía no tenían tuberías para su conducción; en Xalpa, a pesar de contar con una cobertura amplia de redes, la frecuencia del suministro y la calidad del agua eran deficientes. El problema, además de la carencia del líquido, era que las tuberías vacías favorecían la incorporación de basura y tierra, así como malos olores (Schteingart y Torres, 1997: 166-169).

De acuerdo con los datos del mencionado Censo de 2000, 81.5% de las viviendas en 2 de Octubre contaba con drenaje conectado a la red pública y agua entubada, mientras en Xalpa esa proporción subió hasta casi 90%. Por otro lado, en el primer caso sólo 32% de los hogares poseía agua entubada en la vivienda, y en el segundo, 40%, ya que a las familias pobres les resulta oneroso continuar la tubería de la calle hasta el interior de la casa.

El proceso de autoconstrucción y saneamiento urbano tuvo repercusiones sobre la salud de la familia, el cuidado de los niños, el cansancio físico de las mujeres y las relaciones sociales; pero, por otro lado, sirvió para reforzar redes de solidaridad y organización comunitaria. La lucha por los servicios se convirtió, así, en uno de los puntos de contacto e identidad más fuertes entre los pobladores y su espacio.

Empleo, salud y familia

Podemos observar que, en las últimas tres décadas, el trabajo femenino en la zona metropolitana de la Ciudad de México ha aumentado considerablemente. La tasa de participación femenina en 1970 era de 27%, en 1979 había aumentado a 32.5% y en 2006 ya era de 44.7% (Pacheco, 2004: 107; Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2006). La participación aumentó especialmente en ocupaciones relacionadas con el comercio y los servicios, y el incremento en los empleos femeninos, sobre todo por cuenta propia, surgió como estrategia para aumentar el ingreso familiar ante las recurrentes crisis. En las colonias estudiadas en los años noventa, la participación laboral de las mujeres fue en aumento, pero del total de personas ocupadas en las cuatro colonias, 11.3% correspondía a las esposas/mujeres (Ortega, 1997: 324), lo que indica que la participación de la *mujer casada* en actividades extradomésticas era bastante baja. Sin embargo, las

historias de vida indicaron que algunas mujeres casadas trabajaban porque los ingresos del esposo eran mínimos, o porque él era alcohólico, tenía incapacidad permanente, llegaba solo eventualmente al hogar o tenía una relación extramarital, y esto disminuía sus posibilidades de aportar dinero para el mantenimiento familiar.

Las mujeres *jefas de familia* trabajaban principalmente en servicio doméstico, comercio ambulante y comercio en pequeña escala, y representaban sólo el 8.2% de la población; uno de los factores que determinaba su participación en actividades extradomésticas era su estado civil, ya que se trataba de jefas de hogar predominantemente solteras, separadas de su pareja, divorciadas o viudas (Ortega, 1997: 313, 317).

Sin embargo, más allá de lo económico, no se puede negar la existencia de aspectos culturales y situaciones de poder dentro de la familia que dificultaban la inserción de la mujer en el mercado de trabajo. Los estudios muestran que el ingreso de las mujeres a las actividades económicas no se daba en un espacio de armonía, sino que, por el contrario, se vivía una situación de conflicto y discordia en el interior de la familia. Este fenómeno se explica porque el varón, quien se percibía a sí mismo como el único miembro de la familia que tenía que trabajar, creía que la mujer sólo debía realizar las actividades domésticas (Ortega, 1997: 308, 312).

Además, se observa que algunas mujeres tenían que realizar una serie de peripecias para desempeñar una actividad fuera del hogar, como encerrar a los niños dentro de casa, o bien dejarlos en libertad, en la calle, mientras ellas salían. A veces los niños acompañaban a las mujeres a sus actividades laborales, o ellas conseguían algún tipo de actividad que desarrollaban en su misma vivienda (Ortega, 1997: 313). Estas situaciones tienen, evidentemente, una repercusión importante en los ingresos percibidos por las mujeres, los cuales son claramente inferiores a los de los hombres. Por ejemplo, según el censo por colonia del año 2000, la población femenina ocupada que recibía menos de un salario mínimo era de alrededor de 23% en ambas colonias, mientras que sólo 10% de la población masculina recibía ese ingreso. En cambio, en tanto que cerca de 20% de las mujeres recibía entre dos y cinco salarios mínimos, los datos reportan que esos ingresos eran recibidos por alrededor de 35% de los hombres.

Las mujeres han desempeñado un papel importante no solo en la reproducción biológica sino también en la realización de actividades necesarias para el cuidado de la salud del núcleo familiar al que pertenecen. En

las entrevistas a profundidad se observó que los embarazos se dieron mayoritariamente en la etapa de la adolescencia, y que prevalecía la desinformación sobre la sexualidad y los anticonceptivos. Los embarazos que ocurrieron en la soltería conllevaron al matrimonio como única alternativa. La mayor parte de las mujeres entrevistadas no realizó una planificación familiar para el primer embarazo, y esto se puede explicar por la falta de conocimiento sobre la sexualidad y los métodos anticonceptivos predominantes. Además de este desconocimiento, se evidenciaba una falta de control sobre el propio cuerpo (Mogrojevo, 1997: 760-762, 764). En esta investigación se observó que las mujeres jóvenes tendían a aceptar más el uso de métodos anticonceptivos que las de la generación precedente; también se detectó que, en algunos casos, ellas usaban anticonceptivos a escondidas de los esposos, ya que ellos no lo permitían (Mogrojevo, 1997: 767). Según la encuesta aplicada, las mujeres usaban más el Dispositivo Intrauterino (DIU) y la esterilización femenina que los métodos hormonales u otros. Sobre todo las más jóvenes y con menos hijos usaban más el DIU, mientras que las mayores y con más hijos tendían a usar métodos definitivos (González Cervera, 1997: 704).

Una preocupación de las mujeres madres era la drogadicción y el alcoholismo en los adolescentes, que ya estaba presente, de alguna manera, en las colonias, y a partir de esa preocupación manifestaron la necesidad y la falta de centros recreativos o culturales donde los jóvenes pudieran pasar el tiempo libre. Otra de las inquietudes de las mujeres era el alcoholismo en los hombres adultos, que conducía a problemas como la violencia intrafamiliar (Mogrojevo, 1997: 767).

La pobreza en las colonias

Es importante comentar que en la investigación de los noventa se utilizaron dos métodos para medir la pobreza: el que tiene en cuenta los ingresos de la población y su capacidad para adquirir los bienes de una canasta de necesidades esenciales (línea de pobreza: LP), y el que considera el acceso a los bienes y servicios básicos obtenidos principalmente a través de la participación del Estado (necesidades básicas insatisfechas: NBI). El NBI incluye las características de la vivienda y sus servicios, así como la educación y la salud, y se pudo apreciar que este índice fue más alto que el de LP,

ya que un poco menos de 10% de la población resultó “no pobre” por el indicador de NBI, mientras que el índice de LP subió a 20%. Esto es así porque, justamente en las colonias populares, la vivienda y los servicios son muy precarios y esos aspectos tienen un peso importante en el índice de NBI. Asimismo, al relacionar los datos demográficos con la pobreza de las colonias estudiadas, se observó que las condiciones más extremas de pobreza aumentaban en la etapa reproductiva del hogar, cuando los hijos son menores, y también en el caso de las familias más grandes. Por el contrario, mientras más alta era la edad del jefe, menor era el nivel de pobreza.

También se comprobó que la proporción de hogares pobres entre los encabezados por mujeres era menor que entre los conducidos por hombres. Mientras 83.1% de los hogares con jefe masculino era pobre, 75% lo era cuando los hogares eran encabezados por mujeres. Respecto a los hogares no pobres, encontramos que el 25% lo constituían los dirigidos por mujeres, mientras que el 17% estaba formado por hogares con jefatura masculina (Boltvinik, 1997: 486). Es posible explicar estas cifras por el hecho de que los hombres muchas veces no utilizan sus ingresos para mejorar las condiciones sociales de la familia, mientras que las mujeres que manejan el presupuesto familiar sí priorizan las necesidades del hogar.

Podemos observar que la urbanización popular, concebida fundamentalmente como una forma de acceso a la tierra, la vivienda y los servicios, desempeña un papel importante en la definición de la pobreza; sin embargo, mejorar el hábitat no necesariamente significa sacar a la gente de la pobreza, aunque en algunos casos la consolidación y el mejoramiento de las colonias puede colaborar para su superación.

LA INVESTIGACIÓN EN LA COLONIA 2 DE OCTUBRE (TLALPAN)

Aspectos metodológicos

Para realizar la investigación en esta colonia se trabajó con la Asociación de Colonos Independientes; el liderazgo de la organización no se había modificado, por lo que pudimos contactar sin problemas a su líder y esto nos facilitó llevar a cabo, sin mayores dificultades y en forma rápida y expedita, cinco talleres, lo cual a su vez nos permitió entrar en contacto directo con un grupo interesante de mujeres. Partimos de la premisa de que,

mediante estos talleres, se podría recoger información importante referida a aspectos como la vivienda y los servicios, el empleo, la educación, los problemas de la familia y la participación social.

Para poder ofrecer algo que pudiera resultar de utilidad a las participantes, a cambio de su colaboración, efectuamos un primer taller de reconocimiento en el que ellas fijaron sus intereses y prioridades, de modo que los siguientes tres talleres fueron programados teniendo en cuenta sus necesidades. De esta manera pudimos desarrollar una estrategia adecuada para brindarles información útil en relación con sus problemas más importantes y urgentes. El último taller fue de recapitulación y conclusiones, y en éste, realizado tras hacer un balance de toda la información obtenida, existió mayor apertura y confianza por parte de las mujeres para expresar sus puntos de vista y completar con mayor claridad y profundidad el desarrollo de los temas que habían sido tratados previamente (sobre cuestiones referidas a la desintegración familiar, la drogadicción, el alcoholismo y la violencia intrafamiliar, que a veces resultan de difícil abordaje).

El otro método aplicado incluyó entrevistas a profundidad a un pequeño grupo de mujeres, para obtener información más detallada acerca de los temas a investigar.

Resultados de los talleres

El primer taller de reconocimiento se denominó “problemas actuales y posibilidades futuras de las mujeres de la comunidad”, y los tres siguientes, programados a partir de los intereses de las asistentes, se orientaron hacia “la participación comunitaria y cómo combatir la apatía de los vecinos”, “las enfermedades comunes en las mujeres” y “estrategias alternativas del uso del agua”. El taller de conclusiones versó sobre “el trabajo de la mujer y los problemas de los jóvenes: posibles apoyos a la comunidad”. En estos encuentros hubo una asistencia constante de alrededor de veinte mujeres, quienes participaron activamente para aclarar sus problemas y necesidades, así como para reclamar la falta de apoyo gubernamental y comunitario.

Problemas de la colonia

El tema más recurrente fue el del agua, ya que, como vimos al describir las características de las colonias, a pesar de que 2 de Octubre cuenta con in-

fraestructura para su provisión desde hace muchos años, el líquido no fluye en la época de secas sino muy esporádicamente. Existen los *tandeos*, a partir de los cuales el gobierno de la ciudad distribuye el escaso líquido entre los distintos sectores de la población, y así, durante varios meses al año, las familias sólo reciben agua pocas veces por semana y escasas horas al día. En ocasiones, la delegación les abastece gratuitamente agua mediante pipas, pero es necesario tener una cisterna registrada y no todos los vecinos cuentan con una debido a su alto costo de construcción (entre 1 250 y 1 650 dólares) Sólo 39% de las asistentes a los talleres contaba con cisterna.

Trabajo de las mujeres y composición familiar

Mientras alrededor de 40% de las asistentes a los talleres no trabaja, dentro de las que sí lo hacen más de 70% realiza trabajo doméstico o labora en tareas de cocina y aseo fuera del hogar, y sólo alrededor de 20% son vendedoras. Por otra parte, un poco más de la mitad de las mujeres dijo que su trabajo constituye más un apoyo a su pareja, a veces incluso son ellas quienes sostienen el hogar ante el desempleo de los hombres. Otro aspecto que nos parece importante destacar, porque incide en otros problemas observados en la colonia, es que cerca de la mitad de las mujeres que participaron trabaja a grandes distancias de la colonia, lo que implica entre una y tres horas diarias de transporte.

En cuanto a la composición familiar, nos llamó la atención que cerca de 50% de las asistentes a los talleres tenía cinco y más hijos, y 35%, entre dos y cuatro; es decir, en estas colonias populares aún existen las familias numerosas, aunque éstas son más comunes en etapas más avanzadas del ciclo familiar. En el acápite referido a las características de las colonias ya vimos que había un predominio de las familias grandes.⁴

Estas cifras parecen mostrar un aumento de la participación femenina en el mercado laboral, ya que en el estudio anterior pocas salían a trabajar

⁴ Sin embargo, debido a la manera como se llevaron a cabo los talleres, en los que predominaron mujeres de más de 40 años (ya que son las que más participan en la organización de vecinos, por su experiencia desde el comienzo del asentamiento, cuando más se necesitaba su colaboración), existe un sesgo en cuanto a la representatividad general de las familias y su número de hijos. Evidentemente, como ya señalamos, el número de hijos ha disminuido en las familias más jóvenes.

fuera de la casa. El trabajo desempeñado está relacionado con el bajo nivel educativo de las mujeres; así, empleo, educación y composición de los hogares se convierten en elementos vinculados directamente a las relaciones familiares que se generan y a la situación de la mujer dentro de la familia. La inestabilidad laboral de los hombres y los bajos salarios que perciben han orillado a las mujeres a trabajar con mayor frecuencia, siendo sus ingresos más que un apoyo al hogar.

Al tener que realizar largos trayectos para llegar a sus lugares de trabajo, debido a la localización periférica de la colonia y a las dificultades que existen para trasladarse en la Ciudad de México, por las limitaciones del transporte público y las vialidades existentes, la jornada de trabajo se alarga drásticamente, lo cual complica la atención a los hijos, que frecuentemente quedan solos o al cuidado de algún familiar.

Participación social de las mujeres

En el segundo taller, las asistentes expresaron que tenían pocas oportunidades de participar en *tareas comunitarias*, principalmente por tres razones: la delincuencia, el trabajo femenino y el desinterés. Algunas cuentan con el apoyo de su pareja para asistir a reuniones vecinales, porque así la familia puede obtener un beneficio, en cambio a otras no las dejan participar porque los hombres quieren que los atiendan. Claramente, después del problema del agua, el de la delincuencia parece ser el más importante para la comunidad, y representa, cada vez más, un obstáculo para la participación de las mujeres en el trabajo comunitario, pues implica realizar una serie de tareas fuera de la casa, recorriendo parte de la colonia. Sin embargo, las mujeres que sí participan (entre ellas muchas de las que asistieron a los talleres) lo hacen porque “la unión hace la fuerza”, porque así se puede combatir mejor la delincuencia en la colonia, porque se obtienen beneficios para todos, porque esto sirve para conocer y convivir mejor con los vecinos, y porque mediante la participación se obtiene un apoyo común ante los problemas familiares. Es importante comentar que se observa un aumento de la participación cuando se tiene algún problema específico, que en este asentamiento se vincula, sobre todo, con la escasez del agua.

En cuanto al problema de la delincuencia, las asistentes señalaron como causas más importantes la mala iluminación de la colonia, la forma-

ción de bandas (armadas con cuchillos, picahielos, machetes y pistolas) y las peleas entre ellas, la falta de seguridad policiaca, y el temor a las represalias si se denuncia a los delincuentes. El crimen creciente va de la mano con el uso de drogas, en especial la marihuana, y con el incremento de la desintegración familiar, en la que también ha incidido el aumento del número de hombres que migran a Estados Unidos, la falta de atención de las madres que tienen que desplazarse lejos por razones de trabajo y las malas compañías.

Salud sexual y estrategias alternativas del uso del agua

El tercer y cuarto talleres fueron impartidos por dos especialistas solicitados por las mujeres, quienes abordaron temas de salud sexual y estrategias alternativas del uso del agua.

En el taller de salud sexual, una maestra en filosofía de la ciencia abordó la cuestión del virus del papiloma humano y el cáncer cérvicouterino. Después de hacer un reconocimiento del aparato reproductor femenino y sus enfermedades frecuentes, se presentaron recomendaciones sobre el cuidado de la salud sexual, la prevención de estos padecimientos, y los hospitales o centros de salud más aconsejables. En este taller se pudo apreciar un alto grado de desinformación sobre la salud sexual; las mujeres comentaron que, en general, sus madres nunca les hablaron del tema y mostraron una falta de conocimiento acerca de la menopausia, sus síntomas y sus derechos sexuales. Respecto al cuidado de su salud, pocas mujeres manifestaron acudir al médico o a una clínica debido al miedo a que se les diga que padecen alguna enfermedad y a que sienten vergüenza de que los médicos las examinen. En este sentido, no se han dado cambios importantes en relación con lo observado en la primera investigación.

El taller de estrategias alternativas del uso del agua fue impartido por una especialista de la Coordinación de Tratamiento y Calidad del Agua, del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), quien, ante los problemas de provisión del líquido, explicó los métodos desarrollados por el Instituto para abastecer a las comunidades a partir del agua de lluvia. En este taller, los asistentes (también participaron hombres, debido a que es un tema de vital importancia para toda la población) explicaron sus estrategias de reciclaje de agua: usan el agua de la lluvia para regar plantas, para el excusado y para trapear los pisos; quienes tienen lavadora usan varias veces el

agua y algunos reciclan el de la regadera. De este taller surgió la posibilidad de plantear un proyecto entre el IMTA, la Delegación Tlalpan y la organización de vecinos, para utilizar el agua de lluvia que, en una primera etapa, se recogería de los techos del centro comunitario, y luego esto se replicaría en las viviendas, con el fin de que los vecinos pudieran tener acceso a una mayor cantidad de líquido, sobre todo durante los meses de sequía.

*Propuestas para hacer frente a los problemas prioritarios
de las mujeres y la comunidad*

En el último taller, de síntesis y profundización, se habló primordialmente de los problemas recientes más graves en la colonia y de los apoyos indispensables que la comunidad debería recibir.

Insuficiencia de escuelas y educación de adultos

En la colonia existe sólo un jardín de niños y una primaria, de manera que, para cursar niveles más avanzados, es inevitable depender del apoyo familiar para desplazarse a colonias vecinas. La lejanía de las secundarias y las preparatorias incrementa la tendencia de los jóvenes a abandonar los estudios y sumarse a las bandas, ya que, en general, los padres no están en condiciones de acompañarlos. Las mujeres adultas mayores destacaron que ellas no pueden cuidar a sus nietos porque aún tienen necesidad de trabajar. Frente a esta problemática, se solicitó la intervención del gobierno local para revisar la situación escolar en la zona.

Todas reconocieron que los estudios son básicos para mejorar el nivel de vida, pero al preguntarles si asistían a los cursos para adultos del INEA (Instituto Nacional para la Educación de los Adultos) u otros que se imparten en el centro comunitario de la colonia (cursos de cultura, belleza, panadería o costura), la respuesta fue negativa. Ante la cuestión de quiénes estudiaban más, si los hijos varones o las mujeres, en general estuvieron de acuerdo en que las mujeres que lograron estudiar avanzaron más que sus hermanos y alcanzaron mayor estabilidad laboral. Este avance se ve mermado, no obstante, por la violencia intrafamiliar existente y por la culpa que las mujeres sienten al ponerle límites a sus parejas, o al dejar a los hijos para ir a trabajar.

La seguridad en la colonia. Alcoholismo, drogadicción y migración a Estados Unidos

Las mujeres admitieron sentir miedo y se quejaron de la falta de vigilancia y de la corrupción de la policía ante las bandas. Las señoras coincidieron en la importancia de abrir espacios para que los jóvenes ocupen su tiempo libre y no estuvieron de acuerdo con la represión como método de prevención. Destacaron que contaban con un espacio en el centro social para talleres, y que en las escuelas públicas de nivel medio superior debería haber más lugares para recibir a los jóvenes. Asimismo, señalaron la importancia de organizar talleres para los padres, porque éstos, en lugar de pasar tiempo con la familia, se dedican a beber con los amigos. No obstante, reconocieron que ellas reproducen los esquemas de consentir a los varones en la familia y delegar a las hijas la tarea de atenderlos. Algunas incluso destacaron que sus hijas casadas comparten mayores responsabilidades con sus compañeros, porque ahora ambos se han incorporado al mercado laboral.

En cuanto al alcoholismo y la drogadicción, admitieron que éstos afectan a toda la familia, pero el caso es más grave cuando el problema lo padece el esposo, pues así se incentiva que los hijos beban. Las drogas más recurrentes son la marihuana y el policloruro de vinilo (PVC).

Respecto a la migración a Estados Unidos, algunas mujeres relataron que varios de sus familiares habían ido hacia ese país. Además señalaron que menos de la mitad de quienes migran mandan dinero a sus familias en México; que el retorno es difícil para ellos porque se acostumbran a un mejor salario, y que la vida en nuestro país es cara, ya que alimentos de primera necesidad, como el pan y el pollo, por ejemplo, tienen precios muy altos.

Las adicciones y la migración son elementos que casi no estaban presentes en el primer estudio. En particular la migración a Estados Unidos fue vista de manera poco positiva, ya que en lugar de mejorar las condiciones de la familia las empeora, debido al escaso o nulo envío de remesas, y a la frustración de la pareja ante el posible retorno o el abandono de la familia, puesto que los hombres suelen entablar nuevas relaciones en Estados Unidos, ya sea por soledad o por acceder a la ciudadanía.

El tiempo libre es casi inexistente, y cuando lo tienen lo destinan a actividades que no implican mucho gasto de dinero, como ver telenovelas o visitar a sus parientes en otras colonias. Sólo aquellas mujeres que cuen-

tan con el apoyo económico de sus hijos adultos salen de viaje a otras entidades federativas o practican algún deporte.

Resultado de las entrevistas a profundidad

Se entrevistó a nueve mujeres en total: seis de ellas pertenecientes a la Asociación de Colonos y tres vecinas no vinculadas a la organización. Estas personas fueron seleccionadas a partir de los talleres, teniendo en cuenta su edad, condición familiar y laboral, así como su relación con la colonia. Las edades de las entrevistadas oscilaron entre 27 y 76 años, pero más de la mitad era mayor de 60 años, ya que, como señalamos anteriormente, las adultas mayores son quienes más han participado en la comunidad desde su fundación.

El cuestionario aplicado en estas entrevistas incluyó preguntas sobre temas personales referidos a las relaciones intrafamiliares, sobre todo con respecto a la pareja, así como aspectos vinculados a la educación, y a las expectativas de las mujeres para sí mismas y su familia.

Percepción del matrimonio

Es más bien negativa, aunque las mujeres separadas o viudas tenían una peor imagen del mismo. Para algunas mujeres el *motivo para unirse* fue para salir de su casa, otras lo hicieron porque se embarazaron, algunas porque llevaban varios años de noviazgo o para no estar solas. El tema del amor casi no apareció como explicación para formar una pareja.

Mercado laboral

En lo que concierne a su incorporación al mercado laboral, la mayoría de las mujeres respondió que comenzaron a trabajar porque necesitaban ingresos para sostener a la familia; otras, porque no contaban con el apoyo de sus parejas por problemas de alcoholismo o porque su esposo mantenía dos hogares.

De las mujeres mayores de 60 años, una está retirada, cuida de su nieta, hace la comida y el trabajo doméstico; otras dos siguen trabajando como empleadas domésticas. Los tiempos de trabajo, en promedio, son

de ocho horas, sin tener en cuenta el trayecto casa-trabajo que, como ya indicamos, suele ser de más de una hora. Por ejemplo, una de las entrevistadas realiza labores domésticas en cinco casas diferentes y viaja hasta tres horas para llegar al trabajo. Sólo una mujer se queda en casa y nunca ha trabajado, porque su marido, y ahora también sus hijos, sostienen el hogar. Sin embargo, algunas entrevistadas empezaron a trabajar muy jóvenes, incluso antes de casarse.

Tenencia, ocupación y mejoramiento de la vivienda

La mayoría de las mujeres entrevistadas son propietarias de sus casas y algunas comparten el hogar con otros parientes (suegra y prima), como estrategia para ahorrar el alquiler. Casi la mitad de ellas amplió y mejoró su hogar con préstamos del Instituto de Vivienda del D.F. (Invi); otra, con su trabajo y el de su hija, y una más recibió apoyo de la delegación para construir su cisterna. Otras mujeres contaron con el apoyo del Fondo de Ayuda a la Comunidad, que ofreció un préstamo sin intereses para que algunos pobladores pudieran tener acceso al un espacio donde construir su vivienda.

En general, las familias mejoraron las viviendas agregando cuartos y cambiando los materiales precarios, como cartón y madera, por otros más sólidos. Hay familias extendidas que comparten el mismo lote; cada hijo casado, por ejemplo, tiene su vivienda. Algunos comparten baño y cocina, otros no. Todos aportan al pago de los servicios y la comida también se organiza en común. Con los ingresos percibidos apenas les alcanza para cubrir las necesidades inmediatas, porque su capacidad de ahorro es nula.

Algunas conclusiones

Siete de las nueve mujeres entrevistadas son migrantes de otros estados (Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Puebla), pero no manifestaron deseos de radicarse en otra ciudad porque, dentro de lo que cabe, en el Distrito Federal han encontrado una oportunidad que no tuvieron en sus lugares de origen, en particular respecto al trabajo y a la vivienda propia.

En cuanto a los problemas actuales de la colonia, las entrevistas a profundidad confirmaron las apreciaciones obtenidas en los talleres, es decir, la existencia de una gran inquietud entre los habitantes de la colo-

nia por la falta de agua, la inseguridad, la delincuencia y la drogadicción. Como ya vimos, la colonia cuenta con tuberías para la distribución del agua, pero los vecinos padecen constantemente su escasez, ya que el sistema de tandeo y las pipas no alcanzan a cubrir sus necesidades; la organización de vecinos, según algunas entrevistadas, las ha ayudado con este problema.

Acerca de la seguridad, comentaron que la delegación compró patrullas, pero eso no resolvió el problema, ya que éstas sólo circulan por las calles principales.

LA INVESTIGACIÓN EN LA COLONIA XALPA (IZTAPALAPA)

Aspectos metodológicos

En la colonia Xalpa nos acercamos a la Unión de Colonos, el mismo grupo con el que habíamos trabajado en la investigación anterior, aunque la líder actual ya no es la misma de hace diez años, porque ella dejó su puesto para incorporarse al trabajo en la Delegación Iztapalapa. Sin embargo, las nuevas personas con las que entramos en contacto recordaban perfectamente las actividades que habíamos realizado en esa colonia en los años noventa.

El trabajo fue más lento en esta colonia por dos motivos: la dificultad para visitar la colonia, ya que está ubicada en una zona de difícil acceso para el equipo de trabajo, y la falta de disponibilidad de las líderes para recibirnos y poder organizar los talleres y entrevistas debido, como veremos más adelante, a su compromiso con la delegación. También hay que aclarar que las construcciones e instalaciones que habíamos llevado a cabo en los noventa, dentro del Centro Comunitario (una guardería infantil, un consultorio médico y un local para el desarrollo de herbolaria)⁵ estaban abandonadas, hecho que provocó ciertas disculpas por parte de las responsables de la organización.

⁵ Estas construcciones e instalaciones fueron realizadas con financiamiento de la Fundación MacArthur (Estados Unidos), que por esos años apoyaba preferentemente acciones para el mejoramiento de comunidades pobres.

Los talleres y sus resultados

El proyecto realizado en Xalpa también consideró la impartición de talleres para entrar en contacto con las mujeres de la comunidad. Dada la vinculación de la líder y su grupo con la Delegación Iztapalapa, la mayoría de las mujeres que participó (en promedio quince) fungió como gestoras políticas del gobierno del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en esa delegación.

Las gestoras políticas desempeñan funciones que incluyen dos aspectos: la actividad política para apoyar al partido que está a cargo de la delegación y los trabajos relacionados con el bienestar de la comunidad, como reparar el alumbrado público y las calles, y distribuir pipas de agua. Ellas no se rigen por un horario establecido porque sus labores dependen de lo que se acuerde sobre la marcha, según las solicitudes de las autoridades locales. Tampoco tienen un punto de trabajo fijo, pues cubren su sección electoral y algunas otras aledañas. El lugar de encuentro es el centro comunitario de la colonia y en total son 16 mujeres operadoras, que reciben un apoyo de 1 000 pesos cada quincena.

A partir de los talleres recopilamos, como en 2 de Octubre, información sobre empleo, educación, organización familiar, vivienda, servicios y participación social de las mujeres. De la misma manera que en la otra colonia, después del primer acercamiento con las líderes y un taller de reconocimiento, los temas de los talleres subsecuentes fueron propuestos por las participantes. En vista de las dificultades que enfrentamos para desarrollar el proyecto en Xalpa, sólo se llevaron a cabo tres talleres, además de las entrevistas a profundidad a seis mujeres seleccionadas a partir de los mismos. Los temas centrales de los talleres fueron similares a los planteados en 2 de Octubre y encontramos, asimismo, aspectos comunes en las dos colonias en cuanto a las prioridades presentadas por las asistentes.

Sin embargo, el perfil de las participantes fue distinto, de mujeres más jóvenes (de entre 21 y 45 años), con un promedio de hijos también mucho menor, pertenecientes a la segunda y tercera generación de residentes. En términos generales, aplicamos la misma guía de entrevista a profundidad que en la colonia 2 de Octubre, pero, dado el tipo de participación femenina en la comunidad, se les preguntó sobre sus labores como gestoras políticas y cómo vinculaban su trabajo con la economía familiar, la maternidad y el mejoramiento de la colonia. Esto nos permitió ampliar el espec-

tro de las mujeres entrevistadas en esta etapa de la investigación en las colonias, así como conocer qué ocurre cuando existe una relación muy estrecha entre las mujeres y el gobierno local, como en el caso de quienes trabajan como gestoras políticas.

A continuación veremos los resultados de los talleres a partir de los temas centrales planteados.

Problemas actuales de la colonia. Servicios y equipamientos

Uno de los principales problemas, como en el primer caso, es la falta de agua y su pésima calidad, que obligan a la población a comprar agua embotellada para cocinar y beber. Cuentan con el sistema de tandeo y la entrega en pipas para abastecerse del líquido en tiempos de escasez. Las casas ubicadas en la parte alta de Xalpa tienen más dificultad para abastecerse del líquido porque no es posible construir cisternas —dada la irregularidad del terreno— y porque las pipas que manda la delegación no pueden subir, pues no hay calles. Hay que tener en cuenta que, en general, el acceso al agua es más problemático en la delegación Iztapalapa que en Tlalpan.

Por otra parte, los altos costos de la electricidad son un problema para los habitantes de la colonia, quienes optan por la práctica frecuente de “colgarse de la luz” a pesar de tener medidores.

En los talleres realizados las mujeres se quejaron, asimismo, de que hay pocas escuelas y no existen para el nivel medio-superior, ni en Xalpa ni en las colonias cercanas, lo que implica una mayor inversión de tiempo y dinero de la familia, para educación. Consideran que hacen falta espacios recreativos donde los niños, los jóvenes y las familias puedan compartir sus momentos de esparcimiento, porque la escasez de éstos genera que los niños y jóvenes “estén de vagos en las calles o juntándose con malas compañías que los inducen a la formación de pandillas, el alcoholismo, la venta y consumo de drogas”.

El trabajo de las mujeres y su relación con el cuidado de los hijos

Una minoría de las asistentes no trabaja, pero dentro de las trabajadoras, más de la mitad trabaja como operadoras políticas, y el resto son vendedoras informales, en menor número, empleadas domésticas. En general, las

participantes de Xalpa cuentan con un poco más de estudios (primaria completa y secundaria) que las de la colonia 2 de Octubre, y esto está relacionado con que las primeras tengan menos edad.⁶

El trabajo de las mujeres resulta cada vez más necesario debido a los bajos salarios, a la falta de empleo, a la inestabilidad en el trabajo de los hombres (muchos de ellos son mecánicos, ayudantes de albañil o albañiles) o incluso al alcoholismo de algunos jefes de familia.

Para las mujeres de la Unión de Colonos de Xalpa, el trabajo como gestoras políticas no implica que ellas y su comunidad cuenten con un mayor apoyo de las autoridades para el cuidado de sus hijos. Por ejemplo, manifestaron que, en la colonia, no existen suficientes guarderías o jardines de niños, y sus horarios son limitados, lo que las obliga a dejarlos al cuidado de los abuelos u otros familiares cercanos o, en el peor de los escenarios, solos. Algunas manifestaron interés por aprender un oficio que pudieran ejercer en casa o en el mismo lugar donde están sus hijos.

Asimismo, las *gestoras políticas* tienen un doble sentimiento respecto del trabajo comunitario desempeñado: por una parte, subsisten con bajos salarios (66 pesos por día), padecen cierto nepotismo —ya que las autoridades locales tratan de colocar a sus familiares en los mejores puestos—, y resienten la manera en que las manipulan y se aprovechan de su trabajo y su capacidad de convocatoria; y por otra parte, la apreciación positiva de su labor apunta a la confianza que han ganado en sí mismas, así como al incremento de su capacidad para relacionarse con los vecinos y para negociar con las autoridades, además del reconocimiento que reciben por parte de la comunidad y las mejoras que logran para la colonia.

Cabe destacar que, a diferencia de la Asociación de Colonos Independientes de la colonia 2 de Octubre, la Unión de Colonos de Xalpa está dirigida e integrada solamente por mujeres, hecho que las enorgullece, al romper con el liderazgo masculino. No obstante, esta situación no ha mejorado sustancialmente sus condiciones de vida, pues mantienen una carga excesiva de trabajo doméstico, continúan siendo víctimas de la violencia intrafamiliar y no gozan de un derecho pleno a la salud reproductiva y sexual.

⁶ Ha existido una notable mejora en el nivel educativo de las mujeres en los últimos años, lo cual se hace evidente en el censo de 2000, que ya hemos mencionado. Las cifras muestran que, en las dos colonias, alrededor de 25% de las mujeres mayores de 15 años tiene educación media-superior o superior, porcentaje un poco mayor que el de los hombres.

Salud sexual y relaciones intrafamiliares

Durante el segundo taller en esta colonia, las mujeres participantes—dado su nivel educativo más alto— mostraron un mayor conocimiento de su cuerpo y de las enfermedades que las pueden afectar. Sin embargo, tampoco en este caso se observó que las mujeres de esta colonia acudieran al médico; ya sea por desidia o por falta de tiempo, debido al trabajo y las labores en el hogar, priorizan otros aspectos y dejan de lado su salud. Se quejaron de que los servicios de salud operan en un horario restringido o no hay servicios los fines de semana, cuando tienen más tiempo libre.

Aun cuando varias manifestaron que fueron víctimas de *violencia intrafamiliar*, notamos un número mayor de uniones después de una separación, divorcio o abandono de la pareja. El alcoholismo, el consumo de drogas y el escaso aporte de sus parejas al hogar sobresalieron como aspectos vinculados a la violencia intrafamiliar. Es posible afirmar que se da un círculo de violencia, ya que los esposos golpean o agraden verbalmente a sus mujeres, quienes, a su vez, se desquitan con los hijos: no les dan de comer, los bañan con agua fría o les pegan. Pero, por otra parte, hubo algunos comentarios en el sentido de que cuando los maridos son violentos y aportan poco al hogar, las mujeres desarrollan ciertas estrategias punitivas como alimentar a sus hijos antes de que aquellos lleguen a la casa, para darles una ración mayor y de mejor calidad.

Programas sociales

La delegación entrega despensas—aunque éstas han ido disminuyendo— y también otorga becas para niños de primaria con alto rendimiento escolar. Por su parte, el gobierno del D.F. favorece a las familias mediante los siguientes programas:

- Programa de hoja de gratuidad. Estrategia instrumentada por la Secretaría de Salud del D.F. para proveer de servicios médicos y medicamentos gratuitos a todas las familias no aseguradas residentes en el Distrito Federal.
- Apoyo económico a madres solteras, que tengan hijos entre 6 y 15 años en la escuela; es una beca escolar, por un monto mensual de 636 pesos.

- Apoyo económico a adultos mayores, Para personas de 70 años en adelante; consiste en una ayuda mensual compuesta por una despensa que incluye arroz, frijol, leche, azúcar, café y aceite.
- Discapacitados. Programa global que abarca a niños desde recién nacidos, jóvenes y adultos (hasta los 69 años) residentes en el D.F., en zonas de mediana, alta y muy alta marginalidad.

Pudimos comprobar que las personas adultas mayores reciben el programa de apoyo, pero aunque las mujeres con quienes estuvimos en contacto conocen los demás programas, no los han solicitado.

Familias extendidas y vivienda

En la investigación efectuada en esta colonia, a diferencia de la de 2 de Octubre, las mujeres comentaron que forman parte de familias extensas (de unos diez a veinte miembros) que conviven en la misma casa como estrategia para no pagar renta o para tener apoyo en el cuidado de sus hijos. Por ejemplo, se asignan las labores domésticas para que no recaigan en una sola persona, y los miembros que trabajan contribuyen en el pago de la comida y los servicios. Aunque estos casos no son mayoritarios, están mostrando la existencia de una estrategia de vida dentro de las familias pobres que resulta interesante conocer.

Seguridad, alcoholismo, drogadicción y migración a Estados Unidos

La delincuencia y la inseguridad son los mayores problemas de la colonia: en una escala del uno al nueve, las colocaron en el nivel más alto. Consideran que los policías son incapaces de controlar las bandas de la colonia, e incluso revelaron que a veces existe cierta complicidad entre las bandas y la institución. La reunión de bandas en las calles es muy común, sobre todo en las tardes y en las noches, y las mujeres piensan que muchos niños y adolescentes se unen a ellas ante la falta de atención de los padres, ya que actualmente ambos salen a trabajar o la familia está desintegrada.

Pudimos observar que los habitantes de Xalpa tienen una mejor disposición a reconocer los problemas de alcoholismo y drogadicción que los

de 2 de Octubre. Señalaron que, por cada familia, existe al menos un miembro o conocido cercano que enfrenta alguno de estos problemas, y también mencionaron el aumento del narcomenudeo. Un problema que les inquieta, por el peligro que implica para sus hijos, es, además del consumo, el riesgo de ser detenidos por asociación con algún vecino, pues con frecuencia no denuncian a los delincuentes por temor a las represalias. En general, indicaron que la seguridad pública es inexistente en la zona, aunque llamen a la policía.

El tema de la *migración a Estados Unidos* también parece tener más peso en esta colonia: muchas mujeres expresaron que parientes o vecinos suyos se han ido a ese país en busca de un mejor trabajo y que a veces se da un proceso de reagrupamiento de las familias del otro lado de la frontera, pero en otros casos los hombres regresan sin dinero y sin trabajo. Entre los factores negativos de la migración se mencionaron: la desintegración familiar, el racismo común del otro lado de la frontera y el temor latente de que la “migra” los atrape. Quienes han dejado que sus novios o esposos se vayan, expresaron una profunda tristeza y su desacuerdo con la idea de que solo allá haya oportunidades laborales.

Resultado de las entrevistas a profundidad

Se entrevistó a seis mujeres —menos que en la otra colonia—, porque tuvimos dificultades para entrar en contacto con aquellas que no estaban vinculadas con la organización. En varios casos no quisieron prestarse a una entrevista, sin dar explicaciones que nos permitieran saber por qué se negaban.

Las entrevistas a profundidad nos permitieron acercarnos más a los problemas intrafamiliares y, sobre todo, a los que tienen que ver con la relación de pareja. Nuestras observaciones son bastante similares a las del caso de 2 de Octubre, así que sólo destacaremos aquellas que aportan algo nuevo o sirven para desarrollar algunas cuestiones comentadas anteriormente.

Percepción del matrimonio y métodos anticonceptivos

En general, las mujeres no se mostraron entusiastas con respecto a sus experiencias familiares, y varias revelaron haber sufrido violencia intrafa-

miliar. Algunas estaban separadas, pero la mayoría seguía casada, aunque mantuviera una situación difícil con su marido. También en esta colonia las entrevistadas manifestaron haberse casado por estar embarazadas o por salirse de su casa debido a los malos tratos, y sólo una mencionó que su matrimonio fue por amor.

Entrevistamos a una mujer joven y estudiante, en cuya familia las mujeres parecen tener una actitud diferente frente al hombre, a la familia y a su vida en general, poniendo énfasis en su realización personal como seres autónomos, principalmente por medio del estudio y el acceso a un trabajo más calificado. Nos llamó la atención su opinión sobre la maternidad, pues no manifestó interés por casarse, pero sí por tener un hijo. Sin embargo, en general las mujeres dijeron que usaban métodos anticonceptivos como el DIU, el condón, las inyecciones, las pastillas anticonceptivas y el ritmo. Una de ellas se hizo la salpingoclasia, acción que su esposo reprochaba, por lo cual la golpeó.

Incorporación al mercado laboral y uso del tiempo libre

Algunas mujeres sostienen a la familia por diferentes motivos; por ejemplo, una es jefa de hogar y la otra está casada, pero su esposo tiene problemas de alcoholismo; otras dos trabajan para complementar los ingresos del marido, y una más dijo estar divorciada y recibir una pequeña pensión de su esposo.

La mayor parte de las mujeres entrevistadas trabajan como gestoras políticas y ganan unos 2 000 pesos al mes; no tienen un horario fijo, días de descanso ni ninguna otra prestación, pero prefieren tener ese trabajo por la cercanía a sus casas, gracias a lo cual no gastan mucho en pasajes y pueden atender a sus hijos. Se sienten motivadas en este trabajo porque pueden mejorar la colonia, ya que se ocupan del abastecimiento de agua y del arreglo de calles y banquetas; a partir de esas actividades obtienen el reconocimiento de la comunidad.

Otra forma de lograr un ingreso adicional es la venta de productos por catálogo, que también les evita desplazarse largas distancias y les permite tener un contacto directo con la comunidad. Todas manifestaron un sentimiento de culpa por haber dejado a sus hijos solos al tener que marcharse a trabajar.

En cuanto al tiempo libre, la mayoría no sale a pasear por falta de recursos económicos; sólo una de ellas sale para visitar a sus familiares en

Ciudad Nezahualcóyotl, y otra comentó que lleva a sus hijos a jugar con sus vecinos, aunque lo hace cada vez con menos frecuencia, por la violencia que hay en las calles.

Acceso a la vivienda y migraciones

Para la construcción de la vivienda, en el caso de Xalpa encontramos un vínculo más fuerte con los padres que en 2 de Octubre. En algunos casos fue el padre o el suegro quien se encargó de construir la vivienda, que posteriormente sería heredada a los hijos o nietos. En otras familias, las mujeres y sus esposos construyeron las viviendas poco a poco, muchas veces con el apoyo de *tandas*, que es un sistema de ahorro conformado por un grupo de personas, donde todas aportan una cierta cantidad de dinero y a cada una se le asigna un número que servirá para determinar el momento (semana, quincena o mes) en que le corresponde recibir una cantidad global; quienes tienen los primeros números continúan pagando hasta que la tanda termina.

En esta colonia parece existir un menor acceso a los créditos del Instituto de Vivienda del Distrito Federal que en 2 de Octubre, ya que sólo una de las mujeres entrevistadas manifestó haber recurrido al programa.

El origen de la población, en su mayoría, se encuentra en el Distrito Federal. Observamos que la generación anterior provenía de otras entidades, pero sus hijos optaron por residir en el D.F. y específicamente en la misma colonia.

Finalmente, en cuanto a la migración a Estados Unidos, una de las entrevistadas comentó haber emigrado hacia allá, pero regresó porque su relación de pareja no funcionó, y para cuidar a su hija, quien permaneció en México; en un futuro, tiene planeado irse nuevamente, cuando haya ahorrado suficiente dinero.

CONCLUSIONES FINALES

En relación con la vivienda, los servicios y la colonia en general, las mujeres entrevistadas lucharon por consolidar el asentamiento, su legalización, y con ello la introducción de los servicios, aunque estos procesos se manifestaron de manera más clara en 2 de Octubre, donde el grupo con el que

se trabajó estuvo formado por mujeres de mayor edad y más años de residencia en la zona. Por su parte, en Xalpa, las mujeres más jóvenes siguen colaborando en el mejoramiento de su entorno, principalmente por medio de las tareas realizadas como gestoras políticas de la delegación.

En muchos casos, los pobladores de Xalpa obtuvieron sus viviendas a través de su propio trabajo o el sistema de tandas, y en un principio las casas fueron de cartón y de lámina, pero poco a poco las fueron mejorando, sobre todo después de la regularización de la colonia; ésta fue mucho más tardía en el caso de 2 de Octubre, por lo que sus habitantes permanecieron más tiempo sin mejorar la vivienda.

El problema constante en ambas colonias ha sido el acceso al agua, pues aunque cuentan con las redes de distribución, el líquido llega poco, y mucho menos en la época de sequía, en 2 de Octubre, a causa de su accidentada topografía, y en Xalpa, por estar ubicada en la Delegación Izta-palapa. En general, han tenido que recurrir a estrategias diversas de distribución, ahorro y reciclaje.

Si bien la delincuencia, la formación de bandas, el alcoholismo, la drogadicción y la falta de vigilancia en la colonia ya habían sido registrados en la primera investigación, actualmente se observa un incremento drástico, porque constituyen las principales inquietudes de las mujeres en las dos colonias incluidas en este estudio.

Aunque aún son muchos los problemas de las colonias, las mujeres adultas mayores, que tuvieron más presencia en 2 de Octubre, sienten la satisfacción de que los sacrificios realizados a lo largo de varias décadas han dado sus frutos, pues en este momento pueden habitar una colonia con pavimento, gozar de varios servicios y habitar una vivienda ampliada y mejorada con los años. Esta participación intensa en el proceso de construcción de su hábitat implica una tercera jornada de trabajo, así como el logro de capacidades para hacer uso de diversos recursos por parte de las mujeres en situación de pobreza (Riquer y Pantoja, 1998).

En cuanto a las relaciones familiares, la percepción de la vida en pareja varió según el estado civil de las mujeres: las separadas o divorciadas guardaron peores recuerdos de sus esposos o compañeros. Asimismo, los motivos que las llevaron al matrimonio o a formar una pareja son diversos, pero destacan: el deseo de salir de la casa de sus padres por malos tratos, y el temor a la soledad o el embarazo no planeado. Se reconoció un mayor acceso a los métodos de prevención mediante el uso del condón, las pastillas anti-

conceptivas, el DIU o la salpingoclasia, sobre todo entre las mujeres en el rango de 30 a 40 años, lo cual se vio reflejado en el número de hijos y el espaciamiento de los embarazos. No obstante, en general coincidieron en que se trata de un avance, aunque no se ha impedido que las adolescentes queden embarazadas. Los aspectos que vinculan la pobreza con prácticas que subsisten frente a la formación de parejas y la maternidad forman parte del círculo vicioso de la pobreza, del cual la mujer no ha podido liberarse.

A diferencia de lo observado en nuestro primer estudio, la mayoría de las mujeres trabaja, y esto se debe a la inestabilidad del trabajo de sus esposos y a la precariedad de sus salarios, vistos en el contexto de la problemática evolución económica del país. El trabajo más frecuente es el empleo doméstico de entrada por salida, sobre todo en 2 de Octubre, ya que en el caso de Xalpa, por la forma como se organizó el trabajo de campo mediante talleres y los sesgos involucrados, la mayoría de las mujeres participantes fueron gestoras políticas. Aunque las más jóvenes mostraron un mayor nivel educativo, podemos afirmar que el tipo de trabajos realizados está vinculado tanto con el bajo nivel de estudios de las mujeres pobres como con la necesidad de tener una mayor flexibilidad en los horarios y cercanía a sus hogares, para poder cumplir simultáneamente con la actividad fuera del hogar y la atención a la familia. Habría que agregar, a estos factores, el hecho de que el trabajo remunerado muchas veces se vuelve una extensión del trabajo doméstico, y en consecuencia las mujeres de las dos colonias perciben ingresos mucho más reducidos que los hombres.

El trabajo fuera de casa de la mujer ha aumentado el riesgo de desintegración familiar y ha agudizado los problemas sociales, tales como la delincuencia y la drogadicción, sobre todo de los jóvenes, ya que ni el gobierno local ni las organizaciones vecinales han logrado establecer apoyos que compensen la ausencia de las madres en la colonia durante muchas horas del día. Esta situación se agrava por la falta de colaboración de los hombres, que parecen conservar, en la mayoría de los casos, una posición tradicional machista en cuanto al cuidado de los hijos y del hogar en general. Las quejas respecto a esta actitud de los hombres estuvieron siempre presentes en los talleres y las entrevistas realizadas en ambas colonias, y confirman las conclusiones de trabajos ya realizados acerca de esta temática (Massolo, 1992: 20).

En conclusión, el trabajo remunerado no ha asegurado mejores condiciones de vida o un mayor empoderamiento de las mujeres; más bien ha

aumentado su carga de trabajo doméstico, y ha alimentado un sentimiento de culpabilidad al tener que dejar a los hijos solos; incluso, en ocasiones, las ha llevado a enfrentar el reproche de sus parejas si los hijos llegan a comportarse de manera inadecuada. En muchos casos, tanto las mujeres adultas mayores como las de mediana edad y las jóvenes trabajan, lo cual no permite que las mayores apoyen a las demás en el cuidado de sus hijos.

En general, las mujeres no tienen acceso a la seguridad social en sus empleos e incluso quienes trabajan para la delegación en la colonia Xalpa no gozan de servicios médicos o de guarderías para el cuidado de sus hijos. Si bien existen algunos programas del gobierno del Distrito Federal para los adultos mayores, canasta básica o becas, éstos no son suficientes para mejorar sustancialmente las condiciones de vida de las familias.

No obstante, si tuvieran la posibilidad de dejar de trabajar, la mayoría se mostró renuente a hacerlo, porque, a pesar de todo, consideran que su trabajo les da una cierta ventaja económica, la posibilidad de salir de la colonia y de conocer otras cosas, y en el caso de las gestoras políticas, el reconocimiento de la comunidad, aun cuando se sienten presionadas por no tener dónde dejar a sus hijos o cómo ocuparlos en actividades adecuadas. Lo anterior refleja que ni el gobierno ni los hombres de la comunidad han asumido sus responsabilidades de apoyo familiar y comunitario.

La migración a Estados Unidos surgió como una nueva problemática de las colonias populares del Distrito Federal. En los noventa no se mencionó en ningún caso, evidentemente porque en esa época las migraciones hacia el país del norte eran muy poco frecuentes entre los habitantes pobres de la Ciudad de México. En términos generales, los comentarios fueron poco positivos en relación con las consecuencias de esas migraciones. No supimos de casos en los que el envío de remesas haya permitido, por ejemplo, el mejoramiento de sus viviendas. No obstante, algunas mujeres (más jóvenes y educadas) manifestaron que tenían planes para cruzar la frontera y quedarse ahí unos años, para juntar dinero y elevar sus condiciones de vida, frente a las pobres expectativas para el futuro que ven en el país.

Las mujeres han seguido ampliando sus espacios de acción, lo cual significa un cambio en la percepción de su propia imagen.

A pesar de los avances en la participación de las mujeres —que ha sido constante en la última década—, no se ha traducido en superación de la pobreza, ya que el contexto socioeconómico del país ha influido en el deterioro de los salarios y en la precarización del empleo. Entonces, la

mejora del hábitat resulta una condición necesaria, pero no suficiente, para sacar a la población de su situación de pobreza.

Los hombres han aceptado que la participación y el liderazgo de las mujeres son útiles para elevar las condiciones de vida de las colonias, y a pesar de su renuencia a superar el machismo en las relaciones familiares, ven con buenos ojos su participación activa en el espacio público. En este sentido, la participación comunitaria de las mujeres representa una posibilidad de socialización que les permite fortalecer su papel en la sociedad, dentro de su hogar, frente a los hombres y como ciudadanas (Masolo, 1999: 18).

Varias conclusiones del análisis efectuado en las colonias 2 de Octubre y Xalpa confirman lo que ha surgido de otros trabajos, sobre todo en cuanto a la participación de la mujer en el mercado de trabajo, a sus relaciones dentro de la familia (en especial con su pareja) y en cuanto al mejoramiento de su hábitat. Sin embargo, es imprescindible continuar efectuando este tipo de estudio para dar seguimiento a los cambios que se han experimentado en espacios de la pobreza urbana, ya que están ocurriendo transformaciones, no siempre positivas, que es preciso conocer como base para implantar políticas adecuadas con las cuales hacer frente a esta problemática.

BIBLIOGRAFÍA

- Boltvink, Julio (1997), “Perfil sociodemográfico de los pobres”, en Martha Schteingart (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México, pp. 479-521.
- Duhau, Emilio y Martha Schteingart (1997), “Las colonias seleccionadas, suelo y vivienda”, en Martha Schteingart (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México, p. 43.
- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2006.
- González Cervera, Alfonso (1997), “Fecundidad y salud de las mujeres en las colonias”, en Martha Schteingart (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México, pp. 693-714.
- López, María de la Paz y Vania Salles (coords.) (2004), “Pobreza y género: un estudio sobre las viviendas precarias en México”, *Observatorio de*

- género y pobreza. Siete estudios y una conversación*, México, Indesol/Colmex/UNIFENM, pp. 139-183.
- Massolo, Alejandra (1992), *Mujeres y ciudades: participación social, vivienda y vida cotidiana*, México, PIEM/Colmex.
- Massolo, Alejandra (1999), “Las mujeres y el hábitat popular: ¿cooperación para la sobrevivencia o para el desarrollo?” *Ciudades para un futuro más sostenible*, Madrid, Instituto Juan de Herrera.
- Mogrojevo, Norma (1997), “Relatos de vida de mujeres de las colonias populares. La otra cara de la ciudad”, México, El Colegio de México, pp. 717-779.
- Ortega, Ernesto (1997), “Empleo e ingresos de los pobladores en las cuatro colonias”, en Martha Schteingart (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México, pp. 303-335.
- Pacheco, Edith (2004), *Ciudad de México, heterogénea y desigual*, México, El Colegio de México.
- Riquer Fernández, Florinda y Josefina Pantoja (1998), “Mujer, género y pobreza: estado de la discusión en los noventa”, en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords.), *Los rostros de la pobreza: el debate*, t. 2, México, UIA/ITESO, pp. 201-248.
- Schteingart, Martha y María Teresa Torres (1997), “Políticas de agua y drenaje en la ciudad de México y su aplicación en las colonias”, en Martha Schteingart (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México, pp. 129-188.
- Scince (2000), “Sistema para la consulta de información censal por colonias”, México, INEGI.

EL DESARROLLO URBANO EN AMÉRICA LATINA: LECCIONES APRENDIDAS Y DEMANDA DE NUEVOS CONOCIMIENTOS PARA LA GESTIÓN URBANA

POBREZA Y ALTERNATIVAS DE EQUIDAD SOCIAL*

En este trabajo trataremos de revisar los conceptos básicos vinculados a la pobreza y las políticas sociales; comentar los resultados de investigaciones y discusiones que se han generado alrededor de esos temas; examinar algunas políticas y programas aplicados en los últimos años, y presentar algunas recomendaciones referidas a las temáticas y estrategias de investigación que sería conveniente apoyar en el futuro próximo.

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES: REVISIÓN CONCEPTUAL, DISCUSIONES Y APORTES DE LA INVESTIGACIÓN

Para llevar a cabo este estudio hemos consultado y analizado una amplia gama de publicaciones, sobre todo de los años 90, que apareciera en revistas y libros de América Latina, así como en documentos de organismos internacionales. También quisiéramos aclarar que este constituye un primer balance, cuyo objetivo es brindar una base de discusión, que debería ser ampliada con el aporte de investigadores y especialistas de distintas subregiones de América Latina.

Pobreza urbana

Si bien en América Latina la pobreza ha sido un problema crónico que ha involucrado a amplios segmentos de la población, el debate acerca de la misma y su medición han comenzado hace menos de veinte años. Ese debate ha tenido lugar en el contexto de la fuerte crisis económica que

* Este trabajo es inédito y se elaboró en el año 2002 por encargo del IDRC (International Development Research Centre) de Canadá.

afectó a los países de la región, del desarrollo de las políticas de ajuste para reducir los gastos y equilibrar las finanzas públicas, y de la gran influencia de las ideas neoliberales.

Pobreza, exclusión y marginalidad

La revisión de la literatura ha mostrado que estos conceptos son muy ambiguos, y que existen diferentes perspectivas que privilegian distintos aspectos de la problemática involucrada. Sin embargo, cada vez más se observa una coincidencia en cuanto a que la pobreza es un fenómeno heterogéneo, multidimensional y multifacético, que no puede reducirse al análisis del ingreso o del acceso a un conjunto de bienes de consumo, es decir a una visión puramente economicista; así, los aspectos culturales, demográficos, sociopolíticos y territoriales o ambientales, deben ser incluidos en el estudio de la misma. En términos generales, se puede decir que se encuentran dos grandes tendencias que explican la presencia de la pobreza en todas las sociedades (ya que en mayor o menor medida aparece tanto en países desarrollados como del llamado Tercer Mundo); una de las tendencias explica esa presencia como resultado de los problemas macroeconómicos y del desarrollo de las sociedades, mientras la otra pone énfasis en los problemas individuales (esta corriente es más común en países como Estados Unidos), es decir en el hecho de que las personas y las familias son pobres por deficiencias personales, sean físicas o psicológicas (lo que en cierta medida está presente en la “cultura de la pobreza”).

El término se ha utilizado relativamente poco en América Latina y se ha referido más a las esferas de lo cultural y lo político, como por ejemplo la desigualdad de género, la discriminación por raza o etnia, la cuestión de los derechos humanos y la ciudadanía, así como al tema de los migrantes que no pueden pertenecer a una comunidad de derecho (Greenspan, 1997; Kruijt, 1997; Fleury, 1999).¹ “La problemática de la exclusión hace referencia no sólo a las condiciones de vida de la población, sino también, y de

¹ El término exclusión se ha aplicado más en los países europeos, sobre todo en Francia, y se ha referido principalmente a la situación de los migrantes o de aquéllos que han quedado fuera del mercado de trabajo, como consecuencia de la modernización de los procesos productivos.

manera sustantiva, a la ampliación y consolidación de la democracia” (Minujin y López, 1994). Se emplea cuando se quiere llamar la atención acerca de la gran desigualdad que impera en América Latina, pero existe un vacío teórico y definiciones tautológicas sobre su uso (Fleury, 1999). Quizás podría decirse que este concepto está actualmente remplazando al término *marginación*, desarrollado en los años 60 y que fue motivo de fuertes críticas a partir fundamentalmente de los años 70. El concepto de marginación, tal como fue presentado por Desal (1969), también incluía aspectos sociopolíticos, ya que se afirmaba que los marginados, además de no tener acceso a bienes materiales y al empleo formal, tampoco accedían a la participación política.

Estas indefiniciones y problemas conceptuales se expresan en las metodologías para la medición de estos fenómenos (sobre todo para la medición de la pobreza) y en las políticas aplicadas para combatirla, que analizaremos más adelante. Particularmente en los años 90, se han desarrollado sistemas muy elaborados para la definición y medición de la pobreza, y se ha incorporado una serie de categorías para los pobres (indigentes, pobres extremos y pobres moderados; pobres relativos y pobres absolutos;² pobres coyunturales y pobres estructurales), las cuales de alguna manera ayudan a aclarar o a matizar la problemática en cuestión; sin embargo, los métodos de medición utilizados difieren según el país; las cifras son en general poco comparables, y sobre todo se mueven muchas veces de acuerdo con los intereses y recursos que los gobiernos asignan para el combate a la pobreza (Ramírez P., 1998).

La idea más generalizada de la pobreza (que se manifiesta en las formas de medición de la misma) tiene que ver con la carencia o escasez de bienes materiales, ya sea medidos de manera directa por medio del indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI), o bien de manera más indirecta, por medio de las insuficiencias de los ingresos, o línea de pobreza (LP). Por cierto, la cuantificación del fenómeno es importante, sin embargo su comprensión no puede agotarse con la misma, ya que por una parte existen elementos no monetarios (difícilmente medibles) que inciden en el bienestar de las familias y las personas, y por otra, aspectos culturales, territo-

² Existe un conjunto de necesidades básicas y universales (sobre todo relativas a la alimentación) que constituye el núcleo a partir del cual puede establecerse la frontera entre pobreza absoluta y relativa

riales y políticos inciden en la configuración de la pobreza (Stavenhagen, 1998; Corredor, 1998). Un planteamiento alternativo para la conceptualización de la pobreza, aunque aún poco desarrollado por lo menos para nuestra región, se basa en los postulados de Amartya Sen y visualiza este fenómeno a partir de la carencia de dotaciones iniciales de los individuos, que pueden poner en acción capacidades que hacen posible el ejercicio de derechos mediante los cuales es posible obtener una mejora en la calidad de vida de las familias (perspectiva de capacidades y derechos) (Sen, 1981; Corredor, 1998). Volvemos sobre este tema al referirnos a las políticas de combate a la pobreza.

Pobreza y género; la feminización de la pobreza

La pobreza vista en el contexto de las relaciones de género conforma una nueva perspectiva de análisis que gana terreno en los años 90. Los estudios examinan esas relaciones en los procesos generadores de pobreza, y se enfocan en las experiencias de las mujeres, las que constituyen un grupo creciente entre los pobres de las sociedades latinoamericanas. Las relaciones de género exacerbaban las desigualdades asociadas a las clases sociales y, teniendo en cuenta aspectos metodológicos, los indicadores de pobreza para el conjunto de cada hogar no captan las grandes diferencias de género que existen en esos ámbitos (Salles, 1994). Sin embargo, a partir de análisis cualitativos que constituyen una rica fuente de información para captar fenómenos complejos, se ha podido conocer, por ejemplo, la distribución desigual de los alimentos al interior de los hogares, en desmedro de las mujeres, así como una división del trabajo que implica una pesada carga para la vida cotidiana de las mismas. La situación de las mujeres es especialmente grave como consecuencia de la división sexual del trabajo, de sus menores oportunidades en materia de educación, de situaciones laborales inestables y mal remuneradas, de la prevalencia de niveles inferiores de salud y bienestar, de su reducida participación en las decisiones, y de su limitada autonomía personal. Estas causas las hace más vulnerables a situaciones de pobreza, y por ello se habla de la *feminización de la pobreza* (Salles, 1995). El Banco Mundial y la CEPAL han reiterado que los más pobres de los pobres son las mujeres, y que ellas han sido las más afectadas por la política de ajuste económico de los últimos años; sin embargo,

mostrar empíricamente esa desigualdad de género no ha sido fácil (Riquer, 1996). Los trabajos que han partido del análisis de los hogares de *jefatura femenina* para demostrar esa situación de inferioridad de las mujeres no han podido obtener resultados claros, ya que la variable *jefe de hogar* no parece ser un buen indicador para medir cómo las diferencias de género pueden influir en el bienestar (la distribución inequitativa de recursos de diferente índole se da frecuentemente al interior de familias jefaturadas por hombres) (Bump y Hentschel, 1998).

Pobreza, territorio y ambiente

Al analizar la relación entre pobreza y territorio es importante considerar en primer término la división entre pobreza rural y pobreza urbana. Como ya lo han mostrado trabajos producidos por la CEPAL, el Banco Mundial y el BID, la pobreza en América Latina era fundamentalmente rural, pero conforme los países de la región se fueron urbanizando, sobre todo a partir de los años 50 y 60, su concentración se fue incrementado en áreas urbanas (aunque en general en las zonas rurales es mucho más intensa). También existen algunos intentos por relacionar el tamaño de las ciudades, en las regiones más pobres del mundo, con la concentración de la pobreza, y en ellos se llega a la conclusión de que cuanto más grandes son las ciudades menor es la proporción de pobres (Bump y Hentschel, 1998); sin embargo me parece poco relevante buscar una relación lineal entre el tamaño de la ciudad y la pobreza, cuando existen muchos otros factores que están incidiendo en la presencia de ese problema.

La relación entre pobreza y territorio en el ámbito intraurbano ya estaba presente en el concepto de marginalidad tal como fue introducido en América Latina por Desal para referirse a la existencia de un sector tradicional y otro moderno del cual los marginales estaban excluidos económica, política, cultural y ecológicamente. En este sentido, el concepto de marginalidad también se aplicó a los asentamientos irregulares que proliferaron principalmente a partir de los años 60 en las periferias de las ciudades, donde se comenzaron a concentrar sobre todo los migrantes pobres que no tuvieron acceso a un lote de terreno o a una vivienda ofrecidos por el mercado o por los incipientes programas habitacionales de los gobiernos de la región. Sin embargo esto fue criticado posterior-

mente al atribuirse a este enfoque un sesgo “ecologista”, por suponer que los sectores marginales urbanos se correspondían simétricamente con los asentamientos irregulares periféricos.³ Aunque esta reacción opuesta al simplismo socio-espacial fue a nuestro criterio positiva, también resulta importante señalar que ha faltado realmente en las últimas décadas la incorporación de lo territorial o espacial como una dimensión integrante de la pobreza (Sabatini, 1981). Si bien los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI), que se utilizan cada vez más para la medición de la pobreza, incluyen las características de las viviendas (materiales, número de cuartos, uso de cocina, etc.) así como la presencia o ausencia de servicios básicos en las mismas (agua entubada, drenaje, electricidad), los trabajos realizados en general por economistas dejan de lado importantes aspectos territoriales del desarrollo urbano. En este sentido, resulta innegable que muchas veces los asentamientos irregulares dan origen a una serie de empleos informales y a relaciones de solidaridad e intercambio, pero también a aspectos negativos para la vida de las familias que es necesario tener en cuenta al hacer referencia a la pobreza urbana. Por ejemplo, vale la pena mencionar que algunos trabajos referidos al uso del espacio urbano por las mujeres pobres en los asentamientos periféricos pueden servir de ejemplo acerca de lo que se puede obtener al incorporar la dimensión espacial o territorial al análisis de la pobreza. Se ha mostrado (Salazar, 1999) que la condición de género no sólo define comportamientos desiguales en la división del trabajo intrafamiliar, sino que también influye en la movilidad territorial y en el uso diferenciado del espacio para hombres y mujeres; así, en la Ciudad de México predominan, aún entre las familias más pobres, pautas muy tradicionales en la vida cotidiana de las mujeres esposas-madres, que las relega al espacio de la vivienda y el barrio, lo que limita sus actividades en la ciudad y en la propia reproducción de su familia.

³ Aunque no se apoya en una concepción teórica similar a la marginalista, llama la atención que en un trabajo de los años 90 Touraine (1992), al tratar al fenómeno de la exclusión en Francia, afirme que se vive en este momento el pasaje de una sociedad vertical (sociedad de clases) a una sociedad horizontal, donde lo importante es saber si se está “adentro” o “afuera”, en el centro o en la periferia. Al referirse a la periferia usa los conceptos segregación, suburbios o *ghettos* para dar una connotación espacial a los grupos que han quedado fuera del mercado de trabajo, de la educación y de las grandes industrias culturales.

Los análisis de la relación entre pobreza y degradación ambiental son mucho más recientes en la medida que la problemática ambiental urbana en América Latina recién ha comenzado a conceptualizarse y a estudiarse en los años 80, existiendo pocos trabajos al respecto. En general los pobres se ubican en zonas de riesgo, en áreas no aptas para el poblamiento ya que, como dijimos más arriba, no existe oferta de vivienda para ellos en otro tipo de zonas urbanas.⁴ Esto, unido a la falta de medios para lograr una apropiación adecuada del territorio, genera una serie de problemas y conflictos que han llevado a decir que “los pobres contaminan o degradan el ambiente”.

Sin embargo, la pobreza no es una causa directa de la degradación ambiental sino el mecanismo mediante el cual las condiciones económicas, educativas, de salud (y en general de falta de recursos de todo tipo y de capacidad de respuesta) que acompañan a ese fenómeno, se transforman en acciones que degradan el medio. En este sentido, frecuentemente los programas y políticas de protección ambiental y la falta de respuestas del Estado para hacer frente a las carencias de los sectores pobres han sido responsables de la degradación ambiental (Pearce, 1990), aunque también del desplazamiento y marginación de la población más necesitada, mientras se apoya en muchos casos a los sectores más pudientes de la sociedad.⁵ Parecería ser, entonces, que la normatividad referida a la “protección ambiental”, en sociedades urbanas muy desiguales, se aplica en la práctica a favor de los estratos más pudientes de la población.

⁴ De los 700 millones de pobres que existen en el mundo (72 millones en América Latina) se calcula que unos 100 millones viven en la periferia de las áreas urbanas, muchos de ellos en zonas de riesgo debido a las inundaciones, deslaves, presencia de barrancas, etc. (Pearce, 1990).

⁵ En una investigación que estamos actualmente llevando a cabo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, referida al impacto de la expansión urbana en áreas naturales protegidas de la periferia, hemos podido comprobar que en numerosas ocasiones son los grupos más pudientes los que han ocupado zonas boscosas y acabado con la importante cubierta vegetal que constituía el pulmón de la ciudad. En otros casos, donde existían barrancas y terrenos difíciles para la urbanización, las familias más ricas están en condiciones de hacer frente a las reglamentaciones impuestas para el uso de esos espacios, mientras los grupos más desfavorecidos no pueden cumplir con las mismas y quedan entonces desplazados.

Pobreza urbana y violencia

En general este tema, a pesar de la importancia que reviste para las ciudades de América Latina, no ha sido objeto de muchos estudios. Es posiblemente en Colombia donde éstos se han hecho más presentes, y en el caso de México, a pesar del aumento impresionante de la violencia en los últimos años, los trabajos de investigación son casi inexistentes. Parece ser que el incremento de la pobreza ha tenido un impacto importante en el aumento de ciertas manifestaciones delictuosas, como los atentados contra la propiedad, ya que existe una relación directa entre pobreza y ese tipo de violencia. Esta criminalidad no afecta de igual manera a todos los grupos sociales, aunque se encuentran cada vez mayores dificultades para la agresión a la propiedad de las clases medio-altas y altas, las que empezaron a protegerse mediante muros, policías privados, cierre de calles, etc. Muchas veces la violencia se vuelve contra los mismos sectores pobres de la sociedad urbana, notándose también un aumento en el número de robos y ataques a la propiedad en los barrios populares y en los transportes públicos en los que se transportan fundamentalmente estos sectores. Sin embargo, la existencia de verdaderas máquinas del crimen, sólidamente estructuradas en torno al tráfico de estupefacientes, al contrabando, a los juegos clandestinos y al comercio de objetos robados, también constituye una causa muy importante de la violencia urbana (Kowarick y Ant, 1985), que ha cobrado muchas vidas, sobre todo en algunas ciudades de Brasil, Colombia y México. En un trabajo reciente (Arraigada y Godoy, 1999) referido a distintos países de América Latina, se intenta demostrar que más que la pobreza es la desigualdad (por cierto mayor en las ciudades que en las zonas rurales) la que genera más violencia, y en ese estudio se menciona, además, que análisis realizados para Perú y Colombia, por ejemplo, confirman que no existe una relación directa entre pobreza y violencia, ya que las localidades más pobres no son las que presentan necesariamente mayor tasa de homicidios o violencia en general. La idea de que la pobreza produce frustración y agresión puede resultar muy superficial para dar cuenta de las situaciones de violencia en las ciudades. Un aspecto importante relacionado con la violencia tiene que ver con la existencia de redes de relaciones y confianza en una comunidad, las que contribuyen a una interacción más fluida y menos violenta, incluso en situaciones de pobreza. Este “capital social” puede ser muy importante para evitar la violencia, aunque

también se puede dar un capital social “perverso”, a través del cual las redes y asociaciones están al servicio de actividades ilegales, como las mencionadas más arriba (Arraigada y Godoy, 1999).

Por último, es necesario aclarar que cuando se habla de violencia urbana no sólo hay que tener en cuenta la delincuencia de las capas pobres, sino también las expresiones de violencia que afectan cotidianamente a millones de personas (sobre todo a las más pobres), como la arbitrariedad policial, los accidentes de trabajo, los desalojos de barrios y viviendas, la desnutrición, la falta de acceso a servicios de salud, etc., consecuencia de sociedades injustas, donde siguen imperando formas de control político cuya arbitrariedad afecta aspectos estratégicos de la vida diaria y que incluso en muchas ocasiones ha dificultado la formación de grupos que intentan organizarse para defender sus derechos básicos (Kowarick y Ant, 1985)

Políticas sociales urbanas

Durante las décadas en que se desarrollaron las políticas sociales universales en América Latina predominó una visión tutelar del Estado en la que éste tenía como función importante garantizar los derechos sociales de la población (y en ese marco la política social tuvo un papel complementario de la política económica); sin embargo, los cambios que comenzaron a aplicarse fundamentalmente a partir de los años 80, apuntan a la instauración de un modelo distinto de desarrollo económico y social, de base neoliberal, en el cual la focalización reemplaza a la idea central de programas universales. No obstante, hay que destacar que en todos los casos han existido serias limitaciones en la construcción de los sistemas de políticas sociales basadas en la idea del Estado benefactor, particularmente en lo que se refiere a la aplicación fragmentada y estratificada de las políticas y al manejo demasiado centralizado de las mismas (Gordon, 1999).⁶ América

⁶ Se ha afirmado que la política social latinoamericana se caracterizó por el limitado sector de la población que podía acceder a los servicios o a la transferencia de ingresos ofrecidos. El alcance de esa política en lo que se refiere a la salud, la educación o la vivienda ha variado de acuerdo con los países, pero aún en aquéllos donde era mayor, una proporción significativa de la población quedaba al margen de los beneficios (Isuani, 1992).

Latina mantuvo en general un doble perfil de política: el seguro social para los trabajadores del sector formal y la asistencia social para los sectores más pobres (que llegaba sólo a un grupo reducido de ellos debido a la escasez de recursos destinados). La reforma de los años 80 se dio en el contexto de una fuerte crisis económica y de las políticas de ajuste implantadas para hacerle frente, así como de crisis fiscales que colaboraron en el deterioro de las instituciones públicas, en el decremento de los gastos de inversión y de mantenimiento de infraestructuras, etc. Tres parecen ser las ideas centrales que se encuentran en la base de la citada reforma: *la descentralización, la privatización y la focalización* (Isuani, 1992).

Descentralización o municipalización de las políticas sociales

La descentralización está concebida como un procedimiento que permite aumentar la eficiencia y eficacia del gasto, acercar la gestión pública a la población, evitando los enormes y burocratizados sistemas administrados por los gobiernos nacionales. Estudios realizados en diferentes países latinoamericanos han mostrado que la descentralización de las políticas sociales comenzó sobre todo en los sectores de la educación y la salud; sin embargo, en muchos casos esta descentralización se debió más a un retiro del estado central de las responsabilidades referidas a la atención de los mismos que a dotar a los gobiernos locales de los recursos y las capacidades para hacerse cargo de los mismos. “Se descentralizan las funciones y no los recursos”, han sido las conclusiones de estudios comparativos que se han llevado a cabo en los noventa (Merino, 1995; Guillén, 1994).

A pesar de las limitaciones apuntadas, los gobiernos municipales de los diferentes países de la región han sido objeto de reformas significativas, ya sea producto de un amplio debate y cambio constitucional, como en Colombia y Brasil, o de iniciativas emanadas, al menos inicialmente, del poder central, como en México y Chile. La ausencia de democracia, aunada a la escasa o nula autonomía de los gobiernos locales, a los muy limitados recursos controlados por ellos, y a los reducidos alcances de sus atribuciones y funciones, se vieron reflejados en la poca atención que tanto desde la ciencia política como desde los estudios urbanos se le pres-
tó a esta temática.

Acceso a servicios urbanos y equidad social

La provisión de servicios públicos urbanos está basada en la acción colectiva e involucra propósitos de redistribución social de recursos materiales; sin embargo, la intensidad de la redistribución se define en el marco de un compromiso entre los diferentes grupos que conviven en una sociedad. (Garrocho, 1995). Por otra parte, los servicios públicos son un reflejo de la capacidad administrativa y de la actuación de las instancias encargadas de prestarlos, y por lo tanto, representan un aspecto crucial en la búsqueda de mejores tácticas de acción gubernamental. Para una gestión adecuada de los servicios urbanos, en un marco de mayor participación y pluralidad en la administración, son necesarios la transferencia de recursos a los gobiernos municipales y un aumento de su capacidad de decisión. *La posibilidad de contacto directo del gobierno local con la población lo convierte en pieza fundamental del desarrollo de una estrategia de gestión democrática de las políticas sociales.*

En general, los *servicios públicos* en las ciudades de América Latina muestran una insuficiente cobertura y mala calidad que se acentúa en los municipios de menor desarrollo; sin embargo, los gobiernos municipales han presionado para asumir la prestación de los mismos (García del Castillo, 1994). Un obstáculo importante para la prestación de los servicios es la limitación de recursos financieros y técnicos, pero también desempeñan un papel importante la inequitativa distribución de los mismos, la corrupción y los intereses políticos. Las decisiones municipales son frecuentemente políticas y coyunturales, ya que se pretende responder en el corto plazo a las demandas más apremiantes, lo cual resulta lógico si se piensa que los periodos municipales son muchas veces de sólo tres años, y una prioridad es conservar el poder.

Las conclusiones de uno de los estudios comparativos más importantes que se han realizado en América Latina para conocer los modelos de gestión de los servicios municipales⁷ (Rodríguez y Velásquez, 1994) han puesto énfasis en la existencia de una variedad de modalidades de gestión administrativa y financiera de los mismos, y de vinculación entre autori-

⁷ Esta investigación fue realizada a principios de los años 90, en 21 municipios de tamaño medio de 7 países de la Región (varios países andinos más Argentina y Brasil), y sus conclusiones me han parecido de un gran interés, sobre todo para conocer los resultados de las tendencias de privatización.

dades locales y actores sociales y políticos, las que se han sintetizado en tres modelos de gestión: el tecnocrático, el de control político y el modo participativo. Por otra parte en lo que se refiere a la tendencia a la *privatización de los servicios públicos* (que tiene muchos adeptos, sobre todo entre los gobernantes y muchos empresarios privados), la investigación concluye que ella encarece los costos de prestación de los servicios, que el municipio pierde la capacidad de control de los mismos (la cual queda en general fragmentada y en manos de las empresas), sobre todo cuando no existen mecanismos concretos de regulación de la acción privada. A esto se suma el hecho que los usuarios se convierten en “clientes”, reduciéndose de esta manera las posibilidades de movilización de la población para reclamar mejores condiciones en la prestación de los servicios. Por último, en lo que se refiere a los *procesos de descentralización*, algunos casos estudiados muestran que los entes centrales siguen teniendo una injerencia importante en la gestión de los servicios y, además, que esos procesos, si bien han dado nuevos poderes a los municipios, no necesariamente se han acompañado de la democratización de la gestión pública, incluyendo una real participación de la población. Esto último ha sido también comprobado mediante otras investigaciones referidas a municipios de México y Colombia gobernados por nuevas fuerzas políticas que han planteado como meta principal el cambio de viejas prácticas clientelísticas y corruptas de los partidos tradicionales y la puesta en práctica de una gestión democrática y participativa (Guillén, 1994; Schteingart y Duhau, 2 000).

Para los grupos pobres de la población urbana, la importancia de los servicios se expresa en el hecho de que, como ya señalamos, ellos constituyen un aspecto fundamental en la construcción del índice NBI de medición de la pobreza. Asimismo, el tema de la introducción de servicios básicos en los asentamientos irregulares periféricos constituye un punto clave de la política urbana, teniendo en cuenta que las ciudades latinoamericanas crecen en gran medida mediante la expansión de esos barrios, y que la lógica de introducción de los servicios en los mismos ha sido diferente a la que puede observarse para aquellos ubicados dentro de la llamada “ciudad formal o legal”, ya que se introducen muchos años después de comenzado el asentamiento (Schteingart, 1997). Varios de los programas para los pobres urbanos, que comentaremos más adelante, han tenido entre sus objetivos principales la introducción de servicios básicos, como agua, drenaje, electrificación, etc., en los asentamientos irregulares (Duhau y Schteingart, 1999).

REVISIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PARA LOS POBRES
 APLICADOS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Las medidas para hacer frente al aumento de la pobreza en América Latina se han centrado en programas compensatorios o programas focalizados en los pobres, mientras arreciaron los ataques en contra de las políticas universalistas, frente a las cuales se propuso que *la verdadera equidad consistía en hacer llegar la asistencia del Estado a los que realmente la necesitan* (Isuani, 1992). Los defensores de la focalización afirman que su beneficio consiste en la concentración de recursos en los más pobres, lo cual permite ahorrar dinero y mejorar la eficiencia de los programas. Sin embargo, se han suscitado conflictos políticos debido a que grupos con cierto poder han dejado de tener acceso a apoyos que antes recibían, como consecuencia de la reasignación de recursos dentro del esquema general de programas sociales (UNRISD, 1995). Por otra parte, la focalización resulta costosa y a menudo los bienes y servicios no llegan realmente a los más necesitados: ¿cuáles son los costos administrativos de esta focalización, comparados con los resultados obtenidos en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos que se quieren atender? También existen problemas intrínsecos a la focalización geográfica, ya que ésta excluye de los programas a las familias muy pobres que no habitan en las localidades más marginadas sino en áreas donde existe una cierta mezcla social. Por último se observan sesgos de tipo político producto de relaciones clientelísticas, sobre todo entre el partido político en el poder y la población pobre, sesgos que se acentúan en periodos preelectorales (Duahu y Schteingart, 1999).

La filosofía dominante establece que hay que determinar quiénes son los merecedores de recibir apoyo estatal, y construir instancias no burocráticas y descentralizadas que garanticen flexibilidad y eficiencia en la aplicación del gasto social. Una modalidad más o menos difundida de programas en América Latina ha sido la de los Fondos Especiales, de Emergencia o de Inversión Social (FIS), los cuales comenzaron a aplicarse desde mediados de la década de los 80 en varios países, presentando en común la intencionalidad de una acción expedita, rápida y directa, dirigida a grupos predefinidos o a la solución de determinados problemas. Un alto grado de participación de los beneficiarios y la “neutralidad política” se planteaban para conseguir una mayor transparencia en las operaciones (Banco Mundial, 1995). En un primer momento los fondos fueron considerados de emer-

gencia y financiados fuera del presupuesto normal, con la participación de ONG o empresas privadas, pero más tarde aparecieron ligados a proyectos de reforma estatal con la idea de hacer converger los esfuerzos públicos sobre sectores más vulnerables (Grassi *et al.*, 1994). En general estos fondos operaron por pocos años y su impacto ha sido muy limitado. Han desarrollado, asimismo, acciones focalizadas que han intentado cubrir varios aspectos que conforman al bienestar social, como son los vinculados a la vigilancia nutricional y al apoyo alimentario, a los servicios básicos (agua drenaje, electricidad), de salud y de protección a niños o familias en situación de indigencia; pero algunas evaluaciones realizadas para Centroamérica (Lungo, 1999) han mostrado que la gran dispersión de las acciones y el mantenimiento de programas sectorizados no han conducido a los logros esperados. Entre las preguntas que han surgido a raíz de la aplicación de estos programas multidimensionales podemos mencionar las siguientes: ¿debe reducirse la gama de actividades que ellos cubren y concentrar los esfuerzos en un menor número de sectores estratégicos?; ¿hay que poner más énfasis en el desarrollo de actividades productivas en lugar de priorizar las acciones en materia de servicios?⁸

Es importante señalar que en general, *el análisis de este tipo de programas nos lleva a reflexionar acerca del efecto real que pueden tener para el combate a la pobreza la entrega a las familias pobres de bienes o dinero para aumentar provisionalmente su consumo, ya que muchas de estas acciones pueden tener efectos reversibles al interrumpirse la entrega de subsidios* (como ocurrió con la cancelación del Programa de Solidaridad en el contexto, además, de la crisis que golpeó fuertemente a México a partir de 1995). Las conclusiones acerca de los efectos reales de este tipo de políticas, basadas en una definición muy limitada de la pobreza, como la que criticamos al comienzo del

⁸ Quizás uno de los programas más destacados de este tipo fue el programa mexicano Solidaridad, aplicado en la administración salinista, el cual se distinguió de los fondos desarrollados en otros países por constituir un gran dispositivo conducido centralmente desde el aparato del gobierno federal, incluyendo también la atención a una amplia gama de necesidades sociales, la participación de las comunidades y poniendo énfasis en la corresponsabilidad de los pobres en la solución de sus problemas. La diversidad de aspectos cubiertos dificultaron su evaluación, aunque los críticos señalaron la estrechez de los recursos utilizados, el que las regiones más pobres fueran las menos atendidas, así como la insuficiencia de los ingresos familiares para hacer frente al pago de los servicios introducidos en los barrios pobres.

trabajo, confirman la necesidad de replantear los conceptos, las metodologías de medición y, sobre todo, la orientación de los programas.

Actualmente se está aplicando en México el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), inspirado en las propuestas más recientes del Banco Mundial y ubicado muy claramente dentro de las orientaciones de la política social inspirada en los principios individualistas y liberales a través de los cuales *se evita intervenir en el mercado, se dan apoyos temporarios para lograr una cierta redistribución del ingreso mediante pagos monetarios, alertando permanentemente contra el peligro de crear una dependencia de los beneficiarios*. A pesar de que este tipo de política se basa en la idea de desarrollar el *capital humano* de los más jóvenes, para asegurar un futuro mejor a las nuevas generaciones, no se ve cómo el programa pueda sacar a los pobres de su situación de indigencia, si su aplicación sólo se plantea para un corto tiempo, sin cambiar tampoco las condiciones socioeconómicas generales de las regiones más atrasadas, donde estos pobres se localizan⁹ (Schteingart, 2000). Por supuesto que un programa de este corte, aparentemente centrado en generar capacidades para un mejor aprovechamiento futuro de las oportunidades económicas para los pobres, dista mucho de asemejarse a la perspectiva de capacidades y derechos antes mencionada, desarrollada por Amartya Sen.

DESAFÍOS PARA LA INVESTIGACIÓN URBANA

Los temas y orientaciones de la investigación

Antes de presentar algunas propuestas temáticas de investigación referidas a la pobreza y las políticas sociales en las ciudades latinoamericanas, qui-

⁹ Estos programas coyunturales, que además no significan la creación de derechos por parte de los beneficiarios temporales, presentan la enorme contradicción de que por un lado pretenden crear las bases para cambiar el futuro de las nuevas generaciones, y por otro se inscriben dentro de la ideología individualista que asegura que la asistencia social tiene un efecto negativo sobre la responsabilidad personal, creando una cultura de dependencia. ¿Cómo se puede desarrollar el capital humano si no se está asegurando un mínimo de continuidad del programa?, y, además, ¿no resulta paradójico aplicar ese principio a los que siempre han estado marginados y cuyas carencias y problemas no provienen evidentemente de su dependencia del Estado?

siéramos exponer algunas ideas que sirvan de base para orientar estudios que respondan más efectivamente a los retos emergentes en las sociedades urbanas. Estos estudios deberían: *a)* incluir una revisión de conceptos ya trabajados (señalamos al comienzo algunos problemas de conceptualización en los casos de la pobreza y la exclusión), la propuesta de categorías analíticas distintas para nuevos temas, así como su aplicación para la comprensión más inmediata de las nuevas dinámicas sociales y el impacto de cambios estructurales en la escena urbana; *b)* superar los análisis sectoriales o las visiones disciplinarias tradicionales que no tienen en cuenta las interfases de ciertos temas, sectores y procesos urbanos; *c)* evitar los análisis de casos que provean una visión muy sesgada de la realidad, por representar situaciones poco representativas de la problemática urbana que nos ocupa; *d)* poner énfasis en el desarrollo de conocimientos que permitan a los investigadores contar con los elementos necesarios para entender y evaluar el sentido y los resultados de las grandes reformas que están afectando las prácticas de los principales agentes sociales en las ciudades latinoamericanas.

Con respecto a los temas que deberían iniciarse, profundizarse o replantearse, proponemos lo siguiente:

- 1) Retomando algunos de los aspectos aquí tratados en relación con la pobreza (pobreza y mujer, territorio y ambiente), sería recomendable considerar las interfases de temas y procesos que se han visto de manera separada. En este sentido nos ha parecido interesante vincular la *feminización de la pobreza* con aspectos territoriales y ambientales de la misma, para explorar cómo el uso particular de los distintos ámbitos del espacio urbano, así como los problemas ambientales que surgen en los espacios de la pobreza, afectan de manera más severa a las mujeres, que frecuentemente quedan relegadas a la vivienda y su entorno inmediato. Estos aspectos se combinarían con otros ya más investigados para poder brindar una visión más completa y articulada de esta feminización de la pobreza.
- 2) Para seguir explorando nuevas vinculaciones entre los temas objeto de este trabajo, también sería relevante estudiar, incorporando análisis cualitativos y en profundidad, la relación entre el aumento de la desigualdad social urbana y el incremento de la violencia en

- ciudades particularmente afectadas por la delincuencia, tratando de comprobar si éstos son fenómenos locales o el reflejo de procesos más globales, y en qué medida el desarrollo de programas participativos en las comunidades tiene influencia sobre esta relación.
- 3) Continuar con la realización de estudios comparativos de diferentes ciudades y países de la región, con el fin de conocer los cambios ocurridos en los últimos años respecto a los agentes sociales que actúan en el plano local, principalmente en relación con la gestión de los servicios urbanos. Se trata de comprobar, asimismo, qué avances han tenido los procesos de democratización y participación de la población, así como las nuevas relaciones entre distintos actores sociales y en particular entre gobernantes y gobernados.
 - 4) Es importante que los investigadores realicen evaluaciones de programas sociales, dentro de una perspectiva teórica crítica que ponga también en entredicho las propias bases de los mismos (inspirados frecuentemente en falacias o en ideas rígidas generadas en otros contextos); que tengan en cuenta la naturaleza política de los problemas sociales y de las acciones emprendidas para hacerle frente, ubicando en el centro de las preocupaciones la cuestión de *la equidad social*. Dentro de esta línea de investigación cobra relevancia el análisis de la relación entre pobreza, programas sociales y organización y politización de los sectores involucrados, para comprobar en qué medida el capital social constituye un aspecto importante del éxito de los programas en lo que se refiere a la superación de la pobreza. Vinculado con esto hay que destacar la importancia de la participación social y, sobre todo, de las diferentes maneras como ésta se manifiesta.
 - 5) Estudiar del impacto de las recurrentes crisis que afectan la economía de los países sobre la pobreza urbana, y en particular sobre los efectos de los diferentes programas aplicados para combatirla. Para desarrollar este tema es necesario realizar un seguimiento de ciertas comunidades pobres durante un tiempo prolongado, con el objeto de detectar los cambios ocurridos a lo largo de periodos más o menos prolongados, que puedan justamente dar cuenta de los impactos señalados.

Algunas estrategias para la investigación

Resulta indudable que los estudios comparativos son de gran importancia para ayudar a los investigadores locales a tener una perspectiva más amplia acerca de sus temas de investigación, y también porque mediante esos estudios será más fácil presentar propuestas alternativas respecto a las políticas oficiales (algunas de ellas inspiradas en ideas rígidas generadas en otros contextos, ignorando en muchos casos las condiciones sociales y políticas locales). Para colaborar de manera más efectiva en un mayor desarrollo de la investigación comparativa, me parece que sería conveniente apoyar a redes existentes (de carácter regional, subregional o temático), que de alguna manera realizan ese tipo de investigación, contribuyendo así a diversificar o intensificar su trabajo y, en algunos casos, a superar su aislamiento disciplinario, académico o geográfico. También sería importante y útil promover el trabajo conjunto de grupos que se mueven en entornos diferentes, como las instituciones académicas y las ONG (más inclinadas estas últimas a la investigación-acción o al desarrollo de acciones o programas con las comunidades), cuya experiencia puede ser complementaria.

Hay que tener en cuenta que en algunos casos ya existe una cantidad nada despreciable de investigaciones realizadas, pero en otros es fundamental plantear nuevos temas o profundizar aquellos muy poco trabajados. Sería importante que en el primer caso se ayudara por medio de seminarios, talleres, etc., a sistematizar los conocimientos fragmentarios y dispersos para que la comunidad académica pueda presentar conclusiones globales y coherentes de algunos temas, ya sea en los planos subregionales o regionales. En cuanto al desarrollo de nuevas investigaciones comparativas, algunas experiencias latinoamericanas han mostrado que para obtener buenos resultados es necesario que exista: un periodo previo de preparación del proyecto y de los investigadores involucrados; un contacto permanente entre los equipos durante la etapa de análisis individuales, y terminar la investigación con una discusión colectiva de sus resultados y la integración de los estudios individuales a partir de un esfuerzo significativo para arribar a conclusiones comparativas. Me parece importante apoyar la investigación en estas tres etapas, y sobre todo en la última, ya que en general para ésta los apoyos han sido muy insuficientes, lo que ha redundado en la imposibilidad de obtener los resultados esperados.

En cuanto a la relación entre sector académico y ONG, además de lo señalado más arriba, es necesario comentar que la falta de comunicación entre ellos no sólo tiene que ver con el lenguaje utilizado, con la manera de publicar los resultados de los estudios, sino también con el tipo de conocimiento adquirido y con la vinculación que se establece entre el investigador y las comunidades; en este sentido, resulta indispensable superar falsas disyuntivas, como las que se plantean al oponer “lo científico” a “la acción”, o la teoría a la práctica.¹⁰ A nuestro criterio habría que promover, por ejemplo, dos tipos de colaboración entre el sector académico y las ONG, que ayuden además a superar la desconfianza mutua que existe entre ellos: uno se refiere a la producción de conocimientos necesarios para apoyar el trabajo con las comunidades pobres, y el segundo a las evaluaciones y balances de las acciones realizadas por las organizaciones, que incluya la sistematización de conocimientos adquiridos a partir del contacto directo con los grupos populares.

BIBLIOGRAFÍA

- Arraigada Irma y L. Godoy (1999), *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y política en los años noventa*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL/Eclac.
- Banco Mundial (1995), *Alivio de la Pobreza y Fondos de Inversión Social. La experiencia Latinoamericana*, Glaessner, Lee, Sant’Anna y St. Antoine, EUA, Washington D.C.
- Boltvinik, Julio (1998), “Estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina. Análisis crítico de los planteamientos de algunos organismos internacionales”, *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 13, núm. 38, mayo-agosto, México, El Colegio de México.

¹⁰ Dentro de una visión crítica de las ciencias sociales, toda investigación social debe orientarse hacia la búsqueda de un conocimiento que constituya una guía para la acción transformadora de la sociedad; además, el conocimiento humano nace de la interacción con el mundo, y “no existe ninguna epistemología que no se haya construido desde la acción y se vierta en una nueva acción” (Palazón, 1993, citado en M. Scheingart, “La investigación-acción y las relaciones entre organizaciones no gubernamentales y el sector académico”, en Méndez, 1998).

- Bump, Jesse y Jesko Hentschel (1998), "Pobreza en el ingreso urbano: algunas comparaciones entre países", *Seminario sobre pobreza urbana*, mayo, Río de Janeiro, Brasil, Banco Mundial.
- Corraliza R., José Antonio (1999), "Exclusión social y calidad ambiental. Notas sobre el proceso de evaluación", *Ciudades para un futuro más sostenible*, Boletín de la Biblioteca, núm. 10, julio, Escuela Técnica Superior de Madrid, Madrid, España, Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo del Ministerio de Fomento de España.
- Corredor M., Consuelo (1998), "Pobreza urbana: problemas de orden conceptual e implicaciones de política", *Seminario sobre pobreza urbana*, Brasil, Banco Mundial, Río de Janeiro, mayo.
- Desal (1969), *Marginalidad en América Latina. Un ensayo de diagnóstico*, Barcelona, Herder.
- Duhau, Emilio y M. Schteingart (1998), "Gobernabilidad y pobreza en el ámbito local: México, Colombia y Centroamérica", en A. Rodríguez y Winchester L., *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones SUR.
- Duhau, Emilio y M. Schteingart (1999), "Nuevas orientaciones en las políticas sociales para los pobres en México y Colombia", en M. Schteingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina* México, Porrúa/GURI.
- Fleury, Sonia (1999), "Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90", en L. Álvarez *et al.* (coords.), *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Fonvis, ILDIS, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Garrocho Carlos (1995), "Servicios públicos", en Carlos Massé N. *et al.* (coords.), *Políticas públicas y desarrollo municipal*, México, Colegio Mexiquense.
- García del Castillo, Rodolfo (1994), "Las políticas de servicios municipales", en Carlos Massé N. *et al.* (coords.), *Políticas públicas y desarrollo municipal*, México, Colegio Mexiquense.
- Grassi, Estela, S. Hintze y R. M. Neufeld (1994), *Políticas sociales. Crisis y ajuste estructural*, Argentina, Ed. Espacio.
- Gordon, Sara (1999), "Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México", en M. Schteingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Porrúa,

- Grynspan, Rebeca (1997), “La pobreza en América Latina y Estrategias para superarla”, en Rafael Menjívar *et al.* (eds.), *Pobreza, exclusión y política social*, Costa Rica, Flacso/UNESCO/Universidad de Utrecht.
- Guillén, Tonatiuh (1994), *Ayuntamientos en transición. Nuevas políticas, conflictos y actores sociales en los municipios fronterizos*, México, El Colegio de la Frontera Norte.
- Isuani, Ernesto A. (1992), “Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?”, *Revista Desarrollo Económico*, vol. 32, núm. 125, abril-junio, Argentina, Buenos Aires.
- Kowarick, Lucio y Clara Ant (1985), “La violencia urbana”, *Cuadernos Ciudad y Sociedad*, núm. 9, Quito, Ecuador, Cedec/CEU/CIDAP/SUR, Foro.
- Kruijt Dirk (1997), “Pobreza, informalidad y exclusión social en Latinoamérica”, en Rafael Menjívar *et al.* (eds.), *Pobreza, exclusión y política social*, Costa Rica, Flacso/UNESCO/Universidad de Utrecht.
- Lungo, Mario (1999), “Política social y pobreza urbana en El Salvador y Costa Rica. Las lecciones de dos trayectorias diferentes”, en M. Schteingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Porrúa/GURI.
- Méndez, José Luis (1998), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, México, Porrúa/ISTR.
- Merino, Mauricio (ed.) (1995), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México.
- Minujin, Alberto y Néstor López (1994), “Nueva pobreza y exclusión. El caso argentino”, *Nueva Sociedad*, núm. 13, mayo-junio, Caracas, Venezuela.
- Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1997), *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social*, Santiago de Chile, Chile.
- Oyen, Else, S.M. Miller y S.A. Samad (1996), *Poverty. A Global Review*, Oslo, Noruega, Scandinavian University Press.
- Pearce, David (1990), “Población, pobreza y medio ambiente”, *Pensamiento iberoamericano*, España, núm. 18, Madrid.
- Ramírez, Palomo, Armando (1998), “Pobreza urbana y degradación ambiental. El caso de la Ciudad de México”, *Seminario sobre pobreza urbana*, mayo, Brasil, Banco Mundial, Río de Janeiro.

- Riquer, Florinda (1996), “Desigualdad de género y pobreza”, en E. Valencia (coord.), *Devaluación de la política social*, México, Red Observatorio Social.
- Rodríguez, Alfredo y Fabio Velásquez (eds.) (1994), *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Ediciones SUR, Santiago de Chile, Colección Estudios Urbanos.
- Sabatini, Francisco (1981), “La dimensión ambiental de la pobreza urbana en las teorías latinoamericanas de marginalidad”, *Revista EURE*, vol. VIII, núm. 23, diciembre, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Salazar, Clara (1999), *Espacio y vida cotidiana en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Salles, Vania (1994), “Familia, género y pobreza”, *Revista El Cotidiano*, núm. 68, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Salles, Vania et al. (1995), “La investigación sobre la pobreza: una introducción a temas seleccionados”, *¿Cuánto cuesta la pobreza de las mujeres? Una perspectiva de América Latina y el Caribe*, México, Unifem.
- Schteingart, Martha (coord.) (1997), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Schteingart, Martha (coord.) (1999), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Porrúa/GURI.
- Schteingart, Martha y E. Duhau (coords.) (2000), *Gobernabilidad y gestión local en México y Colombia. Cuatro estudios de caso*, México, Porrúa/GURI.
- Schteingart, Martha (2000), “Las políticas sociales para los pobres. El caso de Progresá”, en E. Valencia et al. (coords.), *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, México UDG-UIA/ITESO, 2000.
- Sen, Amartya (1981), *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Inglaterra, Oxford Clarendon Press.
- Stavenhagen, Rodolfo (1998), “Consideraciones sobre la pobreza en América Latina”, *Revista Estudios Sociológicos*, vol. XVI, núm. 46, enero-abril, México, El Colegio de México.
- Touraine, Alain (1992), “Frente a la exclusión”, *Revista Sociológica*, año 7, núm. 18, Nuevas Rutas de la Investigación Urbana, enero-abril, México, Universidad Autónoma Metropolitana.

- United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) (1995), *States of Disarray. The Social Effects of Globalization*, Londres.
- Verdesoto, Luis (1985), “¿Porqué el despotismo y la violencia hoy en el Ecuador?”, *Cuadernos Ciudad y Sociedad*, núm. 9, Quito, Ecuador, Cedec/CEU/CIDAP/SUR, Foro.

CUARTA PARTE

DIVISIÓN DEL ESPACIO

DINÁMICA POBLACIONAL, ESTRUCTURA URBANA Y PRODUCCIÓN DEL ESPACIO HABITACIONAL EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO*

INTRODUCCIÓN

Hemos analizado la estructura espacial metropolitana en algunos trabajos más o menos recientes (Rubalcava y Scheingart, 1985, 1987); aquí haremos un pequeño resumen de los mismos y propondremos una nueva forma de observar la organización espacial, agregando algunas consideraciones de tipo explicativo que se relacionan con la producción del espacio construido habitacional. En los trabajos mencionados hemos estudiado concretamente los grandes lineamientos de la estructura de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), describiendo de manera sistemática los fenómenos de la diferenciación socioespacial y su evolución de 1950 a 1980. En ese análisis utilizamos información censal y seleccionamos las variables fisioespaciales y socioeconómicas que permitirían, a partir de la construcción de un índice que las reflejara (usando el análisis factorial), medir esas diferencias en la ZMCM.

La técnica utilizada permitió que para 1970 y 1980 las ocho variables introducidas (los porcentajes correspondientes de la población económicamente activa, de los trabajadores por cuenta propia, de la población de 12 años y más con educación primaria completa o posprimaria, de la población con ingreso mayor de seis salarios mínimos, de las viviendas propias y con agua entubada dentro de la misma, así como del índice de personas por cuarto y el porcentaje de población urbana) formaran dos factores importantes que expresaban respectivamente la consolidación y la condición socioeconómica del crecimiento urbano. Esos dos factores se presentaron sólo para 1970 y 1980, ya que por falta de información censal,

* *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 4, núm. 3 (12), septiembre-diciembre de 1989, México, El Colegio de México, pp. 521-548.

para 1950 y 1960 apareció únicamente el factor que definimos como expresión de la consolidación urbana, fenómeno que implica el mejoramiento de las condiciones socioespaciales de la ciudad a medida que avanza la urbanización en la periferia. Aquél indicó que las unidades más antiguas de la ZMCM, que hacía más tiempo se habían urbanizado, alcanzaron mejores niveles de servicio y equipamiento —sobre todo en lo referente a la provisión de agua y escuelas— así como mejores condiciones en relación con la ocupación de la vivienda. Luego, para observar con mayor claridad las diferencias intraurbanas, las unidades político-administrativas incluidas en cada corte temporal se agruparon en un número menor de zonas, y con ese fin se construyeron índices para calificar a las unidades de acuerdo con su jerarquía en cada factor, e integrar zonas lo más homogéneas posible, lo que condujo a la determinación de seis zonas para cada uno de los factores. Éstas zonas nos permitieron mostrar una distribución espacial de los fenómenos estudiados y al mismo tiempo obtener una calificación para cada unidad incluida en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

En los trabajos citados dejamos claro que los análisis realizados sólo permitían observar las diferencias que se daban en distintos momentos, pero no inferir las causas de los cambios observados, ni conocer qué elementos habían intervenido para que la situación descrita en un corte temporal haya variado a la correspondiente a otro corte.

Con el objeto, justamente, de intentar una explicación, trataremos de vincular algunas conclusiones de la mencionada investigación con los avances que hemos realizado en el conocimiento de la producción del marco construido, habitacional, sobre todo dentro del llamado sector “formal” de la vivienda, que comprende particularmente las promociones de los organismos públicos y de las empresas privadas, así como aquellas que resultan de la articulación de las prácticas de ambos. Por supuesto que una parte importante del crecimiento y la expansión urbanos corresponde a asentamientos irregulares, a los que también nos referiremos, aunque de manera marginal, pues no constituyen el centro de nuestras investigaciones. Si bien estamos conscientes de las limitaciones de este análisis, también creemos que es necesario comenzar a realizar descripciones globales y explicaciones de conjunto que superen los estudios puntuales o sectoriales, muy limitados, referidos a alguna colonia o a algún pequeño sector del espacio metropolitanos.

Para poder vincular, en un primer momento, las descripciones relativas a la conformación del espacio metropolitano con algunos aspectos de la producción social del mismo, introduciremos el análisis poblacional por contorno, dentro del cual nos ha interesado particularmente clarificar la dinámica del crecimiento de la población de 1950 a 1980 (cuadros 1 y 2). Los contornos se han definido (Negrete y Salazar, 1986) a partir de una serie de variables y del criterio de contigüidad, lo cual ha permitido determinar varios conglomerados cuya distancia al centro es diferente y que conforman, además del centro, tres coronas o anillos (véanse mapas 1, 2, 3 y 4). Teniendo en cuenta futuras comparaciones de esta metrópoli con otras, preferimos usar el criterio más difundido de anillos, y para ello se establece una relación entre éstos y las zonas que se conformaron a partir del trabajo al que nos referimos (véase el cuadro 3). Una vez detectadas las unidades político-administrativas y los contornos que más han aportado al crecimiento total de la población metropolitana en las décadas de 1950 a 1980, trataremos de explorar y evaluar la contribución del sector “formal” de la producción habitacional a la forma que adopta el crecimiento urbano, vinculando esa información con la definición socioespacial que habíamos obtenido de la investigación mencionada y que se aplicaba a cada una de las delegaciones del Distrito Federal así como a los municipios conurbados del Estado de México. La hipótesis que orientó esta investigación se relaciona con el hecho de que una parte mayoritaria del espacio urbano está constituida por zonas habitacionales y que dentro de éstas los fraccionamientos para vivienda han tenido una importancia destacada, sobre todo en el crecimiento periférico.¹

¹ Quisiéramos aclarar que el estudio de los fraccionamientos se limitó a los municipios conurbados del Estado de México porque no se obtuvo una información similar para el Distrito Federal. Además, es en ellos donde se ha dado el mayor crecimiento de la población en las últimas décadas, y también la mayor expansión de la mancha urbana. Se ha calculado que el desarrollo por medio de fraccionamientos ha representado, de 1958 a 1981, cerca de 40% de la superficie de la mancha urbana dedicada a uso habitacional en esos municipios.

Cuadro 1
Distribución espacial de la población por contorno en la ZMCM
(1950-1980)

<i>Unidad política</i>	<i>Población</i>							
	<i>1950</i>	<i>%</i>	<i>1960</i>	<i>%</i>	<i>1970</i>	<i>%</i>	<i>1980</i>	<i>%</i>
Benito Juárez	354 298		442 374		501 363		544 882	
Cuauhtémoc	1 042 226		980 111		853 550		814 983	
Miguel Hidalgo	442 736		661 109		656 647		543 062	
Venustiano Carranza	395 535		748 539		891 409		692 896	
<i>Centro</i>	<i>2 234 795</i>	<i>75.7</i>	<i>2 832 133</i>	<i>55.3</i>	<i>2 902 969</i>	<i>32.7</i>	<i>2 595 823</i>	<i>18.7</i>
Azcapotzalco	187 864		370 724		543 315		601 524	
Coyoacán	70 005		169 811		349 823		597 129	
Cuajimalpa			19 199		37 212		91 200	
Gustavo A. Madero	204 833		579 180		1 223 647		1 513 360	
Iztacalco	33 945		198 904		495 847		570 377	
Iztapalapa	76 621		254 355		538 677		1 262 354	
Álvaro Obregón	93 176		220 011		471 442		639 213	
Nezahualcóyotl					651 000		1 341 230	
Naucalpan			85 828		407 825		730 170	
<i>Primer contorno</i>	<i>666 444</i>	<i>22.6</i>	<i>1 898 012</i>	<i>37.0</i>	<i>4 718 788</i>	<i>53.1</i>	<i>7 346 557</i>	<i>53.0</i>
La Magdalena Contreras	21 955		40 724		77 478		173 105	
Tláhuac					64 451		146 923	
Tlalpan			61 195		135 105		363 974	
Xochimilco			70 381		119 073		217 481	

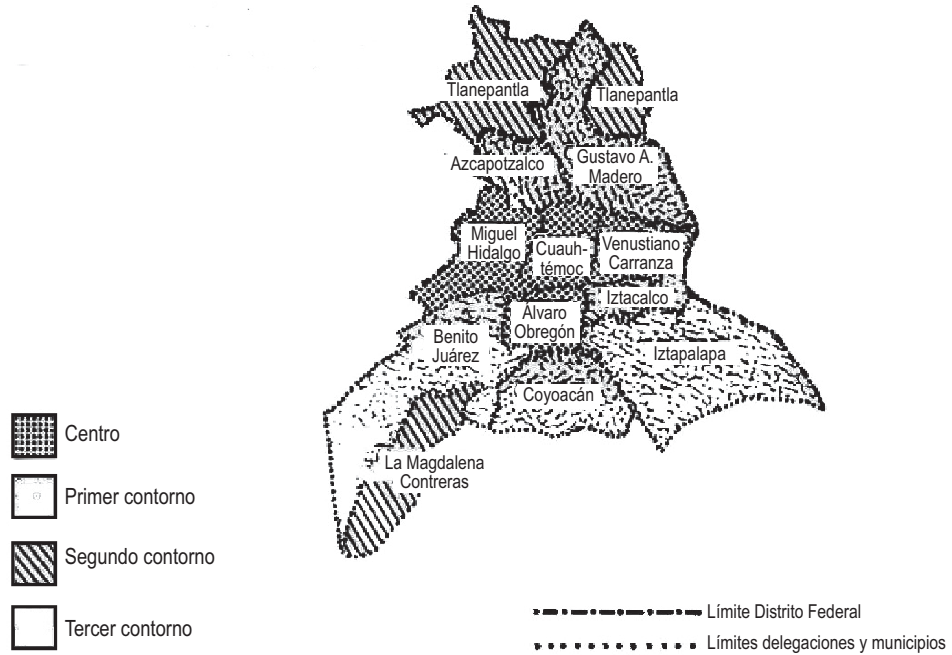
Atenco							16 418	
Coacalco					13 197		97 353	
Chimalhuacán		76 740			18 811		61 816	
Ecatepec		40 805			232 686		784 507	
La Paz					34 297		99 436	
Tultitlán					55 161		136 829	
Atizapán de Zaragoza					47 729		202 248	
Tlanepantla	29 005		105 447		387 377		778 173	
Huixquilucan					34 604		78 149	
<i>Segundo contorno</i>	<i>50 960</i>	<i>1.7</i>	<i>395 292</i>	<i>7.7</i>	<i>1 219 969</i>	<i>13.7</i>	<i>3 156 412</i>	<i>22.8</i>
Milpa Alta							53 616	
Chalco							78 993	
Chicoloapan							27 354	
Chiconcuac							11 371	
Ixtapaluca							77 862	
Nicolás Romero							112 645	
Tecámac							84 129	
Texcoco							105 851	
Chiautla							10 618	
Cuautitlán-Izcalli							173 754	
Cuatitlán de Romero Rubio					41 156		39 527	
<i>Tercer contorno</i>					<i>41 156</i>	<i>0.5</i>	<i>775 120</i>	<i>5.5</i>
<i>Total ZMCM</i>	<i>2 952 199</i>	<i>100.0</i>	<i>5 125 437</i>	<i>100.0</i>	<i>8 882 882</i>	<i>100.0</i>	<i>13 873 912</i>	<i>100.0</i>

NOTA: los datos de las delegaciones centrales se tomaron de *Estudio Demográfico*, CEED, El Colegio de México, 1975, para 1950; de Negrete y Salazar (1986) para 1960 y 1970.

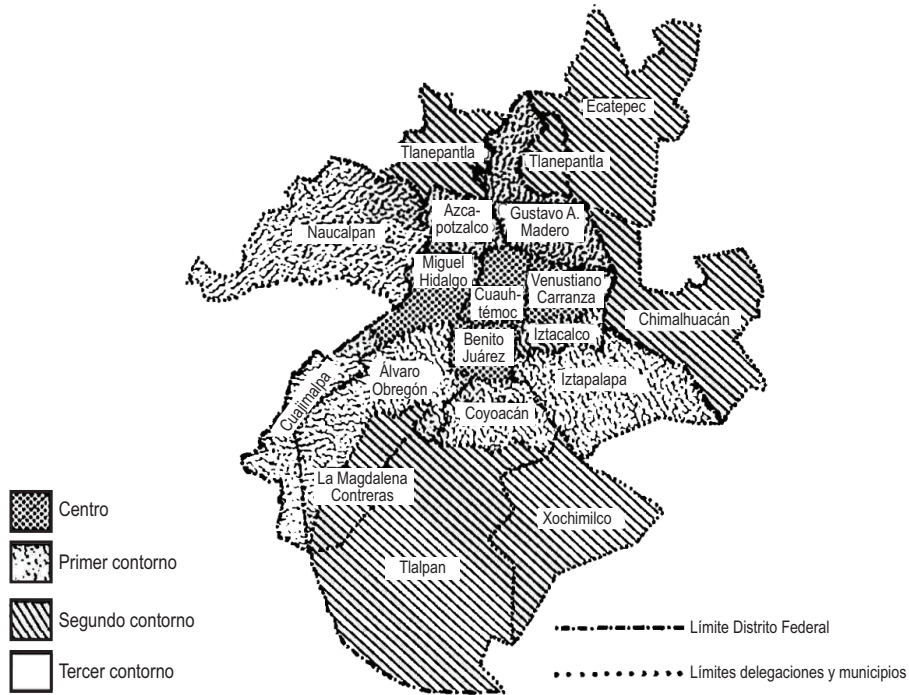
FUENTE: Censos de Población y Vivienda, 1950, 1960, 1970, 1980.

Mapa 1

ZMCM: Contornos, 1950



Mapa 2
ZMCM: Contornos, 1960



Cuadro 2
Crecimiento de la población por decenios en la ZMCM (1950-1980)

<i>Unidad política</i>	<i>Población</i>					
	<i>1950-1960</i>		<i>1960-1970</i>		<i>1970-1980</i>	
	<i>Absoluto</i>	<i>%</i>	<i>Absoluto</i>	<i>%</i>	<i>Absoluto</i>	<i>%</i>
Benito Juárez	88 076	4.1	58 989	1.6	43 519	0.9
Cuauhtémoc	-62 115	-2.9	-126 561	-3.4	-38 567	-0.8
Miguel Hidalgo	218 373	10.0	-4 462	-0.1	-113 585	-2.3
Venustiano Carranza	353 004	16.2	141 870	3.8	-198 513	-4.0
<i>Centro</i>	<i>597 338</i>	<i>27.5</i>	<i>69 836</i>	<i>1.9</i>	<i>-307 146</i>	<i>-6.2</i>
Atzacapozcalco	182 860	8.4	172 591	4.6	58 209	1.2
Coyoacán	99 806	4.6	180 012	4.8	247 306	5.0
Cuajimalpa	19 199	0.9	18 013	0.5	53 988	1.1
Gustavo A. Madero	374 347	17.2	644 467	17.2	289 713	5.8
Iztacalco	164 959	7.6	296 943	7.9	74 530	1.5
Iztapalapa	177 734	8.2	284 322	7.6	723 677	14.5
Álvaro Obregón	126 835	5.8	251 431	6.7	167 771	3.4
Nezahualcóyotl			651 000*	17.3	690 230	13.8
Naucalpan	85 828*	3.9	321 997	8.6	322 345	6.5
<i>Primer contorno</i>	<i>1 231 568</i>	<i>56.7</i>	<i>2 820 776</i>	<i>75.1</i>	<i>2 627 769</i>	<i>52.6</i>
La Magdalena Contreras	18 769	0.9	36 754	1.0	95 627	1.9
Tláhuac			64 451*	1.7	82 472	1.7
Tlalpan	61 195*	2.8	73 910	2.0	228 869	4.6
Xochimilco	70 381*	3.2	48 692	1.3	98 408	2.0
Atenco					16 418	0.3
Coacalco			13 197	0.4	84 156	1.7
Chimalhuacán	76 740*	3.5	-57 929**	-1.5	43 005	0.9
Ecatepec	40 805	1.9	191 811	5.1	551 821	11.1
La Paz			34 297*	0.9	65 139	1.3
Tultitlán			55 161*	1.5	81 668	1.6
Atizapán de Zaragoza			47 729*	1.3	154 519	3.1
Tlalnepantla	76 442	3.5	281 930	7.5	390 796	7.8
Huixquilucan			34 604*	0.9	43 545	0.9

(continúa)

Cuadro 2
(concluye)

<i>Unidad política</i>	<i>Población</i>					
	<i>1950-1960</i>		<i>1960-1970</i>		<i>1970-1980</i>	
	<i>Absoluto</i>	<i>%</i>	<i>Absoluto</i>	<i>%</i>	<i>Absoluto</i>	<i>%</i>
<i>Segundo contorno</i>	344 332	15.8	824 607	22.0	1 936 443	38.8
Milpa Alta					53 616*	1.1
Chalco					78 393*	1.6
Chicoloapan					27 354*	0.5
Chiconcuac					11 371*	0.2
Ixtapaluca					77 862*	1.6
Nicolás Romero					112 645*	2.3
Tecámac					84 129*	1.7
Texcoco					105 851*	2.1
Chiautla					10 618*	0.2
Cuautitlán-Izcalli					173 754*	3.5
Cuautitlán de Romero Rubio			41 156*	1.1	-1 629*	0.0
<i>Tercer contorno</i>			41 156	1.1	733 964	14.7
<i>Total</i>	2 173 238	100.0	3 756 375	100.0	4 991 030	

* Unidades incorporadas a la ZMCM en esa década. En tales casos las cifras no se refieren al crecimiento de la población de la unidad, sino a su población total en el año de su incorporación a la ZMCM.

** Chimalhuacán y Cuautitlán de Romero Rubio, pierden población por modificaciones en la división política-administrativa.

FUENTE: Censos de Población y Vivienda, 1950, 1960, 1970 y 1980.

Cuadro 3
Relación análisis centro-periferia con análisis por zonas de consolidación (ZMCM)
(1950-1980)

<i>Variable</i>	<i>Zonas</i>											
	<i>1950</i>			<i>1960</i>			<i>1970</i>			<i>1980</i>		
	<i>Contornos unidades</i>	<i>Unidades</i>		<i>Zona*</i>	<i>Unidades</i>		<i>Zona*</i>	<i>Unidades</i>		<i>Zona*</i>	<i>Unidades</i>	
<i>Zona*</i>		<i>Núm.**</i>	<i>%</i>		<i>Núm.**</i>	<i>%</i>		<i>Núm.**</i>	<i>%</i>		<i>Núm.**</i>	<i>%</i>
Benito Juárez	2,3			1,2			1	75.0		1	3/4	75.0
Miguel Hidalgo	1,2,3			1,2			1			1		
Cuauhtémoc	2,3			3			1			1		
Venustiano Carranza	4			3			2	25.0		2	4/4	25.0
Centro								100.0			4/4	100.0
Azcapotzalco	4	3/6	50.0	3	2/8	25.0	2	2/9	22.0	3	5/9	55.0
Coyoacán	5	1/6	16.7	3			2			2	1/9	11.5
Cuajimalpa				6	1/8	12.5	4	1/9	11.5	4	3/9	33.5
Gustavo A. Madero	4			4	4/8	50.0	3	5/9	55.0	3		
Iztacalco	6	2/6	33.33	4			3			3		
Iztapalapa	6			4			3			4		
Álvaro Obregón	4			4			3			3		
Nezahualcóyotl							5	1/9	11.5	4		
Naucalpan				5	1/8	12.5	3			3		
<i>Primer contorno</i>		<i>6/6</i>	<i>100.0</i>		<i>8/8</i>	<i>100.0</i>		<i>9/9</i>	<i>100.0</i>		<i>9/9</i>	<i>100.0</i>
Magdalena Contreras	6	2/2	100.0	5	1/6	17.0	5	4/12	33.3	3	5/13	30.4
Tláhuac							5			5	3/13	23.1
Tlalpan				4	2/6	33.0	3	2/12	16.7	3		

Xochimilco	6	3/6	53.0	4	4/12	33.3	3		
Ateneo							5		
Coacalco				4			2	1/13	7.7
Chimalhuacán	6			6	2/12	16.7	6	1/13	7.7
Ecatepec	6			5			4	3/13	23.1
La Paz				5			5		
Tultitlán				4			4		
Atizapán de Zaragoza				4			3		
Tlanepantla	6			3			3		
Huixquilucan		4		3			4		
<i>Segunda contorno</i>		<i>12/2</i>	<i>100.0</i>		<i>6/6</i>	<i>100.0</i>		<i>12/12</i>	<i>100.0</i>
Milpa Alta							5	4/11	36.5
Chalco							6	3/11	27.2
Chicoloapan							6		
Chiconcuac							5		
Ixtapaluca							5		
Nicolás Romero							6		
Técamac							4	3/11	27.2
Texcoco							4		
Chiautla							5		
Cuatitlán Izcalli							2	1/11	9.1
Cuatitlán de Romero Rubio				3	1/1	100.0	4		
<i>Tercer contorno</i>								<i>1/1</i>	<i>100.0</i>
								<i>11/11</i>	<i>100.0</i>

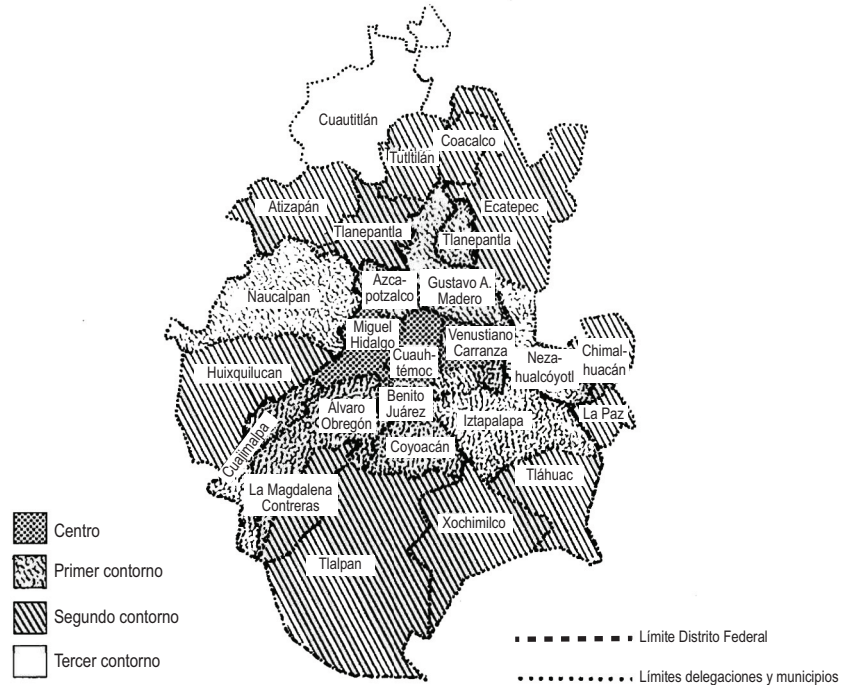
Niveles: 1: alto; 2: medio alto; 3: medio; 4: medio bajo; 5: bajo; 6: muy bajo.

* Las zonas de consolidación se tomaron de Rubalcava y Schteingart, 1985 y 1987.

** En esta columna se presenta el número de unidades que corresponde a cada nivel de consolidación (en la columna anterior) relacionado con el número total de unidades de cada contorno.

FUENTE: Rubalcava y Schteingart, *op. cit.*

Mapa 3
ZMCM: Contornos, 1970



RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

Crecimiento y distribución de la población

De 1950 a 1980 la ZMCM ha multiplicado más de cuatro veces su población y ha ido ocupando nuevos territorios tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México, donde el crecimiento ha sido más violento, sobre todo a partir de 1960. Además de las cuatro delegaciones centrales (que hasta el censo de 1970 constituían 12 cuarteles), esa zona ha comprendido ocho unidades en 1950, 14 en 1960, 22 en 1970 y 33 en 1980, de las cuales sólo una pertenecía al Estado de México en la primera fecha, cuatro en la segunda, 11 en la tercera y 21 en la última fecha.

La población ha sufrido un fuerte proceso de suburbanización que se aprecia claramente al analizar su distribución por contorno. Así, en 1950 75.7% de la misma se ubicaba en el centro y 1.7% en el segundo contorno, mientras que en 1980 sólo 18.7% se seguía alojando en las delegaciones centrales, 22.8% en el segundo contorno y 5.5% en el tercero. Fue a partir de 1970 cuando el primer contorno comenzó a absorber más de 50% de la población total de la zona (véase el cuadro 1). El centro ha perdido población en el último decenio considerado (1970-1980), sobre todo por el desdoblamiento de las delegaciones Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo, mientras que en la delegación Cuauhtémoc dicho fenómeno había comenzado desde 1950 (véase el cuadro 2).

Las unidades político-administrativas que más han aportado al crecimiento de la metrópoli de 1950 a 1960 han sido: Gustavo A. Madero, en el primer contorno, que absorbió más de 17% del crecimiento total, y en segundo término Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo en el centro. En ese decenio el área central aún colaboraba de manera destacada al crecimiento total de la ZMCM; en cambio, en el siguiente decenio (1960-1970) la situación se modifica y baja bruscamente su participación en el crecimiento total. Gustavo A. Madero siguió manteniendo el mismo peso dentro del total y a esa unidad se agregó Nezahualcóyotl, también perteneciente al primer contorno: entre ambas concentraban casi 35% del crecimiento total. Las unidades que le seguían en importancia, aunque con un nivel de participación mucho menor, eran Naucalpan, Iztacalco e Iztapalapa, en el mismo contorno, y Tlanepantla en el segundo. Se puede apreciar que en esos diez años, como habíamos anticipado, algunos mu-

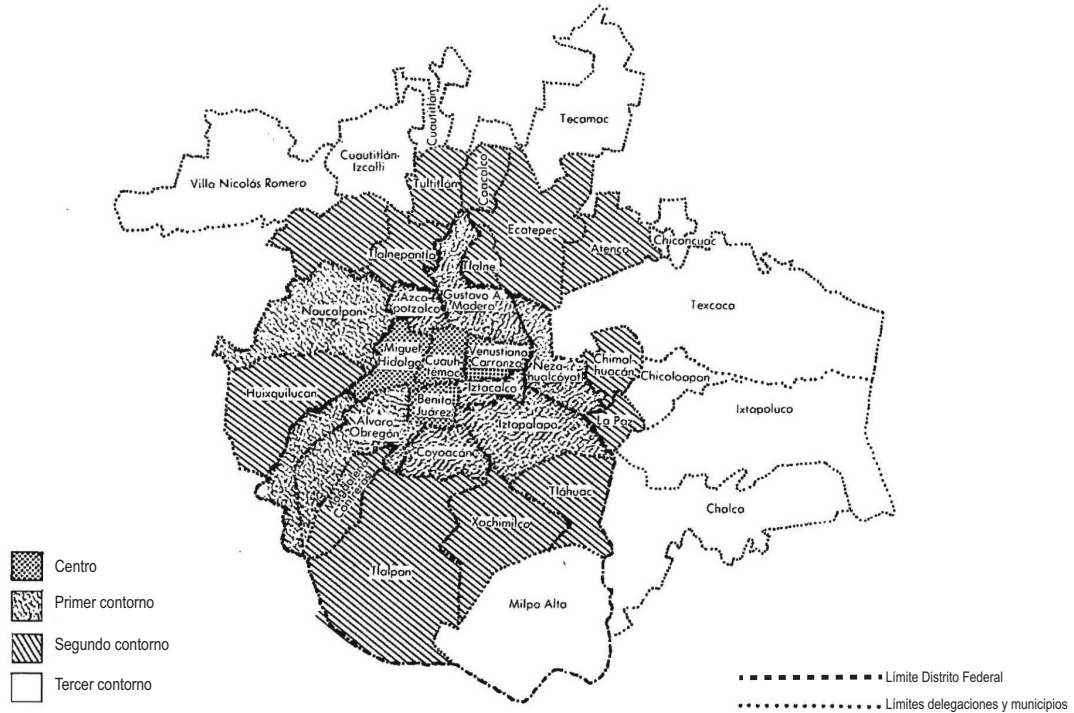
nicipios conurbados comenzaron a coadyuvar de manera notable en el aumento poblacional general de la ZMCM. Por último, en el periodo 1970-1980 dos unidades del primer contorno aún concentran una parte considerable del incremento total, manteniéndose Nezahualcóyotl (aunque con un peso un poco menor) y cambiando Gustavo A. Madero que es remplazado por Iztapalapa: entre las dos acumulan más de 28% del total. Casi al mismo nivel de las anteriores se agrega Ecatepec, en el segundo contorno, y con proporciones bastante menores le siguen Naucalpan y Tlanepantla. Es decir que en esta etapa, con excepción de Iztapalapa que está en el Distrito Federal, todas las unidades que más aportan al crecimiento urbano se encuentran en el Estado de México, lo que aumenta considerablemente el peso del segundo y el tercer contornos.

Crecimiento urbano y niveles de consolidación

Las unidades que más contribuyeron al crecimiento de la ZMCM en las dos primeras décadas presentaron niveles más altos de consolidación que aquellas que más contribuyeron a dicho crecimiento durante 1980 (véase el cuadro 3). Así, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero aparecían con niveles altos y medios (2 a 4, según la escala utilizada) en 1950 y 1960; esa última unidad, Iztacalco, Iztapalapa y Tlanepantla, también aparecían con niveles medios (3 y 4) en 1960 y 1970. Vale la pena destacar el caso de Naucalpan, que ascendió rápidamente en esa década al nivel medio (subió dos niveles en la escala, lo cual resulta excepcional, ya que la mayoría de las unidades han ascendido un solo nivel por decenio); en cambio Nezahualcóyotl se incorporó a un nivel bajo. En 1970-1980, de las tres unidades que concentraban el mayor crecimiento, dos mejoraron, al pasar de un nivel bajo a un medio-bajo (Nezahualcóyotl y Ecatepec), mientras la tercera, Iztapalapa, pasó de 3 a 4, esto es bajó de nivel.

Se podría concluir, entonces, que las unidades que han concentrado el mayor crecimiento poblacional han tendido a presentar en la última década considerada niveles menores de consolidación que en las anteriores, o incluso a bajar de nivel, como ha sucedido con Iztapalapa. Esto se confirma, en cierta medida, si observamos el cuadro 4 donde se presentan los datos relativos a la provisión de agua entubada. Muestran, por ejemplo, que Nezahualcóyotl y Ecatepec se incorporan con niveles muy inferiores

Mapa 4
ZMCM: Contornos, 1980



Cuadro 4
 Porcentaje de viviendas con agua entubada por contorno en la ZMCM
 (1950-1980)

<i>Unidad política</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>
Benito Juárez			86.8	91.7
Cuauhtémoc			82.5	84.8
Miguel Hidalgo			72.2	79.0
Venustiano Carranza			66.9	72.5
<i>Centro</i>	<i>58.9</i>	<i>63.2</i>	<i>77.1</i>	<i>82.0</i>
Azcapotzalco	43.1	52.3	58.3	69.7
Coyoacán	37.5	55.2	58.0	70.4
Cuajimalpa		17.8	33.2	48.2
Gustavo A. Madero	40.6	50.5	59.5	68.9
Iztacalco	16.2	21.4	47.8	67.6
Iztapalapa	16.8	28.4	47.8	56.5
Álvaro Obregón	34.1	34.7	53.4	61.6
Nezahualcóyotl			32.3	58.8
Naucalpan		16.1	52.7	63.3
<i>Primer contorno</i>	<i>31.4</i>	<i>34.5</i>	<i>49.2</i>	<i>62.8</i>
Magdalena Contreras	8.5	9.1	29.1	52.2
Tláhuac			34.7	48.4
Tlalpan		24.3	54.1	53.6
Xochimilco		17.5	30.8	59.3
Ateneco				66.4
Coacalco			58.9	88.0
Chimalhuacán		14.3	21.4	40.4
Ecatepec		6.3	38.9	63.7
La Paz			24.7	50.6
Tultitlán			53.4	68.4
Atizapan de Zaragoza			52.4	65.4
Tlalnepantla	20.6	32.2	51.4	67.4
Huixquilucan			22.6	50.9

(continúa)

Cuadro 4
(concluye)

<i>Unidad política</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>
<i>Segundo contorno</i>	<i>14.5</i>	<i>17.3</i>	<i>39.4</i>	<i>59.6</i>
Milpa Alta				47.1
Chalco				57.2
Chicoloapan				24.9
Chiconcuac				79.4
Ixtapaluca				53.5
Nicolás Romero				34.8
Tecámac				50.4
Texcoco				64.1
Chiautla				71.5
Cuautitlán-Izcalli				73.1
Cuautitlán de Romero Rubio			44.0	60.5
<i>Tercer contorno</i>			<i>44.0</i>	<i>56.0</i>

FUENTE: Censos de Población y Vivienda de 1950, 1960, 1970 y 1980.

a los de Gustavo A. Madero, en sus momentos de rápida expansión, y que Iztapalapa mejora su provisión de agua de 1970 a 1980, pero en una proporción menor que las otras unidades del mismo contorno.

¿Por qué ha ocurrido ese fenómeno, que de alguna manera indica una degradación de las condiciones en que se da la expansión metropolitana? Si bien éste sería un tema para investigar, realizando estudios más puntuales de tipo histórico comparativo, nuestra hipótesis es que algunas nuevas zonas que se abren a la urbanización violenta, para sectores pobres de la población, difícilmente son provistas rápidamente de los medios de consumo colectivo indispensables, a pesar de las luchas sociales que han generado y de algunos programas oficiales de regularización y equipamiento de las mismas. En cambio, en este nivel de análisis se muestra que las unidades político-administrativas que en los años cincuenta y sesenta concentraban parte importante del crecimiento, habían comenzado a integrarse a la metrópoli desde mucho tiempo atrás y ya tenían al incorporarse (absorbiendo parte significativa de la expansión urbana) un grado de consolidación que difícilmente una unidad nueva puede adquirir en poco tiempo.

*Crecimiento poblacional, consolidación urbana
y producción del espacio habitacional*

Para explicar cómo la producción de espacios habitacionales que se dan dentro del marco de la legalidad vigente ha incidido en los procesos de consolidación urbana a que hicimos referencia, sobre todo en las unidades que han tenido un papel destacado en la expansión de la metrópoli, introduciremos la información relativa a la aprobación de fraccionamientos; a ella agregaremos algunos datos provenientes de una encuesta aplicada a los promotores inmobiliarios (Schteingart, 1988), en particular aquellos que tienen que ver con la localización de las operaciones y que cobrarán una nueva dimensión al ser considerados dentro de un análisis estructural del espacio metropolitano.

De la observación del cuadro 5 podemos concluir que los municipios conurbados del Estado de México que más han colaborado al crecimiento de la ZMCM han tenido una relación dispar con el desarrollo de los fraccionamientos, lo que indica, en general, la presencia de una urbanización que cumple con los requisitos fijados por la ley, particularmente en lo que se refiere a los servicios básicos para las viviendas. En términos generales, los fraccionamientos incluyen una infraestructura mínimamente aceptable de servicios urbanos, así como viviendas predominantemente para estratos medios de la población, producidas con financiamiento de interés social o bien para sectores de más altos ingresos.

Mientras el crecimiento poblacional de Ecatepec se ha acompañado de la presencia de numerosas viviendas en fraccionamientos aprobados,² que sobre todo en 1960-1970 absorben una parte muy grande del total aprobado (37.5%), Nezahualcóyotl presenta un número mucho menor de esas viviendas. A pesar de que ambos municipios exhiben los mismos niveles relativos de consolidación, el cuadro 3 muestra mayores porcentajes de vivienda con agua entubada en el caso de Ecatepec, indicador que seguramente se vincula a un mayor desarrollo de los fraccionamientos. Sin embargo, para entender mejor las diferencias entre las dos unidades

² De la información que hemos conseguido sobre fraccionamientos aprobados, decidimos tomar como mejor indicador de la importancia de los mismos el número de viviendas previstas que ellos incluirían. Esto no significa que todas las viviendas ya se hayan construido.

político-administrativas, sería necesario considerar con más detalle la historia de su poblamiento, que en el caso de Nezahualcóyotl pasa por un largo periodo de ilegalidad, procesos de regularización, introducción más tardía de servicios, etc. Algunos de esos procesos se han presentado en trabajos anteriores (Schteingart, 1981). En cuanto a los otros municipios que ocupan un lugar destacado dentro del crecimiento metropolitano, Naucalpan y Tlanepantla, también tienen un desarrollo importante de fraccionamientos; ambas unidades alcanzan un nivel medio de consolidación y entre sus fraccionamientos (sobre todo en el caso de Naucalpan) se incluye igualmente un número no despreciable de operaciones residenciales para sectores de mayores ingresos de la población. Aun cuando no se trate de municipios que hayan colaborado de manera destacada al crecimiento de la zona metropolitana, nos referiremos a los casos de Atizapán, Coacalco y Cuautitlán-Izcalli, que se han incorporado a niveles altos de consolidación o los han mejorado mucho en el último decenio. Como podemos observar en el cuadro 5, los tres municipios presentan proporciones importantes de viviendas en fraccionamientos aprobados: Coacalco en 1960-1970 y Atizapán y Cuautitlán Izcalli en 1970-1980 (destacándose sobre todo este último municipio). Coacalco se ha desarrollado básicamente gracias a los grandes fraccionamientos, y dada la escasez de su población, es posible conjeturar que se ha urbanizado predominantemente a partir de esta forma de producción de espacios habitacionales. En el caso de Cuautitlán Izcalli se produce una importante urbanización impulsada por el gobierno del Estado de México, de ahí el gran peso de los fraccionamientos en el conjunto. Los datos de Atizapán muestran el desarrollo de zonas para sectores medio-altos de la población, lo cual se expresa en el predominio de fraccionamientos residenciales. Justamente la urbanización indicada para esos municipios permite explicar algunos cambios observados en los grandes lineamientos de la estructuración del espacio en 1970-1980, que se manifiestan en que “el nivel medio-alto de consolidación que en 1970 colindaba con el núcleo más consolidado, se divide en 1980, apareciendo dos de las unidades que lo integran, al norte de la ZMCM, en un área bastante alejada de las anteriores” (Rubalcava y Schteingart, 1987).

Si consideramos ahora la relación, por contorno, entre crecimiento poblacional y desarrollo de los fraccionamientos, podemos concluir que en el primer contorno el crecimiento poblacional ha sido mucho mayor que el de los fraccionamientos, mientras que en el segundo la relación ha

Cuadro 5
Crecimiento poblacional de municipios conurbados del Estado de México y su relación con las viviendas
previstas en fraccionamientos aprobados
(1960-1980)

<i>Municipio</i>	<i>1960-1970</i>					<i>1970-1980</i>				
	<i>Número de viviendas</i>	<i>%</i>	<i>Tipo de fraccionamiento</i>	<i>Crecimiento poblacional*</i>	<i>% respecto al total</i>	<i>Número de viviendas</i>	<i>%</i>	<i>Tipo de fraccionamiento</i>	<i>Crecimiento poblacional*</i>	<i>% respecto al total</i>
Nezahualcóyotl	25 419	14.2	Pop.	651 000	38.7	18 984	8.3	Pop.	690 230	24.6
Naucalpan	15 902	8.9	Res. Pop.	321 997	19.2	20 220	8.9	Res. Pop.	322 345	11.5
<i>Primer contorno</i>	<i>41 321</i>	<i>23.1</i>		<i>972 997</i>	<i>57.9</i>	<i>39 204</i>	<i>17.2</i>		<i>1 012 575</i>	<i>36.0</i>
Coacalco	15 794	8.8	Pop.	13 197	0.8	9 046	4.0	Pop.	84 156	3.0
Chimalhuacán	857	0.5	Pop.	-57 929	-3.4	0	0.0		43 005	1.5
Ecatepec	67 143	37.5	Pop.	191811	11.4	42 274	18.6	Pop.	551 821	19.6
La Paz	1834	1.0	Pop.	34 297	2.0	0	0.0		65 139	2.3
Tultitlán	8 719	4.9	Res. Pop.	55 161	3.3	11 177	4.9	Pop.	81 668	2.9
Atizapán de Zaragoza	5 652	3.2	Res. Pop.	47 729	2.8	24 044	10.6	Res. Pop.	154 519	5.5
Tlalnepantla	20 526	11.5	Res. Pop.	281 930	16.8	43 073	18.9	Res. Pop.	390 796	13.9
Huixquilucan	1627	0.9	Res. R. Camp.	34 604	2.1	3 886	1.7	Res. Pop.	43 545	1.6
<i>Segundo contorno</i>	<i>122 152</i>	<i>68.3</i>		<i>600 800</i>	<i>35.7</i>	<i>133 500</i>	<i>58.6</i>		<i>1 414 649</i>	<i>50.4</i>
Ixtapaluca	0	0.0		16 25	1.0	2 176	1.0	R. Comp.	41 140	1.5
Nicolás Romero	2 149	1.2	Pop.	17 887	1.12		0.0		65 141	2.3

Tecámac	7 07	4.0	Res. R. Camp.	8 911	0.5		0.0		63 247	2.3
Cuatitlán de Romero Rubio	558	0.3	Pop	41 156	2.4	1 444	0.6	Pop.	1 629	0.1
Cuatitlán-Izcalli	2 806	1.6	Pob. R.	0	0.0	51 200	22.5	Pop. Res.	173 876	6.2
Texcoco	2 779	1.6	Res. R. Camp.	23 103	1.4	206	0.1	Pop.	40 223	1.4
<i>Tercer contorno</i>	<i>15 362</i>	<i>8.6</i>		<i>107 307</i>	<i>6.4</i>	<i>55 026</i>	<i>24.2</i>		<i>381 876</i>	<i>13.6</i>
<i>Total</i>	<i>178 835</i>	<i>100.0</i>		<i>1 681 104</i>	<i>100.0</i>	<i>227 730</i>	<i>100.0</i>		<i>2 809 100</i>	<i>100.0</i>

* Basado en el cuadro 2. Se rehicieron los porcentajes tomando como población total sólo la suma correspondiente a los municipios conurbados.

** Los fraccionamientos pueden ser de tipo popular, residencial y residencial campestre. Cuando un tipo aparece en cursivas, ello indica su predominio con respecto al otro.

NOTA: Se incluyen solamente los municipios donde aparecían fraccionamientos aprobados.

FUENTE: *Relación de fraccionamientos autorizados por el gobierno del Estado de México*, Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas; Departamento de Control y Supervisión de Fraccionamientos.

sido inversa, con mucho mayor desarrollo de los fraccionamientos en la primera década (por la presencia de Ecatepec y Coacalco). En el tercer contorno se da también la misma relación a favor de las viviendas en fraccionamientos, pero con mayor desarrollo de fraccionamientos en la segunda década (por la presencia de Cuautitlán Izcalli).

*Algunas consideraciones sobre la producción del espacio habitacional
para sectores medios*

La influencia de los fraccionamientos en la expansión de la mancha urbana ha sido considerable, y la forma que ha tomado tuvo que ver con la lógica de operación de los promotores privados y su articulación con las políticas habitacionales del Estado. Entonces, el crecimiento poblacional ha sido un factor relevante de la dinámica de esas operaciones inmobiliarias, pero la forma como se han llevado a cabo ha estado condicionada también a la conformación del sector promocional, y particularmente por el manejo de la tierra, la localización de las promociones y el tipo de financiamiento utilizado, que han constituido importantes elementos mediadores en el asentamiento de la población en distintas partes de la metrópoli.

Es necesario destacar que se dio una gran concentración de fraccionamientos en manos de pocas empresas promotoras, sobre todo cuando comenzó su gran desarrollo en los años sesenta. Algunos grupos, no más de ocho, lograron hacerse en esos años de grandes reservas territoriales y obtener cuantiosas ganancias a partir de la especulación con el suelo. Sin embargo, esa situación empezó a cambiar en los años setenta, cuando la intervención del Estado se incrementó. Los fraccionamientos se hicieron más pequeños, cambiando notablemente la lógica de las operaciones. Así, mientras en 1960-1970 los más grandes fraccionamientos fueron promovidos por sociedades como FRISA, Infraposa, los grupos Kanner-Ekstein y Bruno Pagliai (que hemos analizado por medio de encuestas aplicadas a los grupos promotores) en los setenta, en cambio, aparecieron como promotoras destacadas ciertas instituciones públicas como el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), el Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Indeco), el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (Auris), el Organismo Descentralizado del Estado de México (ODEM) y la banca mixta Somex.

Hasta 1980, fecha límite que estamos considerando en este trabajo (ya que nos basamos, para el análisis de la población y la consolidación urbana, en los datos censales), los fraccionamientos autorizados en el Estado de México habían sido promovidos en 72% por grupos privados y sólo en un 28% por organismos públicos; no obstante, algunas de las operaciones más importantes correspondieron a estos últimos, sobre todo al Banobras y al ODEM, este último creado para actuar en Cuautitlán Izcalli. Se ha producido además una articulación entre las acciones públicas y las prácticas privadas que es necesario explicar a fin de comprender la lógica de las operaciones inmobiliarias, evitando la dicotomización entre público y privado que suelen hacer tanto los investigadores como los planificadores urbanos. Esas articulaciones tienen que ver con las relaciones entre las diferentes operaciones o dentro de las mismas. Por ejemplo, en ocasiones son las instituciones públicas las que abren nuevas zonas periféricas a la urbanización (como Villa Coapa y Valle de Aragón, por Banobras); los promotores privados aprovechan la infraestructura y las mejoras introducidas en la zona para establecer sus operaciones inmobiliarias, siguiendo frecuentemente el mismo patrón de urbanización. En otros casos, son las instituciones públicas las que compran terrenos en fraccionamientos promovidos por grupos privados ayudándoles, de esta manera, a financiar parte de sus operaciones o a recuperar lo invertido, sobre todo en momentos de contracción del mercado.

Podemos concluir que, en general, la intervención del Estado en el desarrollo de los espacios habitacionales no necesariamente ha implicado una planeación racional del espacio metropolitano, ya que con frecuencia ha seguido la lógica impuesta por los promotores privados. La manera como se han elegido los terrenos y localizado las operaciones ha dependido de las características del mercado del suelo, que en ciertos municipios ha estado totalmente dominado por algunos grupos inmobiliarios.

El impacto de los fraccionamientos en la expansión metropolitana varía según la unidad político-administrativa considerada, y resulta poco significativo en aquéllas que más han concentrado el crecimiento total de la ZMCM. En el caso de Iztapalapa ello resulta muy claro, por la baja relativa de su nivel de consolidación, e incluso en Ecatepec, donde, a pesar de la gran cantidad de fraccionamientos consignada, el área ocupada por asentamientos irregulares parece tener un peso nada despreciable (alrededor de 20% de la superficie de uso habitacional del municipio; Iracheta,

1984). Por otra parte, la población beneficiada por los programas de vivienda terminada, realizados con el apoyo financiero de los organismos más importantes que actúan en la ZMCM, entre 1963 y 1980, representa aproximadamente 15.5% del crecimiento de la población de esa zona durante el periodo (véanse los cuadros 1 y 6). Esto confirma las grandes limitaciones de las acciones estatales dentro del sector llamado "formal" de vivienda, y permite comprender, en parte, la gran expansión de los asentamientos irregulares que veremos a continuación.

LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES Y LA CONFORMACIÓN DEL ESPACIO

No existen fuentes censales o estadísticas adecuadas para conocer con precisión la proporción de habitantes que ocupan estos asentamientos, y se han presentado a menudo datos bastante contradictorios. Hacia 1952 se estimaba que 22% de los habitantes de la ZMCM habitaba colonias populares, y hacia 1976 los cálculos fueron de 50%. Esas colonias cubrían 64% de las áreas urbanizadas de la metrópoli (Connolly, 1981).

Algunos cálculos más recientes (Iracheta, 1987) consideran que en el Distrito Federal existían en 1986 unos 111 km² de terrenos irregulares, los cuales representan 25% del área urbana dedicada a uso habitacional dentro del Distrito Federal, siendo Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Tlalpan, Álvaro Obregón, Tláhuac e Iztacalco las delegaciones que presentan mayor grado de irregularidad (en el primero y segundo anillos). En esa superficie se han considerado unos 300 000 lotes para aproximadamente 1.6 millones de habitantes, lo que representa alrededor de 15% de la población de la capital del país. Sin embargo, se aclara que esas cifras son muy bajas porque también habría que incluir los terrenos en proceso de regularización y que las fuentes utilizadas consideran separadamente; si se agregan esos datos a los anteriores se llegaría a un total de 212 km² y a unos 540 000 lotes con alrededor de 3 millones de habitantes. En 17 municipios conurbados del Estado de México, para el mismo año, se consideraban alrededor de 140 km² de terrenos irregulares (35% del área de uso habitacional de esas unidades), incluyendo unos 444 000 lotes para alrededor de 2.6 millones de habitantes, que representan 34% del total de población de esos municipios. Probablemente las cifras referidas a la irregularidad sean muy infe-

Cuadro 6
Viviendas producidas por los principales organismos públicos
en la ZMCM

	1963-1980	1963-1970	1971-1976	1977-1980
Banopsa	37 483	23 880	13 603	—
Fovi	69 392	33 953	28 793	6 646
DDF/DGHP	52 461	13 000	39 461	—
INV/Indeco	24 745	3 996	20 749	—
ISSSTE/FOVISSTE	36 768	17 790	8 212	10 766
Infonavit	51 338	—	22 932	28 406
Total	272 187	92 619	133 750	45 818
Promedio anual	15 122	11 577	22 292	11 455

FUENTE: Hasta 1976, G. Garza y M. Scheingart, "La acción habitacional del Estado de México"; de 1976 a 1980, datos de cada organismo.

rios que las consignadas para 1976 porque aquéllas estaban considerando a todos los asentamientos que comenzaron como irregulares y que por tanto tuvieron procesos distintos que los de los fraccionamientos aprobados antes de la urbanización y la construcción de viviendas. Aun cuando se hayan beneficiado posteriormente con la regularización, a nuestro criterio ese cálculo es más pertinente para diferenciar los distintos procesos, legales e ilegales, que están al inicio de la formación de los espacios habitacionales.

Los rasgos comunes de los asentamientos ilegales son, en su origen, la irregularidad en la tenencia de la tierra, la falta de servicios, la precariedad de las viviendas y la imposibilidad de sus residentes de ser sujetos de crédito de la mayor parte de los programas de vivienda del Estado. Pero junto a estos rasgos comunes aparece toda una gama de situaciones distintas que implican la presencia de diferentes tipos de agentes y relaciones sociales, diferentes grados de irregularidad, condiciones de vida, formas habitacionales y posibilidades de superar las precarias características iniciales del asentamiento. La población involucrada pertenece, en parte, a la clase obrera, sobre todo a los sectores de la misma que reciben salarios más bajos y no tienen asistencia oficial para la obtención de su vivienda; en parte también a los grupos de subempleados y desempleados. Como se muestra en el cuadro 7, en el que se presentan los ingresos de la población

Cuadro 7
Ingreso de la población en la ZMCM (1970-1980)

<i>Unidades políticas</i>	<i>1970</i>			<i>1980</i>			<i>Tendencias 70-80</i>
	<i>Bajos</i>	<i>Medios</i>	<i>Altos</i>	<i>Bajos</i>	<i>Medios</i>	<i>Altos</i>	
Benito Juárez	39.7	48.4	11.9	29.9	64.0	6.0	
Cuauhtémoc	40.5	53.9	5.6	35.2	62.6	2.1	Medio a medio
Miguel Hidalgo	46.2	45.3	8.6	41.0	53.1	5.0	
Venustiano Carranza	45.8	51.3	2.9	41.3	57.8	0.7	
<i>Centro</i>	<i>43.0</i>	<i>49.7</i>	<i>7.2</i>	<i>36.8</i>	<i>59.4</i>	<i>3.6</i>	
Azcapotzalco	45.5	17.0	3.2	37.6	60.9	1.4	
Coyoacán	48.0	42.1	9.9	38.5	56.6	4.9	
Cuajimalpa	62.9	35.7	1.4	56.9	40.7	1.8	
Gustavo A. Madero	48.1	48.8	3.1	42.0	56.9	1.0	
Iztacalco	53.4	44.1	2.8	45.2	53.7	1.6	Bajo a medio
Iztapalapa	54.0	43.4	2.6	50.2	48.9	0.8	
Álvaro Obregón	52.7	40.3	7.0	45.3	50.2	4.5	
Nezahualcóyotl	62.1	36.8	1.1	56.2	43.3	0.7	
Naucalpan	50.5	37.4	12.1	45.0	48.5	6.5	
<i>Primer contorno</i>	<i>53.0</i>	<i>42.2</i>	<i>4.8</i>	<i>46.3</i>	<i>51.1</i>	<i>23.2</i>	
La Magdalena Contreras	60.6	39.7	0.3	48.4	47.6	4.1	
Tláhuac	66.1	32.9	1.0	57.8	41.9	0.2	
Tlalpan	46.7	47.8	5.5	44.1	51.4	4.4	
Xochimilco	63.1	35.6	1.3	49.5	48.7	1.7	
Atenco				66.6	33.1	0.1	
Coacalco	48.7	48.9	2.5	27.7	70.7	1.5	Bajo a equilibrio
Chimalhuacán	73.5	25.7	0.7	70.3	29.4	0.3	
Ecatepec	54.3	44.3	1.4	46.8	52.7	0.6	
La Paz	66.8	32.4	0.8	63.7	36.0	0.2	
Tultitlán	44.6	53.3	2.1	42.8	56.5	0.6	
Atizapán de Zaragoza	50.3	40.5	9.2	39.8	52.9	7.2	
Tlanepantla	47.3	47.7	5.0	41.5	56.0	2.4	
Huixquilucan	74.9	22.7	2.4	58.2	36.4	5.4	

(continúa)

Cuadro 7
(concluye)

Unidades políticas	1970			1980			Tendencias 70-80
	Bajos	Medios	Altos	Bajos	Medios	Altos	
<i>Segundo contorno</i>	58.1	39.3	2.7	50.5	47.2	2.2	
Milpa Alta				69.6	30.2	0.1	
Chalco				75.7	23.9	0.3	
Chicoloapan				71.0	28.7	0.2	
Chiconcuac				76.1	23.5	0.4	
Ixtapaluca				66.2	33.4	0.3	
Nicolás Romero	58.1	41.5	0.4	47.1	33.7	0.3	Bajo a bajo
Tecámac	52.2	46.4	1.4	44.7	39.7	1.2	acentuado
Texcoco				60.3	38.6	1.1	
Chiautla				74.4	25.2	0.2	
Cuautitlán Izcalli				33.4	64.7	1.7	
Cuautitlán de Romero Rubio	56.8	41.2	2.0	48.1	51.1	1.7	
<i>Tercer contorno</i>	55.7	43.0	1.2	60.6	35.7	0.7	

NOTA: no existe información para años anteriores. Salario bajo: hasta 1 salario mínimo; medio: entre 1 y 6 salarios mínimos; alto: más de 6 salarios mínimos.

Se considera acentuado cuando el porcentaje es >60% de la categoría correspondiente. Equilibrio significa que las cantidades no varían en más de 5%.

FUENTE: Censos de Población y Vivienda, 1970 y 1980.

(según datos de los censos) ordenados por contornos, podemos comprobar que en general, en 1970, han predominado los ingresos bajos (hasta una vez el salario mínimo) en los tres contornos considerados, mientras en 1980 se presenta una mejoría para el primero y segundo contornos y una situación más negativa para el tercero, por la incorporación de nuevas unidades en las que predominan ampliamente las familias de bajos ingresos. A pesar de que prácticamente todas las unidades político-administrativas han mejorado su situación entre 1970 y 1980, podemos notar que todavía algunas unidades del primer contorno (Cuajimalpa, Iztapalapa y Nezahualcóyotl), casi 40% de las unidades del segundo contorno y más de 60% de las del tercero presentan a más de 50% de las familias que reciben ingresos de hasta una vez el salario mínimo. Estas proporciones mayores, sobre todo en Chimalhuacán, La Paz y Chalco, coinciden con municipios

donde casi no se han aprobado fraccionamientos y donde el desarrollo de asentamientos irregulares ha sido mayor. Es decir, que los bajos ingresos son, en cierta medida, un indicador de que amplios sectores de la población no pueden sino tener acceso a los asentamientos irregulares.

Se han presentado varias clasificaciones de los asentamientos irregulares, entre las cuales hemos optado por elegir la que establece dos tipos más frecuentes: los fraccionamientos ilegales y las colonias de invasión. Los primeros fueron promovidos por propietarios individuales, por empresas promotoras o por los comisariados ejidales. La tierra fue dividida en lotes y se vendió casi sin servicios (a veces sólo con electricidad y unas pocas tomas de agua). Son ilegales porque no cumplen con los reglamentos de construcción y urbanización, y también porque la propiedad del suelo es confusa o porque se vende tierra que por ley no puede ser comercializada, como los ejidos. Frecuentemente los fraccionadores no tienen título de propiedad de la tierra que comercializan, y a menudo venden varias veces el mismo lote. Las colonias de invasión han disminuido en los últimos años, aunque en ocasiones se combinan diferentes modalidades de ocupación en un solo asentamiento. No existen suficientes investigaciones que puedan dar cuenta de la frecuencia de las distintas formas de ocupación de estos terrenos, pero parece existir consenso en cuanto a que la más frecuente, en la actualidad, es la compra (sobre todo de terrenos ejidales) y no la invasión.

En el caso de la ZMCM los fraccionamientos ilegales de terrenos públicos se han ubicado, principalmente, en la dirección noreste de la misma, en las tierras producto de la desecación del lago de Texcoco, siendo el ejemplo más típico el de Nezahualcóyotl. Los fraccionamientos de terrenos ejidales se encuentran particularmente en el poniente, norponiente y sur de la zona metropolitana, y han surgido como corolario de arreglos entre ejidatarios, comuneros y funcionarios de la Secretaría de la Reforma Agraria. En repetidas ocasiones es a partir de la creación de una zona urbana ejidal que comienzan las ventas ilegales y la formación de este tipo de colonias. Algunos estudios han mostrado que alrededor de 42% de los asentamientos populares de la ZMCM se desarrolló en ejidos (Iracheta *et al.*, 1984). Mientras aquéllos han tendido a incrementarse, los fraccionamientos ilegales de terrenos privados o públicos se han vuelto menos frecuentes, debido a las restricciones impuestas por el Estado.

CONCLUSIONES

Este trabajo ha intentado explicar algunas tendencias del crecimiento y la distribución de la población, así como de la estructuración del espacio en la ZMCM, relacionando datos censales, que han servido como indicadores para medir los procesos de crecimiento y consolidación urbana (a nivel de las unidades político-administrativas que forman parte de la ZMCM y de los contornos que se constituyen con la adición de esas unidades), con la información obtenida de organismos oficiales y de nuestros propios trabajos de campo referidos a la producción del espacio habitacional. Las conclusiones más importantes que han surgido del análisis son las siguientes.

1) Algunas de las unidades político-administrativas que más peso han tenido en el crecimiento poblacional de la ZMCM se han ido desplazando del centro, en la década 1950-1960, al primer contorno en la década siguiente y al segundo contorno en 1970-1980. Con esto, ciertos municipios conurbados del Estado de México, como Nezahualcóyotl, Ecatepec, Naucalpan y Tlanepantla se han convertido, a partir de los años sesenta, en unidades de fuerte dinámica poblacional, que han concentrado una parte muy importante del crecimiento metropolitano.

2) Las unidades que han contribuido en mayor medida a ese crecimiento poblacional en las dos primeras décadas han tendido a presentar mayores niveles de consolidación que las unidades que más colaboraron durante la última década, encontrándose además un caso (Iztapalapa, en el Distrito Federal) que ha bajado de nivel. Ello puede explicarse, por un lado, debido a la aceleración del ritmo de la expansión urbana en algunas partes del territorio de la ZMCM, y por otro, a que las nuevas zonas que se abren bruscamente a la urbanización, para estratos de la población con muy débiles ingresos, difícilmente pueden contar a corto plazo con los servicios y equipamientos que permiten la consolidación urbana. Esto ocurre a pesar del mejoramiento que, según hemos podido comprobar, han experimentado algunos indicadores sociales durante los años setenta, y que seguramente no ha continuado en los ochenta, sobre todo a partir de la crisis económica.

3) Al comparar el peso del crecimiento poblacional de los distintos municipios conurbados del Estado de México, donde se ha concentrado en mayor medida la expansión metropolitana, con la proporción de frac-

cionamientos aprobados y en particular con las viviendas previstas en tal forma de urbanización, se observa la existencia de una relación dispar entre esos porcentajes. Nezahualcóyotl exhibe la situación más desventajosa, ya que mientras representa 39 y 25% del crecimiento total de la población en 1960-1970 y 1970-1980, respectivamente, sólo ha concentrado 14 y 8% de las viviendas en fraccionamientos aprobados en esas mismas décadas. Ecatepec, en cambio, presenta una relación muy distinta, ya que en 1960-1970 ha concentrado 37% de los fraccionamientos, con un crecimiento poblacional de 11%; sin embargo, esa situación cambia notablemente en la década siguiente, ya que su gran crecimiento no parece haberse acompañado de un desarrollo similar de los fraccionamientos. En el otro extremo, algunos municipios, como Coacalco y Cuautitlán-Izcalli, que no han tenido un peso importante en el crecimiento metropolitano, han absorbido proporciones relativamente fuertes de viviendas previstas en fraccionamientos aprobados, situación que se expresa en el alto nivel de consolidación alcanzado.

4) La concentración y el desarrollo de fraccionamientos en algunos municipios han tenido que ver con las prácticas de los promotores inmobiliarios privados, sobre todo con el acaparamiento de terrenos en ciertas zonas por parte de algunas empresas, pero también con la combinación que se ha dado, en distintos momentos, entre las prácticas de esos agentes privados y las políticas de instituciones estatales dedicadas al financiamiento y la promoción de la vivienda. Entre estas últimas destacan el Infonavit, Banobras y Somex.

5) A pesar del número importante de fraccionamientos aprobados y de la considerable superficie que ocupan, incluso en las unidades que más han colaborado al crecimiento metropolitano, los asentamientos irregulares tienen una presencia destacada dentro de los espacios habitacionales de esas unidades. Si bien Nezahualcóyotl es el municipio donde la irregularidad se hizo más patente (lo cual resulta coherente con lo que señalamos en relación con el escaso número de fraccionamientos aprobados) también Naucalpan, Tlanepantla y Ecatepec, en el primero y segundo contornos, con muchos fraccionamientos aprobados, presentan un área importante (que oscila aproximadamente entre 20 y 40% de su superficie dedicada a uso habitacional) ocupada por esos asentamientos irregulares.

6) El presente estudio nos ha permitido mostrar sistemáticamente cómo se han dado algunas tendencias generales del desarrollo poblacional

y socioespacial de la ZMCM; sin embargo, las explicaciones que hemos esbozado de algunos fenómenos observados resultan todavía insuficientes para dar cuenta de los complejos procesos sociales que están detrás de las formas espaciales. Se requerirían muchos más estudios, sobre todo en cuanto a las unidades político-administrativas más importantes, para poder avanzar en el plano explicativo mencionado.

BIBLIOGRAFÍA

- Connolly, Priscilla (1981), “La autoconstrucción espontánea: ¿solución o problema?”, *Investigaciones en autoconstrucción*, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Iracheta, Alfonso (coord.) (1984), *El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano*, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Iracheta, Alfonso (1987), “Algunas reflexiones en relación al problema del suelo para la vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”, mimeo.
- Negrete, M. Eugenia y H. Salazar (1986), “Zonas metropolitanas en México, 1980”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 1, enero-abril.
- Rubalcava, R. María y M. Scheingart (1985), “Diferenciación socio-espacial intraurbana en el Área Metropolitana de la Ciudad de México”, *Estudios Sociológicos*, vol. 3, núm. 9, septiembre-diciembre.
- Rubalcava, R. María y M. Scheingart (1987), “Estructura urbana y diferenciación socio-espacial en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (1970-1980)”, *Atlas de la Ciudad de México*, Departamento del Distrito Federal /El Colegio de México.
- Scheingart, Martha (1981), “Formación y consolidación de un asentamiento popular en México. El caso de Ciudad Nezahualcóyotl”, *Revista Interamericana de Planificación*, núm. 57, México.
- Scheingart, Martha (1988), “Producción habitacional y promoción inmobiliaria en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, en M. Michel (coord.), *Procesos habitacionales en la ciudad de México*, México, Sedue/UAM.

LA DIVISIÓN SOCIAL DEL ESPACIO EN LAS CIUDADES*

INTRODUCCIÓN

La división social del espacio en las ciudades no ha constituido recientemente un tema destacado de la investigación urbana en América Latina. Tanto la problemática de las clases sociales y de la estratificación social en los países y en las ciudades, como la referente a la estructura socio-espacial urbana estuvieron presentes en una cantidad no despreciable de estudios en la región, sobre todo en los años 1960 y 1970. Sin embargo, posteriormente esos temas dejaron de formar parte de los intereses de los científicos sociales y urbanólogos, que se orientaron hacia nuevos temas y enfoques. Propiamente dentro de los estudios urbanos el análisis de los actores urbanos y de los movimientos sociales, de los procesos de producción de los elementos constitutivos del marco construido, etc., se ubicaron en el centro de las preocupaciones de los investigadores. La citada desaparición también se vincula, como lo han señalado algunos balances de la investigación urbana en la región (Valladares y Prates, 1995; Schteingart, 1995; Rodríguez, Espinoza y Herzer, 1995), con un cierto abandono de estudios globales y estructurales por análisis de casos concretos y específicos, que si bien permitieron conocer de manera más profunda algunos procesos sociales urbanos y explicar las causas de ciertos fenómenos, implicaron la pérdida de una visión más global de la urbanización y las ciudades. Sin embargo, revisando la literatura referida al tema, nos hemos encontrado con gran cantidad de estudios de caso sobre la periferia urbana donde habitan los pobres, sobre la llamada ciudad ilegal, y en cambio con pocos análisis sobre barrios de la clase media y alta o incluso sobre los viejos barrios obreros, y en general sobre las áreas más centrales de las ciudades.

* *Perfiles Latinoamericanos*, año 9, núm. 19, 2001, México, Flacso, pp. 13-31.

REVISIÓN DE ALGUNOS CONCEPTOS VINCULADOS A LA DIVISIÓN SOCIAL DEL ESPACIO

Si hacemos una revisión de la historia reciente de las categorías analíticas vinculadas, particularmente en América Latina, al tema que nos ocupa, es posible observar que ellas han ido variando en las últimas décadas, de acuerdo con los paradigmas predominantes en la investigación social. Por ejemplo en México, hasta los años 60, cuando los estudios urbanos aún no se habían constituido en una área relevante de *investigación social*, la *influencia de las teorías ecológicas de la Escuela de Chicago* se hizo sentir, sobre todo mediante una serie de estudios que realizaron investigadores norteamericanos acerca de algunas ciudades mexicanas.¹ Durante la década de los 60 y principios de los 70 estuvo en boga el concepto de *marginalidad*, el cual impactó las nociones prevalecientes acerca de la estructuración de la sociedad y de los espacios urbanos para los sectores desposeídos (los llamados barrios marginales). Las sociedades latinoamericanas se habrían caracterizado, según esa corriente, por la falta de dinamismo interno y la desintegración social, presentando grandes desniveles en las condiciones de vida de su población, y por carecer de estructuras de participación, sin las cuales no podría darse la integración social. La urbanización, así como las crisis internas, habrían agudizado esa desintegración, ya que una masa urbana que crecía a gran velocidad no encontraba acogida en la estructura de la sociedad (Desal, 1969). Estas teorizaciones recibieron fuertes críticas, sobre todo desde la perspectiva de los estudios marxistas de los años setenta.² Dentro de la orientación marxista de los estudios urbanos,

¹ Por medio de la ecología clásica de la Escuela de Chicago se trató de presentar tipos ideales o modelos típicos de ciudades partiendo de la distribución espacial de grupos sociales, según esquemas elementales de anillos, sectores o núcleos múltiples. En los años 40 y 50 se publicó una serie de estudios de investigadores norteamericanos, como Norman Hayner y Floyd y Lilian Dotson, sobre la ecología de centros urbanos como Oaxaca, la Ciudad de México y Guadalajara, en los que se trató de aplicar el famoso modelo de anillos de Burgess a esas ciudades. Esos trabajos, a nuestro criterio, trataron de forzar la realidad a ese modelo de ciudad preindustrial, pero no hicieron mayores aportes al tema que nos ocupa, en el momento en el que estaba comenzando el proceso de industrialización en México

² Según algunos autores ubicados dentro de esta última corriente (Kowarick, 1977) era necesario situar el análisis de los diferentes grupos sociales en el contexto del sistema capitalista tal como se presentaba en el medio urbano de América Latina, teniendo en

la división social del espacio estaba vinculada a la estructura de clases de la sociedad, mediada por la lógica capitalista de la organización del espacio urbano, y en particular por la renta del suelo y la forma como se daba la apropiación de las sobreganancias localizadas. En general, los estudios realizados sobre todo en la segunda mitad de los años 1970 y principios de los años 80, pusieron énfasis en las citadas categorías, aunque en general los investigadores se enfrentaron a serias dificultades para hacerlas funcionales a la realidad concreta de las ciudades de la región (Schteingart, 1990). Más recientemente, cuando la lucha contra la pobreza se volvió una estrategia prioritaria en América Latina (por lo menos en el discurso oficial), la noción de *pobreza* comenzó a aparecer con mucha mayor frecuencia en los estudios urbanos.³ Es importante destacar que, mientras las nociones de marginalidad o de estructura de clases implican una cierta concepción de la sociedad en su conjunto y de la ubicación de los distintos grupos en relación con el mercado de trabajo, con las formas de producción dentro de la economía o con los centros de poder (incluyendo también aspectos culturales de los llamados “marginales”) la noción de pobreza se refiere fundamentalmente al consumo individual o colectivo de los individuos o las familias, de una serie de bienes y servicios provistos ya sea por el mercado o por el Estado. Entonces, es posible afirmar que se ha estado transitando de intentos más globales de interpretación de la sociedad al uso de una categoría más directamente vinculada con la atención de los problemas sociales que comenzaron a aquejar a sectores crecientes de la población urbana latinoamericana en los años 1980 (Schteingart, 1997).

Por otra parte, la noción de *exclusión social* (tal como se considera de manera más sistemática y frecuente en los países europeos, y sobre todo en Francia), poco se ha manejado en nuestro medio; esa noción, además de

cuenta que existían diferentes formas de articulación de las actividades económicas y de absorción de la mano de obra dentro del trabajo asalariado, y no se podía hablar entonces de una estructura moderna y otra tradicional o marginal, sino de una única lógica estructural, que mantenía al mismo tiempo formas de inserción de la división social del trabajo que no eran típicamente capitalistas.

³ El concepto de pobreza parte de considerar las necesidades humanas, cuyo carácter histórico es ampliamente aceptado; sin embargo, pasar de estos conceptos generales a un acuerdo sobre cómo definir las necesidades básicas o el nivel mínimo debajo del cual una necesidad se considera insatisfecha, constituye una tarea compleja. Ello explica las diferentes estadísticas referidas a los pobres en cada país, según quien realiza la medición.

hacer referencia a aspectos económico-sociales básicos, incluye también aquellos vinculados a cuestiones culturales y en particular al tema de las identidades, donde se enfatizan problemas raciales, étnicos y de género, en un contexto en el que las migraciones internacionales producen complejas situaciones sociales. Si bien en algunos países latinoamericanos la cuestión racial y étnica es evidentemente muy importante, en el caso de México ha aparecido poco en los estudios urbanos. México ha recibido poca población de origen africano, y a pesar de ser un país con una importante población indígena, su presencia en las ciudades no ha sido muy destacada, como podría ser, por ejemplo, en el caso de Guatemala.⁴ Sin embargo, en los años más recientes, debido a que la problemática indígena ha ocupado un lugar relevante dentro de la situación social del país, como consecuencia del levantamiento zapatista, más investigadores, sobre todo antropólogos, han comenzado a prestar mayor atención a la situación de los indígenas en las ciudades. El tema de la migración en América Latina también se presenta de manera muy distinta a la de los países del Norte, tanto de Estados Unidos como de los países europeos. En México, como en la mayoría de los casos latinoamericanos, las migraciones de las últimas décadas han sido principalmente internas (migraciones campo-ciudad o de ciudades pequeñas a grandes centros metropolitanos) y no provenientes de otros países, lo cual genera situaciones de diferenciación poco comparables a las de los mencionados países del Norte. Sin negar las diferencias sociales o culturales que pueden existir entre los recién llegados de zonas rurales y aquellos que ya tienen mucho tiempo viviendo inmersos en la cultura urbana, podemos afirmar que ellas no se comparan de ninguna manera con los grandes contrastes que se hallan, por ejemplo, entre europeos de larga tradición y otros grupos raciales y étnicos, provenientes principalmente de países africanos o asiáticos, donde a las grandes diferencias físicas se agregan aquellas proveniente de religiones, experiencias de vida y culturas diametralmente opuestas. Estas diferencias se utilizan además para promover actitudes de rechazo al extranjero, en contextos de

⁴ En la ciudad de Guatemala la presencia indígena parece muy importante y por lo tanto se encuentran algunos estudios interesantes sobre sus estrategias de sobrevivencia (véase Bastos, 1998). En el caso de México se calcula que sólo aproximadamente 4% de la población indígena del país vive en la Ciudad de México, y además muchos grupos de origen indígena parecen haberse integrado al modo de vida urbano.

fuerte desocupación y dificultades cada vez mayores para los sectores ya asentados, para acceder a los mercados de trabajo y al consumo urbano (Galissot y Moulin, 1995). En cuanto al uso de la palabra *segregación* (establecer una distancia espacial y social entre una parte y el resto), creemos que resulta necesario aclarar que ésta no sólo existe para los sectores más pobres sino también en muchos casos para los más pudientes. Sin embargo, estamos de acuerdo con algunos autores (Galissot y Moulin, 1995) en que se podría hablar de una segregación activa, producto de la elección y común entre los grupos de mayores recursos, y una segregación pasiva, aplicada a grupos étnicos más pobres, consecuencia de la estigmatización y rechazo por parte de sectores dominantes.⁵ Sin embargo, también en cierta medida la autosegregación de las clases pudientes, su autoencierro en espacios protegidos con cierre de calles y policía privada, no es totalmente voluntaria sino una forma de replegarse frente a la violencia urbana, que en algunas ciudades, como la Ciudad de México, han aumentado notablemente en los últimos años.

Existen tanto explicaciones macroestructurales como individuales de los procesos de segregación urbana; entre las primeras se pone énfasis en las estructuras económicas y sociales de las ciudades (mercado de trabajo, por ejemplo, que incide en el comportamiento del mercado del suelo y la vivienda y en los precios de los mismos, lo cual produce una jerarquización urbana que refleja la división en clases o grupos de la sociedad). Las explicaciones individuales, en cambio, expresan las preferencias de los individuos o familias y su libertad de elección en el mercado (Preteceille, 1997).

LA DIVISIÓN SOCIAL DEL ESPACIO EN LAS CIUDADES MEXICANAS

Balance general de los estudios realizados

En un balance que efectuamos recientemente acerca de los trabajos referidos a la segregación urbana (o temas conexos) en ciudades mexicanas, realizados por urbanistas, sociólogos, geógrafos, historiadores y antropó-

⁵ Ello no significa que los procesos de pauperización que refuerzan reacciones nacionalistas y racistas puedan inducir a un repliegue comunitario por parte de los grupos étnicos, migrantes, etcétera.

logos en los últimos quince años, pudimos confirmar lo que expusimos al comienzo de este artículo: que el tema ha ido perdiendo importancia frente al desarrollo de otros temas de investigación urbana. Podemos ubicar esos trabajos dentro de cinco categorías analíticas, a partir del énfasis temático que presentó cada uno de ellos. Estas categorías tienen que ver con: 1) la segregación urbana relacionada con la expansión de las ciudades y el crecimiento de la población; 2) la segregación urbana vinculada a los servicios urbanos y la vialidad; 3) los aspectos históricos de la segregación urbana; 4) estudios específicos de algunas partes de la ciudad: el centro, los barrios, la periferia irregular, y 5) las nuevas formas de segregación urbana como los barrios cerrados, tema que recién está comenzando a tener presencia en este país.

Dentro de cada una de estas categorías, los estudios de carácter general y de tipo impresionístico (que no incluyeron análisis de datos concretos) dominaron en las categorías 2 y 3, mientras que en la 1 destacaron los estudios basados en datos censales con elaboración propia. Los trabajos basados en encuestas o fuentes propias del investigador fueron minoría, debido a las limitaciones económicas con que se enfrenta la investigación urbana en este país.

Los Censos de Población y Vivienda, que ofrecen los datos adecuados para estudiar las características demográficas y socioeconómicas de la población mexicana (tamaño y composición de los hogares, PEA, ingresos, educación, tiempo de residencia, migración, características de las viviendas y los servicios, etc.), se realizan cada diez años y esos datos son en general comparables entre distintos censos. Sin embargo, para la mayor parte de las ciudades del país recién a partir de 1990 se estuvo en condiciones de efectuar estudios más minuciosos de la segregación, ya que la información también se levantó por Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) que implican una desagregación mucho mayor del espacio urbano. Por ejemplo, para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) antes de 1990, sólo se tenía la información para las 16 delegaciones del Distrito Federal y los municipios del Estado de México que, en distintos cortes temporales, integraban la AGEB. Para las demás zonas metropolitanas del país la situación era aún más desfavorable, porque para el municipio central no existía, antes de las AGEB, ningún tipo de desagregación espacial, como en el caso del Distrito Federal. Así, antes de 1990 casi no aparecen trabajos relativos a la segregación o la división

social del espacio en importantes ciudades del país, como Monterrey, Guadalajara y Puebla.

Con respecto a la definición del concepto de segregación, en general los trabajos mostraron poco interés por precisar ese concepto o distinguirlo de otros cercanos, y pusieron más énfasis en aspectos empíricos que teóricos. Predominaron, según nuestro balance, los estudios referidos a la Ciudad de México y tanto entre los trabajos panorámicos como entre los estudios de caso tuvieron un mayor peso los de tipo descriptivo, siendo casi excepcionales los trabajos comparativos entre ciudades de un mismo país o de diferentes países. Tampoco abundaron los estudios comparativos de barrios o colonias populares de una ciudad. Por otra parte, muchos de los estudios de carácter general trataban de confirmar, sin aportar datos nuevos, lo que se afirmaba en otros trabajos locales o en teorías más amplias manejadas en el plano internacional. En cambio, los trabajos que manejaban de manera cuidadosa datos estadísticos con elaboración propia, profundizaron en el conocimiento de la segregación, discutiendo afirmaciones generales poco rigurosas que se han ido repitiendo por años sin mayor sustento empírico. En cuanto a los estudios de caso que se han analizado, ellos pusieron a prueba hipótesis y profundizaron también en el conocimiento de la segregación. Por ejemplo, aportaron algún conocimiento acerca de los barrios obreros más antiguos de la ciudad, mostraron la relativa heterogeneidad existente en la periferia formada mediante procesos irregulares de ocupación del suelo, o pusieron en evidencia las nuevas formas de pobreza que han surgido en las últimas dos décadas, las que también han tenido efectos sobre la segregación urbana.

Podemos decir que, como consecuencia de la escasa discusión teórica o conceptual acerca de la segregación residencial, son pocas las teorías generales o específicas que se presentaron en los trabajos revisados, o que explícitamente han servido de base para los análisis. Indudablemente el marco teórico al que se hizo más referencia fue el relativo a la Escuela de Chicago, en sus diferentes vertientes y a través de sus distintos representantes, lo cual está mostrando la necesidad de que existan nuevos planteamientos teóricos acerca de este tema.

*¿Aumento de las diferencias socio-espaciales?
Resultados de algunas investigaciones comparativas*

Resulta difícil afirmar, a partir de datos precisos producto de investigaciones rigurosas, si las diferencias socio-espaciales en las ciudades mexicanas aumentaron o disminuyeron en las últimas décadas. Son pocos los estudios de este tipo, y muchos menos aquéllos que hayan podido realizar una comparación de lo que ha ocurrido en diferentes cortes temporales, empleando unidades de análisis adecuadas. En el trabajo que llevamos a cabo comparando la diferenciación socio espacial de la ZMCM entre 1950 y 1980 (Rubalcava y Schteingart, 1985 y 1987),⁶ pudimos concluir, utilizando una serie de variables censales relacionadas mediante una técnica estadística como el análisis factorial,⁷ que lo que llamamos el *fenómeno de la consolidación* ha permanecido como un rasgo esencial de la diferenciación intraurbana y ese fenómeno ha implicado un mejoramiento en las condiciones socio-espaciales de la ciudad a medida que avanzaba la introducción de servicios en la periferia y permanecían las características urbanas en áreas más antiguas y centrales. Los análisis realizados mostraron que el avance de la mancha urbana sobre áreas rurales significó, en términos generales, un mayor acceso a la educación y a los servicios básicos de la vivienda, aun cuando en muchos casos los estratos más desfavorecidos no pudieron acceder rápidamente a los beneficios de la urbanización. Por otra

⁶ La ZMCM tenía en 1990 14.7 millones de habitantes, cifra que se elevó a casi 18 millones en el año 2000 (Censos de Población y Vivienda de 1990 y 2000). Su ritmo de crecimiento ha descendido notablemente a partir de la década de los 80, habiendo presentado las mayores tasas de crecimiento poblacional en los años 1950 y 1960, como consecuencia de los fuertes flujos migratorios hacia esta ciudad capital. Las migraciones fueron descendiendo y actualmente el crecimiento se produce principalmente por reproducción de su misma población. Este crecimiento poblacional se ha acompañado de una gran expansión física, que se ha producido en las últimas décadas principalmente sobre territorio del Estado de México..

⁷ El análisis factorial, modelo estadístico multivariado que toma como punto de partida las correlaciones entre variables que forman factores, permitió identificar el orden de importancia de los factores que se formaron y decidir cuáles fueron más relevantes para analizar la diferenciación urbana. Las ocho variables que se seleccionaron entre aquellas presentes en los censos de Población y Vivienda incluyeron los ingresos, la educación y las características de las viviendas (hacinamiento, agua entubada, tenencia). La estratificación ha incluido aspectos sociales y físicos, que también expresan diferencias sociales.

parte, la diferenciación social urbana, vinculada con la apropiación del espacio por diferentes estratos sociales, se ha ido configurando según las condiciones naturales de distintas partes del territorio: norte-sur, oriente-poniente, han sido direcciones contrastadas en el establecimiento de los grupos sociales en la ciudad. Así, la “consolidación urbana constituyó un factor destacado en un centro urbano en rápida expansión, sobre todo mediante la formación de asentamientos irregulares, pero podría dejar de serlo en etapas posteriores”. Seguramente este factor no podría aparecer en ciudades de países desarrollados, que crecen mucho más lentamente y con mayores niveles de desarrollo económico y de consumo urbano. Sin embargo, las unidades de análisis utilizadas (delegaciones del Distrito Federal y municipios del Estado de México), demasiado grandes y heterogéneas, no permitieron medir la evolución de la segregación en esta metrópolis.

Estudios basados en el Censo de Población y Vivienda de 1990 (Rubalcava y Schteingart, 2000a y 2000b; Suárez, 2000), en el que por primera vez, como ya mencionamos, se han podido utilizar unidades estadísticas de análisis pequeñas (las AGEB), han permitido conocer de manera mucho más precisa y minuciosa la diferenciación geográfica en la Ciudad de México y en otras ciudades del país.

Por ejemplo, es interesante comentar que en la ZMCM las unidades estadísticas que resultaron más privilegiadas presentaron una proporción de viviendas con agua entubada cerca de cuatro veces mayor que en aquellas pertenecientes a los estratos de menor nivel de desarrollo socio-espacial; la relación de ocupantes por dormitorio, o hacinamiento, es de la mitad y la proporción de personas de más de 15 años con escolaridad superior a primaria es de casi el doble en las AGEB correspondientes al nivel alto de la estratificación considerada en el análisis. Los ingresos de la población muestran también una gran disparidad al existir en las zonas con mejores condiciones que 28% de la población ocupada recibe ingresos mayores a cinco salarios mínimos, mientras en el estrato que está en peores condiciones ese porcentaje es de sólo 1.3%.⁸ En cuanto a la distribución de la población en las diferentes unidades de análisis, casi 44% de la población

⁸ Es interesante señalar que en la ciudad principal del país, y a pesar de que en ella se cuenta con una infraestructura escolar bastante importante, todavía 40% de la población no tiene estudios superiores a la primaria, cifra que aumenta hasta más de 60% en las áreas que se encuentran en peores condiciones.

reside en las áreas que están en peores condiciones, ubicadas en el contorno más periférico de la ciudad; los que residen en áreas que se encuentran en condiciones medias constituyen el 39% de la población y los que habitan las unidades que están en mejores condiciones (ubicadas en áreas centrales del Distrito Federal o al poniente de la Zona Metropolitana) representan alrededor de 17% del total de habitantes de la metrópoli. Es importante destacar que a partir de este análisis por AGEB de la división social del espacio se ha podido también observar el grado de segregación que está presente en las delegaciones y municipios que mostraron los niveles más alto y más bajo de la escala utilizada. Así, se constató que existe una homogeneidad muy grande en las extensas zonas pobres de la periferia, mientras las correspondientes al estrato más alto tienen una mayor variación interna; esto último no significa que exista una coexistencia de grupos sociales muy diferentes en las unidades donde habitan los más pudientes, ya que los estratos bajo y muy bajo son prácticamente inexistentes en estas zonas (Rubalcava y Schteingart, 2000a).

Al comparar, para 1990, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México con las metrópolis del país que le siguen en tamaño: Guadalajara, Monterrey y Puebla, (Rubalcava-Schteingart, 2000b), pudimos constatar, aplicando también a estos cuatro casos el método del análisis factorial por AGEB que nos permitió establecer seis estratos o niveles de desarrollo socioespacial, lo siguiente:

- 1) Monterrey presentó en general una situación socio-espacial más favorable que las demás metrópolis analizadas; Puebla se ubicó en la situación más negativa, mientras Guadalajara y la Ciudad de México se encontraron en una situación intermedia.⁹
- 2) En cuanto a la distribución de la población en los diferentes estratos establecidos en el análisis, destaca la Ciudad de México por concentrar el porcentaje más alto de habitantes en los estratos más bajos, lo que estaría indicando una mayor polarización de la población en este caso: en lo que toca a la distribución del agua entubada, esa metrópoli también presentó una situación más desfavorable

⁹ Guadalajara presentó mejores condiciones respecto a la provisión del agua entubada y el hacinamiento, y la ZMCM respecto a la propiedad de la vivienda y la educación posprimaria.

- que Guadalajara y Monterrey, sobre todo porque los porcentajes de viviendas con ese servicio bajan mucho más fuertemente en los últimos tres estratos que en las otras dos metrópolis mencionadas.
- 3) Por último, existe una centralidad muy marcada de los estratos altos en esas ciudades, con excepción del caso de Monterrey, donde los estratos altos tienen mayor presencia en AGEB ubicadas en zonas periféricas.

Evidentemente el tema de la escala de la ciudad constituye un aspecto importante de la diferenciación interna de las metrópolis.¹⁰ La suburbanización de enormes contingentes de población en zonas cada vez más alejadas del centro de la ciudad ha traído como consecuencia el aumento de la segregación tanto de grupos pobres como de sectores afluentes de la sociedad local. Como ya apuntamos, esta segregación asume características distintas para unos y otros grupos. Mientras la segregación, o autosegregación de los sectores afluentes en áreas cerradas y protegidas (ubicadas en zonas privilegiadas desde el punto de vista geográfico y natural) ha implicado la creación de un hábitat bien servido y comunicado con el mundo exterior, la segregación de los más pobres significa, por el contrario, falta de servicios y equipamientos elementales, grandes distancias al trabajo y malas comunicaciones, así como un encierro muchas veces extremo, sobre todo para las mujeres que permanecen en su barrio y que deben hacerse cargo de sus hijos y de la reproducción de la familia (Salazar, 1999). Estas grandes diferencias en las condiciones de vida, en el tipo y distancia de los espacios habitacionales y en las pautas culturales, tienden cada vez más a hacer de las metrópolis lugares de fuertes contradicciones y conflictos.

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA DIVISIÓN SOCIAL DEL ESPACIO URBANO

Una ciudad no sólo expresa la estructura social presente, sino que en cada caso se combinan, en un momento dado, las expresiones de varias estruc-

¹⁰ Por ejemplo, la población de la ZMCM es cinco veces mayor que la de Guadalajara, que le sigue en tamaño poblacional.

turas sociales que se han sucedido históricamente. Así, el complejo conjunto de determinaciones sociales (las políticas públicas, el mercado del suelo, y también las prácticas de las familias), el pasado y el presente, se conjugan para conformar el espacio urbano (Schteingart, 1990). Consideramos pertinente señalar la importancia de los procesos históricos, además de la permanencia en el tiempo de las estructuras territoriales, las que cambian en general a un ritmo mucho más lento que las estructuras sociales; en consecuencia, parece poco adecuado hacer referencia a la “ciudad globalizada” o a la “ciudad neoliberal”, cuando los procesos implícitos en estos cambios de la economía y la política recién están comenzando a impactar a las sociedades nacionales y locales. También vale la pena aclarar que, a nuestro criterio, no tiene sentido discutir si la conformación espacial urbana refleja o determina las diferencias sociales. Existe, por cierto, una relación dialéctica entre ambos aspectos de la realidad; es decir, que en tanto las diferencias sociales se expresan en el territorio, la segregación urbana y las condiciones materiales estratificadas de la ciudad refuerzan y especifican las diferencias sociales.

Nos referiremos a continuación, en particular, al papel que desempeñan las políticas del Estado en producir o modificar los patrones o tendencias de la división social del espacio. Antes de dar algunos ejemplos sobre el papel de esas políticas en el caso de México, quisiéramos aclarar que éstas podrían clasificarse en: *a*) intervenciones de tipo regulador (sobre todo las que afectan los usos del suelo mediante planes urbanos; la tenencia de la vivienda, mediante la legislación sobre alquileres, condominios, etc.); *b*) intervenciones de tipo fiscal (como el cobro del impuesto predial, de los servicios de agua, etc.) y, *c*) intervenciones directas a partir de la construcción de vialidades, introducción de redes de servicios básicos, desarrollo de programas de vivienda y promoción de conjuntos habitacionales, o proyectos de renovación urbana.

Para este análisis elegiremos los programas de vivienda y promoción de conjuntos habitacionales, que en general pueden tener un impacto importante sobre la trama urbana. Mientras en ciudades de países desarrollados como París (Preteceille, 1997) la producción de vivienda ha permitido que ciertos sectores obreros pudieran permanecer en espacios centrales de la ciudad, evitando así su total desplazamiento hacia las periferias, en el caso de la Ciudad de México esto ha sido casi excepcional: primeramente porque los programas dirigidos a los sectores obreros y clases popu-

lares (de instituciones como Infonavit y Fonhapo¹¹) en general han sido muy limitados comparados con la demanda de vivienda de esos sectores; su impacto, no muy notorio en el tejido urbano, y además porque sus operaciones se han llevado a cabo cada vez más en zonas periféricas de la ciudad. Por ejemplo, estudios que hemos realizado sobre la acción del Infonavit en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (Schteingart y Graizbord, 1998) nos han mostrado que los conjuntos habitacionales promovidos por esa institución en áreas más centrales del Distrito Federal tienen un porcentaje mucho menor de población obrera de escasos recursos que los conjuntos más periféricos, lo cual demuestra que la acción habitacional del Estado sigue, en cierta medida, las pautas fijadas por el mercado en cuanto a la localización de los grupos sociales en el espacio metropolitano. Con referencia a las operaciones de renovación urbana habitacional, podemos decir que los avances que se han producido en lo que concierne a la organización de los sectores populares, mediante el desarrollo del llamado Movimiento Urbano Popular, sobre todo a partir de los años 80, han marcado diferencias importantes en la forma de intervención del Estado. Por ejemplo, en los años sesenta el gobierno llevó a cabo una importante operación para eliminar los tugurios centrales de la ciudad, produciendo la dispersión de gran parte de sus habitantes, los que no tuvieron la posibilidad de ser realojados en el enorme conjunto habitacional Nonoalco-Tlatelolco construido en ese lugar y en general destinado a sectores medios (con ingresos mayores a los que tenían las familias que habitaban esos tugurios). Evidentemente esta operación contribuyó, en su momento, a la suburbanización de sectores pobres urbanos. En cambio, a raíz de los sismos de 1995 que destruyeron un porcentaje importante de las vecindades del centro histórico, gracias a la presencia del Movimiento Urbano Popular, que justamente se fortaleció a consecuencia de la destrucción provocada por esos fuertes temblores, la política del gobierno fue reconstruir esas mismas viviendas para que la mayoría de la población afectada pudiera permanecer en la zona, conservando así su ubicación central, cercana a sus lugares de trabajo, y donde habían desarrollado sus redes sociales, fuertemente establecidas después de largos periodos de residencia en el lugar (Connolly, Duhau y Coulomb, 1991).

¹¹ Infonavit: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; Fonhapo, Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

En cuanto a la política del Estado respecto al asentamiento de los sectores populares en la periferia, en los llamados asentamientos irregulares, ésta ha sido en general de apoyo a los mismos, mediante procesos de regularización de la tenencia de la tierra; para ello se han creado, a partir de mediados de los años 70, instituciones especializadas y se han agilizado, recientemente, los mismos procesos de regularización. Pero ¿cuál ha sido el impacto de la “acción planificadora” del Estado mediante la institucionalización de la planeación urbana (sobre todo la zonificación de los usos del suelo) que se ha dado en los últimos años, sobre la urbanización popular irregular? En general se puede decir que los planes no han incorporado “en el orden legítimo, de un modo general y explícito, la problemática de la urbanización popular. Entonces, la planeación urbana parece reproducir un ‘orden urbano’ planeado y legitimado por los ordenamientos urbanísticos, y un ‘desorden’ (la urbanización popular) cuya legitimación queda al arbitrio de la burocracia” (Duhau, 1994).¹²

ASPECTOS CONTRADICTORIOS DEL DESARROLLO METROPOLITANO. SEGREGACIÓN E INTEGRACIÓN

En los países de América Latina, marcados por grandes diferencias sociales, las que además han tendido a agudizarse con el modelo de desarrollo más reciente impuesto en la mayoría de los países de la región, se han enfatizado o puesto en evidencia los contrastes entre sectores opuestos de la sociedad, y poco se han investigado o explorado las estructuras, instrumentos y mecanismos unificadores. La ciudad ha constituido, desde sus orígenes, un punto de encuentro y, en cierta medida, de unificación e integración de los distintos sectores y grupos involucrados en la misma, pero aquellas condiciones no han sido ajenas a la generación de conflictos y enfrentamientos. Es decir que la ciudad trae aparejados procesos contradictorios de unidad y separación, de integración y conflicto. Por supuesto que esas características contrapuestas han variado a lo largo de la historia,

¹² Ello trae aparejado la existencia, por un lado, de los ciudadanos que habitan en la ciudad planeada y por otro los “populares”, que no pueden esgrimir títulos claros de propiedad, y que están a la merced de las decisiones, a veces arbitrarias, de la burocracia y los políticos locales.

de acuerdo con los contenidos físicos, funcionales y económico-sociales de las ciudades. Asimismo, es indispensable aclarar que la mencionada unificación o integración puede darse a diferentes niveles dentro de las ciudades o metrópolis, ya sea incluyendo a partes de la población, sólo a algunos grupos sociales (dentro de cada uno de los espacios estratificados), o bien abarcando a distintos estratos sociales y sus áreas respectivas. Muchas veces esta posibilidad de unificación, que va más allá de la segregación socioespacial a la que ya hicimos referencia más arriba, sólo es posible gracias a procesos de unificación o integración que ocurrieron antes en el ámbito de cada una de las áreas segregadas o estratificadas. En este sentido, parecería que a la creciente tendencia segregadora y al aumento de la división social del espacio en las ciudades se opone una tendencia integradora, especialmente mediante los cambios introducidos con el gran desarrollo de los medios electrónicos, que modifican totalmente el sentido del espacio y en particular el de la proximidad entre individuos y actividades urbanas. Estos cambios (que suceden seguramente a un ritmo menor que en las ciudades de los países del Norte) también están teniendo fuertes impactos en las ciudades latinoamericanas.

Vale la pena resaltar dos aspectos unificadores que consideramos importantes, por lo menos en una metrópoli como la de la Ciudad de México. Nos referimos a los movimientos sociales y manifestaciones políticas y a los espacios de encuentro en el viejo centro o los nuevos centros comerciales periféricos.

Respecto a los primeros, podemos decir que la Ciudad de México, sobre todo por ser la ciudad capital y asiento del gobierno federal, constituye el escenario donde se concentran los movimientos sociales y políticos (grandes manifestaciones en el zócalo y otros espacios del centro histórico). Si bien muchas de estas movilizaciones son a veces representativas de pequeños grupos de interés, también se dan frecuentemente movimientos de convergencia amplia donde distintos actores sociales se unen para expresar su descontento, presionar al gobierno y ofrecer salidas alternativas. Justamente el triunfo del Partido de la Revolución Democrática en las primeras elecciones para Jefe de Gobierno del Distrito Federal ha constituido una manifestación de la apertura política que ha tenido lugar en esta ciudad como consecuencia de un largo proceso de organización y movilización, que ocurrió primero en las colonias populares y que luego logró integrar a diferentes sectores sociales progresistas de la sociedad capitalina.

En cuanto a los centros de comercio y servicio como espacios unificadores, es relevante aclarar que el gran crecimiento metropolitano se ha acompañado de la restructuración del antiguo centro, de la desconcentración de una serie de funciones urbanas y del surgimiento del multicentrismo. Estos procesos son comunes a la mayor parte de las ciudades que han crecido de manera importante en las últimas décadas, pero en las ciudades de América Latina ese multicentrismo tiene un desarrollo muy desequilibrado debido a la presencia de grandes espacios periféricos donde habitan familias con un muy bajo poder adquisitivo (Schteingart y Torres, 1973). En estos espacios de pobreza raramente se crean centros comerciales modernos como los que han aparecido y se han multiplicado en las áreas más afluentes de la ciudad. Mientras la ciudad anterior al gran desarrollo metropolitano se organizaba alrededor de un solo centro, donde se superponían las actividades políticas, religiosas, comerciales y culturales, y convergían los diferentes sectores de la sociedad local, la actual metrópoli fragmentada y jerarquizada ha producido también una jerarquización de subcentros donde los encuentros y contactos se producen de manera estratificada (Gottdiener, 1997). Cuanto más avanza la segregación de los grupos de altos ingresos, más estratificados son los centros comerciales que los sirven, de manera que podríamos más bien referirnos a los centros como lugares de encuentro e intercambio estratificado, ya que son utilizados como espacios unificadores pero sólo dentro de ciertos grupos sociales. En cambio, el viejo centro de la ciudad que sirve comercialmente sobre todo a sectores populares (ya que éstos habitan en áreas donde no llegan a conformarse centros locales) aún presenta una multitud de actividades culturales, turísticas, comerciales, administrativas y de esparcimiento, cumpliendo así el papel de un centro de intercambios más amplios.

REFLEXIONES FINALES

Para culminar el conjunto de reflexiones que presentamos en este trabajo, quisiéramos señalar que el tema de la división social del espacio merece una mayor atención dentro del campo de los estudios urbanos. Es importante discutir nuevas metodologías para abordar el tema, unificar conceptos utilizados en diferentes contextos académicos, así como realizar muchos más estudios empíricos comparativos; éstos deberían incluir tanto análisis estructurales de las grandes tendencias de la división socio-espacial

de las ciudades (en distintos cortes temporales) como análisis de caso referidos a zonas periféricas y centrales del espacio urbano. Estos análisis de caso, como ya señalamos, no sólo deberían limitarse a los espacios de la pobreza, sino que deberían cubrir también aquéllos espacios donde habitan otros estratos sociales, poniendo especial énfasis en las áreas en transición, donde se puede captar mejor la dinámica de cambio de las ciudades.

Sería conveniente asimismo explorar la posibilidad de llevar a cabo estudios en los que se puedan observar procesos más específicos de división al interior de áreas definidas de manera amplia (como áreas de sectores medios, de clases populares, etc.). Dentro de estos últimos estudios sería interesante incluir investigaciones en las que se intente percibir las barreras o divisiones sociales más finas que no pueden captarse a primera vista a través de los estudios socio-espaciales clásicos, pero que permitirían ofrecer una visión más rigurosa de cómo son los comportamientos y actitudes de ciertos grupos en relación con otros que, por alguna razón, no sólo económica, padecen situaciones de exclusión dentro de la dinámica social urbana (Elías y Scotson, 1997).

Si bien son muy relevantes los estudios sobre el impacto de la globalización y la reestructuración económica sobre la organización y división del espacio en las grandes metrópolis, quisiéramos sin embargo advertir sobre la necesidad de que estos análisis partan de un conocimiento más preciso de la situación anterior al comienzo de los nuevos procesos. De otra manera se puede arribar a conclusiones muy precipitadas y poco sustentadas sobre los cambios que pueden provocar en los espacios urbanos esos fenómenos mundiales, tendencia que puede observarse en algunos trabajos que han surgido recientemente en América Latina

BIBLIOGRAFÍA

- Bastos, Santiago (1994), "Pobreza urbana, actores y políticas sociales: los indígenas de la ciudad de Guatemala", Guatemala, Flacso, mimeo.
- Bazán, Lucía (1991), *Vivienda para los obreros: reproducción de clase y condiciones urbanas*, México, CIESAS.
- Connolly, P., E. Duhau y R. Coulomb (1991), *Cambiar de casa pero no de barrio. Estudios sobre la reconstrucción en la Ciudad de México*, México, UAM-CENVI.

- Desal (Desarrollo Social en América Latina) (1969), *La marginalidad en América Latina: un ensayo de diagnóstico*, Barcelona, Herder.
- Duhau, Emilio (1994), "Urbanización popular y orden urbano", en D. Hiernaux y F. Tomas (eds.), *Cambios económicos en la periferia de las grandes ciudades*, México, UAM-IFAL.
- Elias Norbert y J. Scotson (1997), *Logique de l'exclusion*, París, Fayard (este libro fue publicado por primera vez con el título *The Established and the Outsiders*, por SAGE Publications en 1965).
- Galissot, René y Moulin, Brigitte (eds.) (1995), *Les quartiers de la ségrégation. Tiers monde ou Quart monde?*, París, Francia, Karthala-Institut Maghreb-Europe.
- Gottdiener, M. (1997), *Postmodern Semiotics. Material Culture and the Forms of Postmodern Life*, EUA, Blackwell.
- Preteceille, Edmond (1997), "Ségrégation, Classes et Politique dans la Grande Ville", en A. Bagnasco y P. Le Galès, *Villes en Europe*, París, Francia, La Découverte.
- Rodríguez, A., V. Espinoza y H. Herzer (1995), "Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Peru and Uruguay: Urban Research in the 1990. A framework for an Agenda", en R. Stren (ed.), *Urban Research in the Developing World. Latin America*, Canadá, University of Toronto.
- Rubalcava, Rosa María y M. Schteingart (1985), "Diferenciación socioespacial intraurbana en el área metropolitana de la Ciudad de México", *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, 3: 9.
- Rubalcava, Rosa María y M. Schteingart (1987), "Estructura urbana y diferenciación socio-espacial en la Ciudad de México, 1970-1980", *Atlas de la Ciudad de México*, México, DDF/El Colegio de México.
- Rubalcava, Rosa María y M. Schteingart (2000a), "Segregación socioespacial en el área metropolitana de la Ciudad de México", en G. Garza (coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, El Colegio de México/Gobierno del Distrito Federal.
- Rubalcava, Rosa María y M. Schteingart (2000b), "La división social del espacio en las grandes metrópolis mexicanas. Un estudio comparativo", *Revista El mercado de valores*, Nacional Financiera, 4 de abril.
- Salazar Cruz, Clara (1999), *Espacio y vida cotidiana en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Schteingart, Martha y H. Torres (1973), "Estructura interna y centralidad en metrópolis latinoamericanas. Estudios de caso", en Manuel Cas-

tells (ed.), *Imperialismo y urbanización en América Latina*, España, Gustavo Gilli.

Schteingart, Martha (1990), *Los productores del espacio habitable. Estado empresa y sociedad en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México (2a. ed., 2001).

Schteingart, Martha (1995), "Urban Research in México, Colombia and Central America. An agenda for the 1990", *Urban Research in the Developing World*.

Schteingart, Martha y B. Graizbord (1998), *Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México. La Acción del Infonavit*, México, El Colegio de México.

Valladares, Licia y M. Prates (1995), "Urban Research in Brazil and Venezuela. Towards an Agenda for the 1990", *Urban Reseach in the Developing World*.

DIVISIÓN SOCIAL Y SEGREGACIÓN EN CIUDADES MEXICANAS: UN BALANCE EXPLICATIVO DESDE UNA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA*

INTRODUCCIÓN

En este trabajo retomaremos las conclusiones más importantes de una investigación acerca de la división social del espacio en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, a la que se agregó luego el análisis de esta temática en las tres metrópolis que le siguen en tamaño en México, Guadalajara, Monterrey y Puebla (Rubalcava y Schteingart, 2012), para centrarnos a continuación sólo en ciertos aspectos de la misma que quisiéramos discutir a la luz de algunas conceptualizaciones y generalizaciones planteadas por investigadores latinoamericanos que han trabajado, ya sea teórica o empíricamente, en esta relevante temática de los estudios urbanos.

Diferentes investigadores urbanos de países del Norte habían coincidido en que los grandes cambios en la estructura económica e industrial mundial, que transformaron el mundo en las últimas décadas, también habían cambiado el esquema espacial de las ciudades y que era importante preguntarse en qué medida, de qué manera y con qué tiempos se daban estas transformaciones, pero también cómo las peculiaridades de la organización del espacio urbano podían influir en la sociedad y en la vida de las familias (Marcuse y van Kempen, 2000; Maurin, 2004). En los últimos años, sin embargo, diferentes estudiosos de la cuestión urbana en América Latina comenzaron a abordar el tema desde diferentes disciplinas, particularmente la sociología, la geografía y la antropología, por lo cual trataremos de ubicar nuestro análisis en el contexto latinoamericano, donde el énfasis y algunas preguntas planteadas tienen un sentido diferente, a partir indudablemente de realidades poco comparables.

No obstante, quizás algunos aspectos relevantes, comunes al conjunto de las ciudades, tanto del mundo desarrollado como de nuestros países

* Este trabajo, elaborado en el año 2013, no ha sido publicado.

de América Latina, tienen que ver con el hecho de que el ritmo de los cambios urbanos no se produce tan rápido como el de las relaciones sociales, las prácticas económicas o los arreglos políticos, de manera que lo que se observa en la actualidad no implica un corte brusco con el pasado, pues existe una continuidad que se mantiene como consecuencia de los marcos legales, las costumbres y las tradiciones culturales, aunque también debido a las rigideces del marco construido, que no pueden alterarse tan fácilmente (Soja, 1989; Marcuse y van Kempen, 2000). Esto se confirma mediante nuestros casos de estudio, como veremos más adelante.

Vale la pena aclarar también que al elegir un lugar de residencia, las familias eligen de alguna manera a sus vecinos, porque existe la convicción de que la calidad del ambiente social inmediato a la vivienda pesa mucho en el éxito o fracaso de las vidas de cada uno, en su porvenir o en su nivel social: “Es decir, que el medio social inmediato no constituye una contingencia secundaria de la existencia, sino que se impone como una condición esencial del desarrollo de cada uno” (Maurin, 2004). De ahí la gran importancia del estudio de la división social del espacio y de sus efectos en las familias y en el futuro de los jóvenes.

LA DIVISIÓN SOCIAL DEL ESPACIO Y LA LOCALIZACIÓN DE LOS DISTINTOS GRUPOS SOCIALES

En América Latina los grupos más influyentes deciden, en general, instalarse en lugares más céntricos, con mejores condiciones físicas y más protegidos. Por el contrario, las familias más pobres están condenadas a vivir en zonas alejadas y poco aptas para el poblamiento, lo cual trae aparejada una gran concentración de las mismas en las periferias urbanas, sobre todo en aquellas ciudades donde estos grupos tienen mucho peso dentro de la estructura social urbana, lo cual resulta un fenómeno común en las ciudades de los países de la región.

El proceso de suburbanización en esos países ha incluido principalmente a las clases populares, por un lado mediante la formación y expansión de asentamientos irregulares, los cuales han servido para reproducir la fuerza de trabajo a un costo muy bajo. Este fenómeno que comenzó en los años cuarenta o cincuenta, por lo menos en el caso de México, ha representado, sin duda, un cierto grado de mejoramiento en las condicio-

nes de vida de los migrantes pobres de las zonas rurales más atrasadas, que comenzaron a llegar a las ciudades, aunque también es posible afirmar que en algunas ocasiones el aumento de su bienestar ha sido más simbólico que real.

Si bien es cierto que existe una alta proporción de familias pobres que viven en áreas periféricas, donde predominan los asentamientos irregulares, también se presentan situaciones intermedias que han ido apareciendo con la industrialización y la modernización de las economías locales. El peso de estos grupos en las sociedades urbanas varía de acuerdo con la historia y el grado de desarrollo de los países latinoamericanos.

En nuestra investigación hemos hecho una distinción entre división social, referida a los grandes lineamientos de la organización social del espacio, y segregación, que sólo se puede analizar a partir de unidades de análisis menores, por medio de un estudio más detallado de las ciudades. Además, es importante aclarar que el término *segregación*, no sólo se aplica a los grupos más pobres sino también a los más influyentes; de esta manera, algunos autores han señalado que se podría diferenciar la *segregación pasiva*, aplicada a los grupos étnicos y a los más pobres (consecuencia del rechazo de los sectores dominantes hacia esos grupos y del funcionamiento del mercado del suelo) de la *segregación activa*, que aparece en el caso de los grupos de mayores ingresos. No obstante, hay que reconocer que, en alguna medida, la autosegregación de los más influyentes y su autoencierro dentro de espacios cerrados a veces no son enteramente voluntarios, sino una manera de protegerse contra la violencia urbana, que ha crecido muchísimo en las ciudades (Galissot y Moulin, 1995).

ANÁLISIS CUANTITATIVO PARA LAS CIUDADES MEXICANAS

Este estudio tiene como objetivo central presentar una manera de describir y de medir la división social del espacio y la segregación en la Ciudad de México, así como sus cambios a lo largo de las últimas décadas.

Mientras los análisis cuantitativos, usando diferentes unidades de análisis y ciertas técnicas estadísticas, pueden describir la situación y cambio de distintas partes de una ciudad, a partir de indicadores socio-espaciales, los estudios más cualitativos nos permiten adentrarnos en los

procesos de cambio que explicarían, sobre todo para algunas zonas clave de la ciudad, por qué ellos han tenido lugar.

Aspectos metodológicos

Hemos utilizado como única fuente de información, para diferentes cortes temporales, los censos de población y vivienda, que se llevan a cabo cada 10 años, lo cual ha permitido analizar los cambios socio-espaciales ocurridos durante largos periodos, referidos a algunas características socioeconómicas y demográficas de la población y a las condiciones del marco construido en el que habitan. Nuestros trabajos empíricos han facilitado el conocimiento referido a: 1) dónde se ubican en el mapa de la ciudad 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) la mayor homogeneidad social que se da en las zonas pertenecientes a los estratos más bajos de la escala construida, y 4) la validez de algunas variables que, debido a cambios ocurridos en la realidad social, ya hoy no discriminan como para medir diferencias entre distintas áreas de la ciudad (nos referimos, por ejemplo, al indicador de agua entubada y a los tramos de ingreso presentados en los censos).¹

Existen diferentes técnicas estadísticas que suelen utilizarse para realizar estos trabajos. En nuestra investigación hemos preferido tomar un conjunto de variables y analizar sus vínculos mediante formulaciones conceptuales, como los llamados “procedimientos multivariados”, dentro de los cuales se ubican, por un lado, el análisis discriminante y el de conglomerados, y por otro, el modelo de componentes principales y el análisis factorial. Este último fue el que elegimos para nuestra investigación. Todas estas técnicas culminan en la elaboración de índices con los cuales se definen áreas o estratos que aparecerán representados en mapas. La represen-

¹ El indicador de agua ya no tiene que ver tanto con la existencia o no de tubería que conduzca el líquido sino con el hecho que muchas veces esa tubería existe pero el agua no llega, sino de manera muy esporádica. En cuanto a los tramos de ingreso se han conservado algunos que ya no indican los niveles reales, sobre todo en lo que se refiere al tramo de los llamados ingresos más altos.

tación cartográfica se lleva a cabo utilizando sistemas de información geográfica (SIG), los que justamente permiten trabajar con un amplio número de variables y unidades de análisis (Rubalcava y Schteingart, 2012).

Las variables seleccionadas están referidas a la ocupación, el ingreso y la educación, así como a la urbanización y a sus condiciones físicas. Para cada variable se eligieron luego las categorías que presentan la mayor varianza, ya que esto permitió discriminar mejor situaciones asociadas con la heterogeneidad socio-espacial (Rubalcava y Schteingart, 1985, 2000).

La información censal permitió, en una primera etapa, examinar los cambios ocurridos cada diez años, durante medio siglo, comenzando en 1950 y utilizando las unidades político-administrativas (delegaciones y municipios) cuyo número ha ido variando de acuerdo con la definición de Zona Metropolitana de la Ciudad de México, para cada corte temporal. La técnica del análisis factorial utilizada, por su parte, nos condujo a identificar fenómenos socio-espaciales que subyacen a la diferenciación intraurbana, así como construir índices para estratificar las unidades político-administrativas que aparecían en los mapas de la ciudad (véanse los mapas 1 a 6). Asimismo, a partir de 1990, cuando el INEGI publica por primera vez la información por áreas más pequeñas: las AGEB (áreas geoestadísticas básicas), nuestra investigación pudo incluir un análisis más desagregado, que ha permitido conocer de manera mucho más detallada la estratificación urbana, y también la problemática de la segregación (véanse los mapas 7 y 8). La existencia de estas unidades no sólo ha servido para realizar el análisis de la Ciudad de México, sino sobre todo el de las otras ciudades incluidas en los estudios, porque en los casos de Guadalajara, Monterrey y Puebla el municipio central no tenía ninguna división, como sucedió en el Distrito Federal.

En los mapas 1 a 6, además de poder observar el crecimiento de la ZMCM a lo largo de varias décadas, es posible notar claramente la distribución de los estratos más altos en zonas centrales y de los más bajos en la periferia, sobre todo en la parte oriente de la metrópoli.

A continuación presentamos los mapas por AGEB, referidos sólo a 1990 y 2000 (mapas 7 y 8), donde esta distribución centro-periferia se ve mucho más matizada, en la medida que también se pueden observar algunas zonas de nivel alto en la periferia oriente. Al comparar mapas con diferentes grados de desagregación espacial, son notables las diferencias que surgen para el análisis.

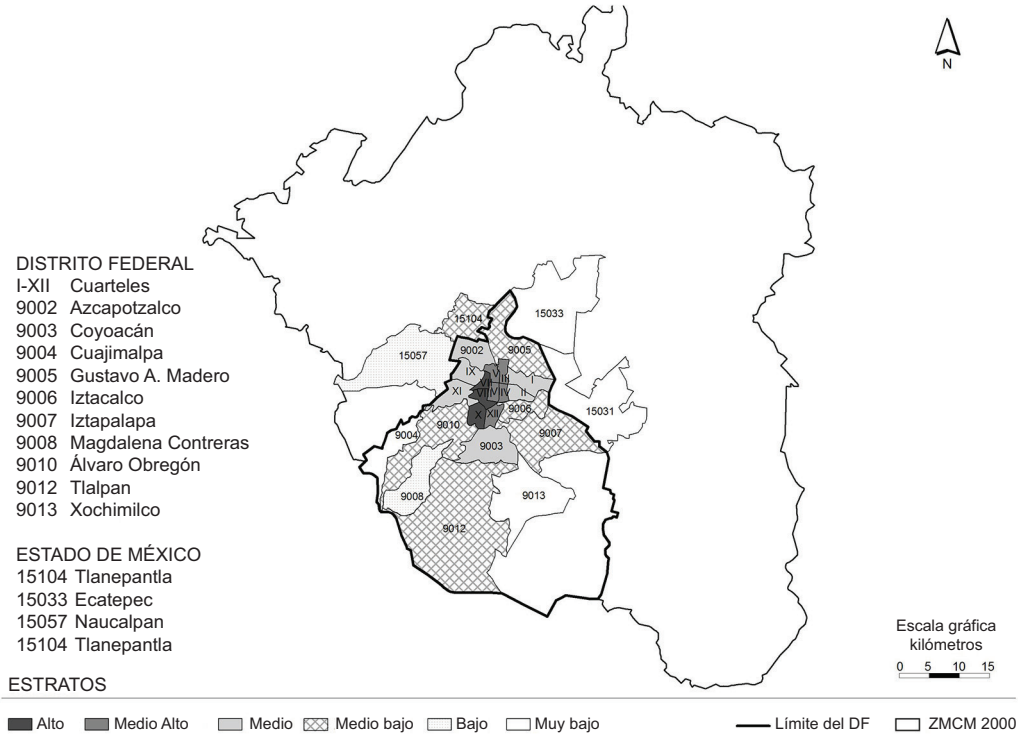
Mapa I

Estratificación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, por Unidad Político-Administrativa, 1950



Mapa 2

Estratificación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, por Unidad Político-Administrativa, 1960

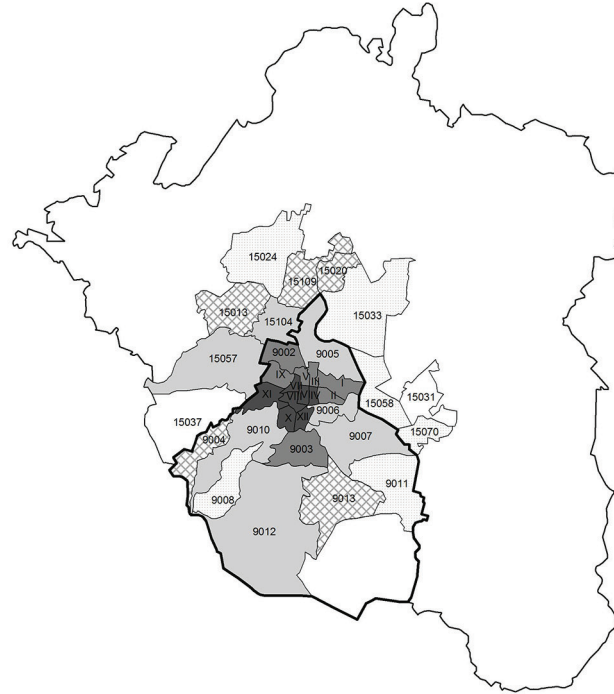


Mapa 3

Estratificación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, por Unidad Política-Administrativa, 1970

- DISTRITO FEDERAL
I-XII Cuarteles
9002 Azcapotzalco
9003 Coyoacán
9004 Cuajimalpa
9005 Gustavo A. Madero
9006 Iztacalco
9007 Iztapalapa
9008 Magdalena Contreras
9010 Álvaro Obregón
9012 Tlalpan
9013 Xochimilco

- ESTADO DE MÉXICO
15013 Atizapán de Zaragoza
15020 Coacalco
15024 Cuautitlán
15031 Chimalhuacán
15033 Ecatepec
15037 Huixquilucan
15057 Naucalpan
15058 Nezahualcóyotl
15070 La Paz
15104 Tlanepantla
15109 Tultitlán



■ Alto ■ Medio Alto ■ Medio ■ Medio bajo ■ Bajo ■ Muy bajo

— Límite del DF □ ZMCM 2000

Mapa 4

Estratificación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, por Unidad Político-Administrativa, 1980

DISTRITO FEDERAL

- 9002 Azcapotzalco
- 9003 Coyoacán
- 9004 Cuajimalpa
- 9005 Gustavo A. Madero
- 9006 Iztacalco
- 9007 Iztapalapa
- 9008 Magdalena Contreras
- 9010 Álvaro Obregón
- 9012 Tlalpan
- 9013 Xochimilco
- 9014 Benito Juárez
- 9015 Cuauhtémoc
- 9016 Miguel Hidalgo
- 9017 Venustiano Carranza

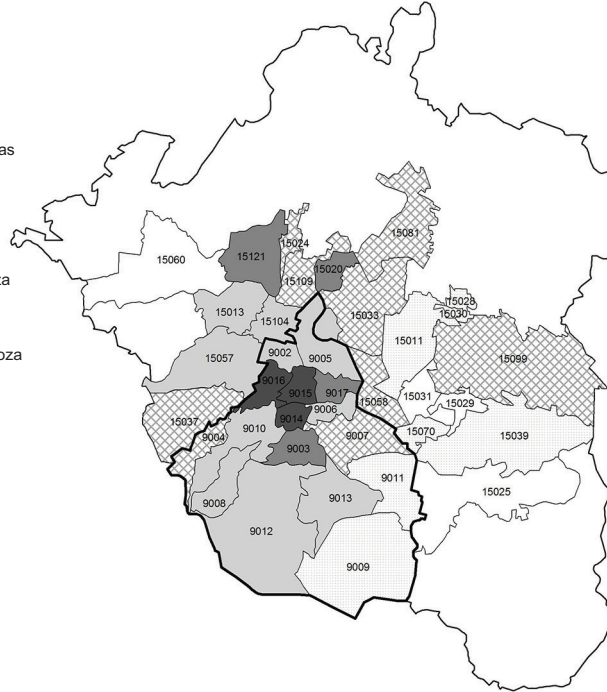
ESTADO DE MÉXICO

- 15011 Atenco
- 15013 Atizapán de Zaragoza
- 15020 Coacalco
- 15024 Cuautitlán
- 15025 Chalco
- 15028 Chiautla
- 15029 Chicoloapan
- 15031 Chimalhuacán
- 15033 Ecatepec
- 15037 Huixquilucan
- 15039 Ixtapaluca
- 15057 Naucalpan
- 15058 Nezahualcóyotl
- 15070 La Paz
- 15104 Tlanepantla
- 15109 Tultitlán
- 15121 Cuautitlán Izcalli

ESTRATOS

- Alto
- Medio Alto
- Medio
- Medio bajo
- Bajo
- Muy bajo

- Límite del DF
- ZMCM 2000



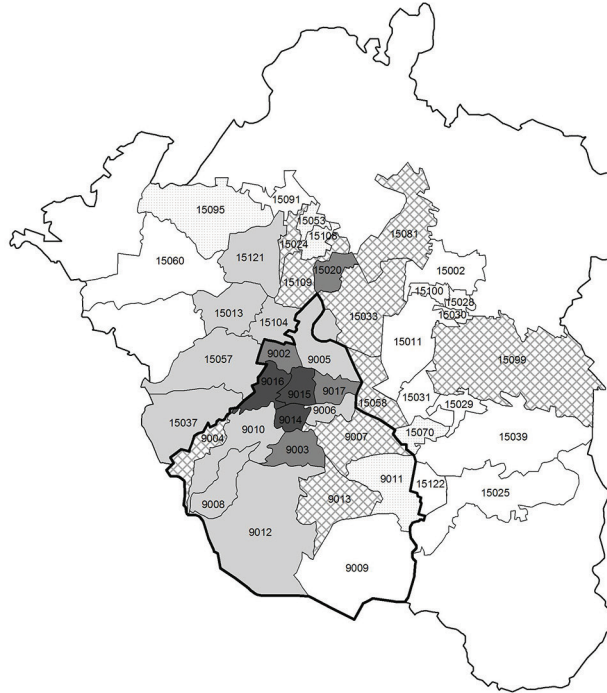
Escala gráfica
kilómetros
0 5 10 15

Mapa 5

Estratificación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, por Unidad Político-Administrativa, 1990

- DISTRITO FEDERAL
- 9002 Azcapotzalco
 - 9003 Coyoacán
 - 9004 Cuajimalpa
 - 9005 Gustavo A. Madero
 - 9006 Iztacalco
 - 9007 Iztapalapa
 - 9008 Magdalena Contreras
 - 9010 Álvaro Obregón
 - 9012 Tlalpan
 - 9013 Xochimilco
 - 9014 Benito Juárez
 - 9015 Cuauhtémoc
 - 9016 Miguel Hidalgo
 - 9017 Venustiano Carranza

- ESTADO DE MÉXICO
- 15002 Acolmán
 - 15011 Atenco
 - 15013 Atizapán de Zaragoza
 - 15020 Coacalco
 - 15024 Cuautitlán
 - 15025 Chalco
 - 15028 Chiautla
 - 15029 Chicoloapan
 - 15030 Chincohuac
 - 15031 Chimalhuacán
 - 15033 Ecatepec
 - 15037 Huixquilucan
 - 15039 Ixtapaluca
 - 15057 Naucalpan
 - 15033 Melchor Ocampo
 - 15058 Nezahualcóyotl
 - 15070 La Paz
 - 15081 Tecámac
 - 15091 Teoloyucan
 - 15095 Tepotzotlán
 - 15099 Texcoco
 - 15104 Tlanepantla
 - 15108 Tultepec
 - 15109 Tultitlán
 - 15121 Cuautitlán Izcalli



ESTRATOS

- Alto
- Medio Alto
- Medio
- Medio bajo
- Bajo
- Muy bajo

- Límite del DF
- ZMCM 2000

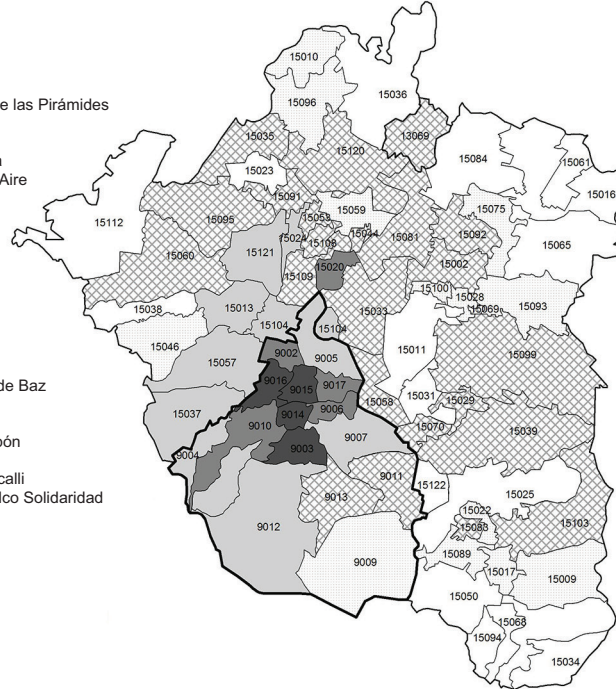
Escala gráfica
kilómetros
0 5 10 15

Mapa 6

Estratificación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, por Unidad Política-Administrativa, 2000

ESTADO DE MÉXICO

15002	Acolman	15065	Otumba
15009	Amecameca	15068	Ozumba
15010	Apaxco	15069	Papalotla
15011	Atenco	15070	La Paz
15013	Atizapán de Zaragoza	15075	San Martín de las Pirámides
15015	Atlautla	15081	Tecámac
15016	Axapusco	15083	Temamatta
15017	Ayapango	15084	Temascalapa
15020	Coacalco de Berriozábal	15089	Tenango del Aire
15022	Cocotitlán	15091	Teoloyucan
15023	Coyotepec	15092	Teotihuacán
15024	Cuatitlán	15093	Tepetlaotoc
15025	Chalco	15094	Tepetlixpa
15028	Chiautla	15095	Tepotzotlán
15029	Chicoloapan	15099	Texcoco
15030	Chinconcuc	15096	Terquiquiac
15031	Chimalhuacán	15099	Texcoco
15033	Ecatepec	15100	Texoyuca
15034	Ecatzingo	15103	Talmanalco
15035	Huehuetoca	15104	Tlanepantla de Baz
15036	Hueypoctla	15108	Tultepec
15037	Huixquilucan	15109	Tultitlán
15038	Isidro Fabela	15112	Villa del Carbón
15039	Ixtapaluca	15120	Zumpango
15044	Jaltenco	15121	Cuatitlán Izcalli
15046	Jilotzingo	15122	Valle de Chalco Solidaridad
15050	Juchitepec		
15053	Melchor Ocampo		
15057	Naucalpan de Juárez		
15058	Nezahualcóyotl		
15059	Nextlalpan		
15060	Nicolás Romero		
15061	Nopaltepec		



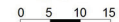
DISTRITO FEDERAL

9002	Azcapotzalco
9003	Coyoacán
9004	Cuajimalpa
9005	Gustavo A. Madero
9006	Iztacalco
9007	Iztapalapa
9008	Magdalena Contreras
9010	Álvaro Obregón
9012	Tlalpan
9013	Xochimilco
9014	Benito Juárez
9015	Cuauhtémoc
9016	Miguel Hidalgo
9017	Venustiano Carranza

HIDALGO

13069	Tizayuca
-------	----------

Escala gráfica
kilómetros



ESTRATOS

Alto
 Medio Alto
 Medio
 Medio bajo
 Bajo
 Muy bajo

Límite del DF
 ZMCA 2000

Mapa 7

Estratificación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, por AGEB, 1990



Mapa 8

Estratificación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, por AGEB, 2000



Nota: Como el área urbana de la Ciudad de México, con su gran expansión periférica del año 2000, no se incluye dentro de los límites de la vista del mapa, se están ubicando algunas islas de ese crecimiento separadas del resto del mapa.

Análisis por unidad político-administrativa y por AGEB

Respecto a la evolución de la división social del espacio, en particular entre 1990 y 2000, nuestras investigaciones han mostrados ascensos en el Distrito Federal y una incorporación de municipios del Estado de México a niveles bajos.

En cuanto al número de habitantes involucrados en los distintos estratos de la división social del espacio en el año 2000, podemos decir que: “las dos delegaciones más pobladas del Distrito Federal se encuentran en el estrato medio, mientras que en el Estado de México los dos municipios mayores pertenecen al medio bajo, y estas cuatro unidades concentran casi seis millones de habitantes, es decir, la tercera parte de la población metropolitana”. Asimismo, en el estrato muy bajo encontramos en ese mismo año 18 municipios del Estado de México, de los cuales 14 se incorporaron en ese corte temporal con poblaciones que oscilan entre 3 500 y 45 mil habitantes, con algunas excepciones (Rubalcava y Schteingart, 2012).

Al comparar los datos de 1990 y 2000 podemos observar una disminución de la concentración de población en los dos estratos más altos y el aumento de la misma en el más bajo. La primera es consecuencia del descenso de la población en las delegaciones centrales, en la década que estamos analizando, y de una pérdida relativa de población en la AGEB de estrato alto de esas delegaciones. En cambio, el incremento relativo del estrato muy bajo se puede explicar a partir de la incorporación de un número elevado de municipios conurbados entre ambos años, como ya se dijo, en el estrato muy bajo, lo que llevó a un aumento de 7% en la población que reside en las AGEB de ese estrato.

Teniendo en cuenta las AGEB clasificadas dentro de las peores condiciones (estratos bajo y muy bajo) podemos afirmar que 26.6% de las mismas se encuentra en municipios periféricos que también pertenecen a esos estratos, aunque existe un número grande de AGEB correspondientes a los estratos más bajos incluidas en unidades político-administrativas de nivel medio-bajo (41.8%). Es posible suponer que la población correspondiente a las primeras está en condiciones de muy alta segregación, mientras que en el segundo grupo esa segregación podría ser menos acentuada. Si bien resulta interesante hacer referencia a situaciones extremas, también es importante aclarar que la mayor parte de la población de esa metrópoli reside

en zonas en las que se da una combinación de AGEB correspondientes a los estratos bajo, medio-bajo y medio, en unidades político-administrativas ubicadas en niveles medio bajo y medio.

Aunque 40% de la población de la ZMCM se ubica en las AGEB correspondientes al estrato bajo y muy bajo, es necesario apuntar, teniendo en cuenta la relación entre estratos de AGEB dentro de las diferentes unidades político-administrativas, que “sólo 22.7% de esa población está en una situación de gran segregación”, ya que se encuentra en AGEB correspondientes al estrato bajo y muy bajo, que no tienen casi ninguna cercanía con otras clasificadas con niveles más altos de la escala construida (Rubalcava y Scheingart, 2012).

Si nos referimos a las situaciones extremas, podemos decir que hay un poco más de un millón de habitantes de menores recursos (casi 6% de la población total) en la ZMCM que habita en zonas de máxima segregación y, en el otro extremo, un poco más de medio millón de habitantes de mayores recursos (casi 3%) con las mejores situaciones relativas, también en zonas de alta segregación, que denominamos al comienzo de este trabajo segregación activa.

Sin embargo, la mayor parte de la población metropolitana (54.7% del total) reside en unidades político-administrativas de estratos medio y medio-bajo, dentro de AGEB de niveles medio, medio-bajo y bajo. “Veremos más adelante, a la luz de trabajos de investigadores latinoamericanos, lo que significa para los pobres vivir en zonas de máxima segregación”.

La posibilidad de cruzar la información referida a la estratificación por AGEB y por unidades político-administrativas nos ha permitido también llegar a la conclusión que existe mucho mayor homogeneidad en las unidades periféricas donde dominan los sectores pobres que en las zonas centrales donde se da una gradación de grupos de mayores recursos. Esto puede comprobarse al observar el cuadro para el año 2000 (cuadro 1) que presentamos a continuación, en el que 86% de la población se encuentra en AGEB de nivel muy bajo, mientras que los estratos más altos están distribuidos de manera más equilibrada, entre AGEB de 4 estratos (alto y medios).

Cuadro 1
ZMCM. Distribución de la población en las AGEB correspondientes a las delegaciones
y municipios clasificados en los estratos alto y muy bajo, 2000

<i>Estrato AGEB</i>	<i>Estrato alto UPA*</i>		<i>Estrato muy bajo UPA*</i>	
	<i>Núm. AGEB</i>	<i>Población en miles</i>	<i>Núm. AGEB</i>	<i>Población en miles</i>
Alto	194 (36.9%)	528.6 (28.3%)	0	0
Medio-alto	157 (29.9%)	467.9 (25.1%)	1 (0.3%)	0.6 (0.1%)
Medio	132 (25.1%)	586.9 (31.4%)	3 (0.8%)	7.7 (0.6%)
Medio-bajo	37 (7.0%)	242.0 (13.0%)	9 (2.4%)	22.0 (1.8%)
Bajo	6 (1.1%)	42.9 (2.3%)	52 (13.7%)	137.3 (11.2%)
Muy bajo	0	0	315 (82.9%)	1 058.7 (86.3%)
<i>Total</i>	<i>526 (100 %)</i>	<i>1 868.3 (100%)</i>	<i>380 (100%)</i>	<i>1 226.4 (100%)</i>

FUENTE: Elaboración propia a partir de INEGI, XII Censo de Población y Vivienda, 2000, México, 2002.

* Unidad político-administrativa.

*Valores de las variables por estrato socio-espacial.
Análisis por AGEB, 1990-2000*

Es importante hacer referencia a los valores medios de las variables que entran en los factores que se formaron en los dos cortes temporales, porque ellos dan una idea de qué es lo que llamamos alto, medio-alto, etc., y cuáles son las diferencias estadísticas entre los estratos, en el análisis que hicimos por AGEB.

Entre 1990 y 2000 la instrucción post-primaria, por ejemplo, muestra una mejoría en todos los estratos de alrededor de 6%, con una diferenciación entre el extremo más alto y el más bajo casi igual en los dos cortes temporales (cercana a 40%). En el año 2000 el valor más alto es de 88% y el más bajo de 50% (cuadros 2 y 3). En cuanto al porcentaje de población ocupada, con ingresos altos, el aumento ha sido muy notorio debido a los problemas inherentes a la definición de ese intervalo (cinco y más salarios mínimos), que en la actualidad ya no indica realmente los ingresos altos. De esta manera, el estrato alto pasa de 28.1 a 45.7%, el medio alto de 17.0 a 34.2% y el medio de 7.5 a 17.3% (casi se duplican los porcentajes), mientras que los dos estratos más bajos, aunque en términos relativos tuvieron también un incremento importante ya que casi se triplican, presentan una proporción muy reducida de los ingresos altos (6.8 y 3.8%, respectivamente). En lo que se refiere al agua entubada dentro de la vivienda, presenta variaciones mínimas en la década, salvo en el estrato muy bajo, en el cual el porcentaje se reduce de 25.8 a 21.8 %. Llama la atención que se da un salto muy grande entre los valores correspondientes a los estratos bajo y muy bajo, pues esta distancia aumenta en el año 2000, probablemente debido a la adición de 40% más de AGEB en los nuevos municipios incorporados a la ZMCM.

RESULTADOS DE LOS ESTUDIOS PARA OTRAS TRES METRÓPOLIS

Es necesario aclarar que no pudimos llevar a cabo para Guadalajara, Monterrey y Puebla los mismos análisis desarrollados para la ZMCM, ya que, como dijimos, no contábamos con una división por unidades político-administrativas como la del Distrito Federal en los municipios centrales de esas metrópolis, lo cual nos impidió elaborar un estudio de la

Cuadro 2
Valores medios de las variables seleccionadas por estrato socio-espacial, 1990
Zona Metropolitana de la Ciudad de México (AGEB)

<i>Estratos</i>	<i>Población económica- mente activa (%)</i>	<i>Trabajadores por cuenta propia (%)</i>	<i>Ingresos altos (%)</i>	<i>Instrucción posprimaria (%)</i>	<i>Viviendas propias (%)</i>	<i>Viviendas con agua entubada (%)</i>	<i>Densidad por dormitorio</i>	<i>Número de AGEB</i>	<i>% de la población metropolitana</i>
Alto	52.4	11.3	30.1	82.3	66.5	95.2	1.6	234	4.8
Medio alto	47.9	12.7	20.0	81.8	69.2	94.4	1.7	373	9.1
Medio	45.9	14.7	7.7	68.8	66.7	85.2	2.1	796	25.1
Medio bajo	45.6	17.5	2.9	58.9	63.4	65.1	2.5	573	20.8
Bajo	43.5	18.0	1.9	51.4	69.4	44.7	2.7	650	25.0
Muy bajo	42.2	18.6	1.2	42.2	79.9	24.0	3.0	564	15.1
<i>Total</i>	<i>46.3</i>	<i>15.5</i>	<i>10.6</i>	<i>64.2</i>	<i>69.2</i>	<i>68.1</i>	<i>2.3</i>	<i>3 190</i>	<i>100.0</i>

FUENTE: Elaboración propia a partir de INEGI, XII Censo de Población y Vivienda, 1990, México, 1992.

Cuadro 3
Valores medios de las variables seleccionadas por estrato socio espacial, 2000
Zona Metropolitana de la Ciudad de México (AGEB)

<i>Estratos</i>	<i>Población económica- mente activa (%)</i>	<i>Trabajadores por cuenta propia (%)</i>	<i>Ingresos altos (%)</i>	<i>Instrucción posprimaria (%)</i>	<i>Viviendas propias (%)</i>	<i>Viviendas con agua entubada (%)</i>	<i>Densidad por dormitorio</i>	<i>Número de AGEB</i>	<i>% de la población metropolitana</i>
Alto	59.1	15.4	45.7	87.6	63.3	93.9	1.4	343	4.8
Medio alto	54.7	16.6	34.2	84.7	73.1	92.8	1.5	568	9.1
Medio	52.8	19.0	17.3	74.6	70.7	86.0	1.8	1 156	25.1
Medio bajo	52.2	21.4	10.1	66.0	70.0	69.2	2.1	801	20.8
Bajo	50.9	21.4	6.8	59.7	73.2	48.1	2.3	1 054	25.0
Muy bajo	49.4	22.0	3.8	50.1	78.1	21.8	2.5	919	15.1
<i>Total</i>	<i>52.3</i>	<i>19.9</i>	<i>15.3</i>	<i>67.4</i>	<i>72.3</i>	<i>64.1</i>	<i>2.0</i>	<i>4 841</i>	<i>100.0</i>

FUENTE: Elaboración propia a partir de INEGI, XII Censo de Población y Vivienda, 2000, México, 2002.

división social del espacio a partir de esas unidades y por lo tanto comparar los resultados de esa estratificación y la que resulta del estudio por AGEB, como pudimos llevar a cabo para la Ciudad de México, dificultad que incluyó la imposibilidad de conocer el fenómeno de la segregación mediante el método aplicado al caso de esta última ciudad. Entonces, nuestro estudio de las metrópolis que siguen en tamaño a la ZMCM sólo cubrió la década de los 90, y se llevó a cabo a nivel de las AGEB; sin embargo, ello nos ha permitido realizar algunas comparaciones valiosas entre todos los casos estudiados.

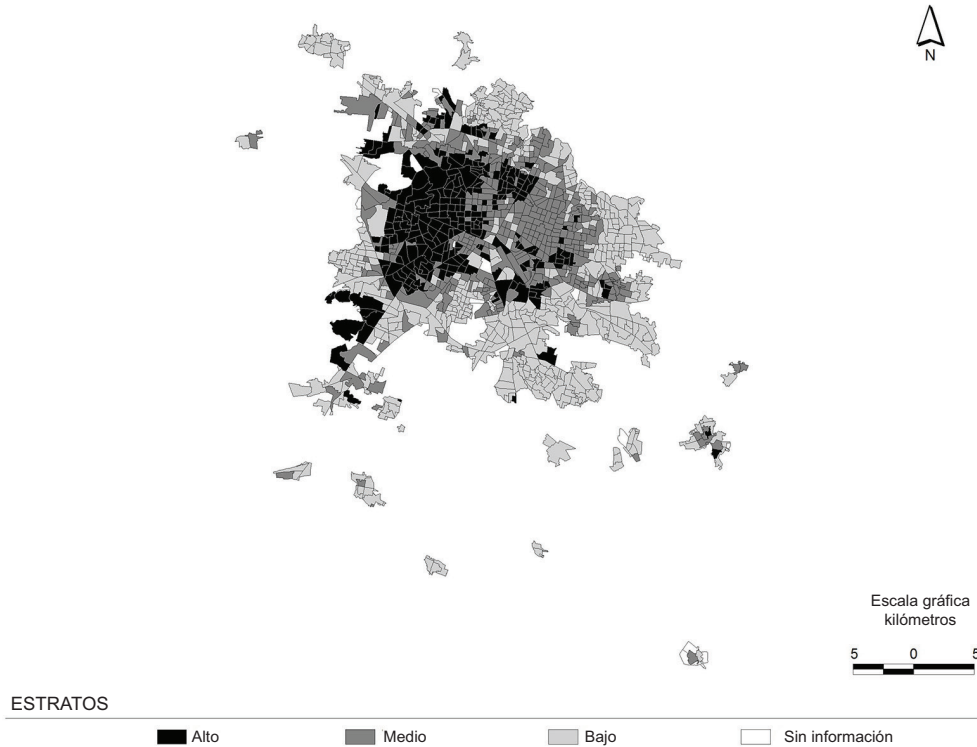
Siguiendo la misma metodología aplicada a la ZMCM, es decir la utilización del análisis factorial, podemos observar que en los mapas de esas metrópolis existe también una centralidad muy marcada de los estratos alto y medio alto, con excepción de Monterrey, donde ellos tienen una mayor presencia en las AGEB ubicadas en zonas intermedias (en los municipios de San Pedro Garza García y San Nicolás de los Garza). En cambio, la centralidad de los estratos más altos está presente en Guadalajara, avanzando hacia el poniente como en el caso de la ZMCM, y es indudable en el caso de Puebla, donde el crecimiento periférico incluye zonas de estratos bajos, sobre todo hacia el norte, en los municipios de Tlaxcala (véanse los mapas 9, 10 y 11).

Resulta interesante señalar que existe una relativa homogeneidad de los porcentajes de población que se concentran en las distintas ciudades en el estrato alto, que oscilan entre 3.5 y 4.8% del total; también hay una similitud en la población concentrada en el estrato más bajo (entre 0.5 y 15%), mientras las proporciones de población en el estrato bajo son mayores para la ZMCM y Guadalajara que para Monterrey y Puebla (alrededor de 25% para los dos primeros casos y de 20% para los segundos).

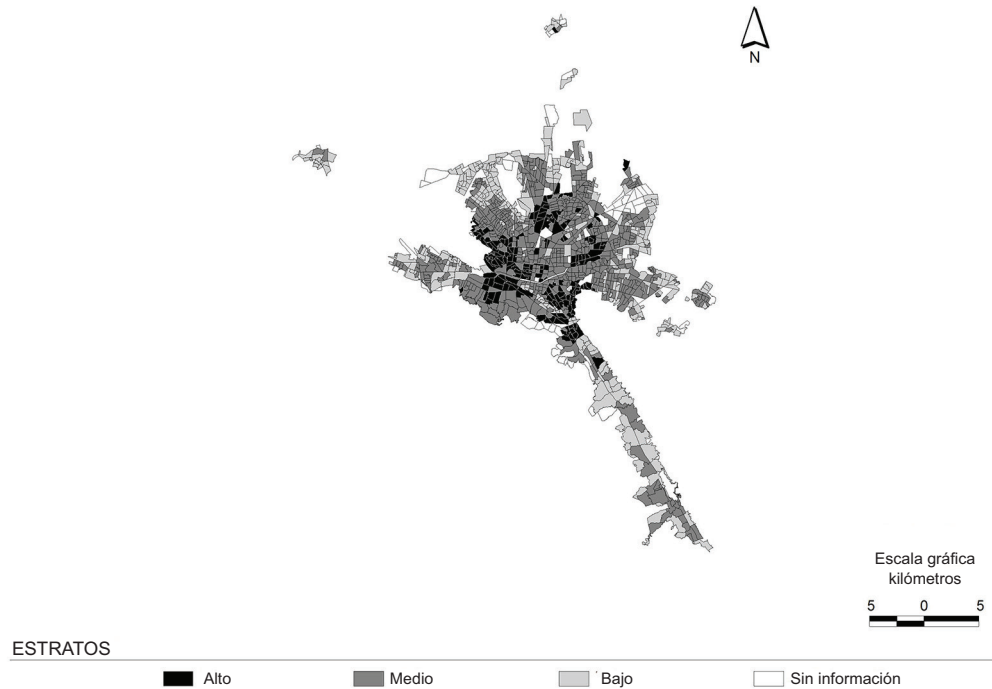
Las diferentes formas de expansión de la mancha urbana, ya sea de manera encapsulada, como en el caso de Guadalajara, abierta hacia diferentes orientaciones, como en el caso de Puebla, o limitada por factores físicos en algunas direcciones, como en la ZMCM y Monterrey, tienen en común el hecho de que en los nuevos territorios conurbados predominan claramente los estratos más bajos de la escala utilizada, ya sea en asentamientos irregulares o en conjuntos habitacionales promovidos con financiamiento de instituciones habitacionales del gobierno federal o local. Estos últimos se fueron localizando en zonas cada vez más alejadas de la mancha urbana como consecuencia de los cambios en los programas de

Mapa 9

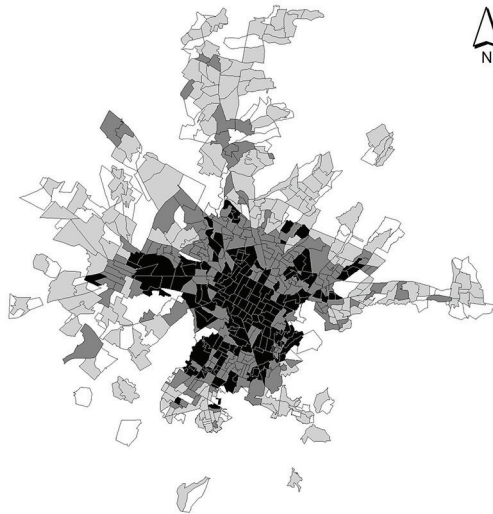
Estratificación de la Zona Metropolitana de Guadalajara, por AGEB, 2000



Mapa 10
Estratificación de la Zona Metropolitana de Monterrey, por AGEB, 2000



Mapa II
Estratificación de la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala, por AGEB, 2000



ESTRATOS

■ Alto

■ Medio

■ Bajo

□ Sin información

vivienda del Estado y sobre todo debido a la falta de una política pública de uso del suelo para los sectores de menores ingresos.

Para finalizar con algunas comparaciones que consideramos relevantes para esta presentación, es importante comentar que la ZMCM es la que tiene mayor porcentaje de población en los estratos bajo y muy bajo, debido a que la gran expansión de varias décadas se ha producido introduciendo grandes contingentes de migrantes pobres y a que, sobre todo a partir de la década de los 80, se ha dado un desdoblamiento de las familias pobres en nuevos desarrollos periféricos, en un contexto de estancamiento económico y social. Por el contrario, la ZMCM presenta las mejores condiciones en variables como ingresos altos, educación posprimaria, viviendas con agua entubada y en propiedad. Esto nos permite pensar que existe una relación entre crecimiento poblacional y físico de las ciudades, así como de su desarrollo económico, con las formas de estratificación social y de consumo colectivo para los diferentes grupos sociales de la población.

LOS ESTUDIOS DE CIUDADES MEXICANAS Y LA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA

Para relacionar algunos resultados de nuestros estudios sobre la división social del espacio y la segregación social, nos referiremos a cinco aspectos sobre los cuales existe una literatura creciente en el ámbito latinoamericano y esos aspectos tienen que ver con condiciones socio-espaciales comunes a las ciudades de la región: 1) la gran expansión periférica urbana (particularmente de las metrópolis principales), en la que predominan de manera clara los grupos de menores recursos, los más pobres, a diferencia de lo que sucede en las ciudades de Estados Unidos; 2) la existencia de grandes zonas homogéneas pobres dentro de esas periferias, donde a los bajos ingresos de las familias y la mala calidad y hacinamiento de la vivienda se agrega la falta de servicios, la difícil accesibilidad y, en particular la lejanía a lugares de trabajo; 3) la segregación de los más pobres con todo lo que ello significa desde el punto de vista de su escasa integración a la ciudad, falta de contacto con otros grupos sociales, sensación de encierro y ausencia de perspectivas para los jóvenes; 4) proliferación de barrios cerrados y de desarrollos inmobiliarios para las élites, con los estándares más

altos del mundo para las viviendas y la presencia de todo tipo de equipamientos para las familias que ahí habitan; 5) disminución de espacios públicos en los que se pueda producir un mayor intercambio entre diferentes grupos sociales, lo cual exacerba la inequidad, las diferencias sociales y la presencia de ciudades y sociedades cada vez más fragmentadas.

Mediante nuestros estudios, basados fundamentalmente en información censal, hemos podido demostrar, de manera muy precisa, lo que ocurre para México en lo que se refiere al punto 1, y en parte en lo que tiene que ver con el punto 2 (decimos en parte porque el tema de la accesibilidad y la relación con los lugares de trabajo requiere distintas fuentes de información y la realización de otro tipo de investigación, que por supuesto debe integrarse a estudios como los aquí presentados). Para el punto 3, el cruce del análisis censal por unidades político-administrativas y AGEB nos permitió medir el grado de segregación y homogeneidad de la población que vive en AGEB, sobre todo periféricas, pertenecientes a los estratos más bajos de la escala construida y el peso de esa población en el caso de la ZMCM, aunque otros aspectos más sociales o culturales de lo que implica esta segregación requieren de encuestas o entrevistas a las familias involucradas. Si bien hemos presentado datos acerca de los valores de las variables consideradas tanto para los grupos más altos y más bajos de la estratificación utilizada, mostrando las grandes diferencias entre los mismos, son necesarios otros indicadores, que no aparecen en los censos, para detallar mejor la calidad de la vivienda y el entorno de las élites, que nos permitan responder a lo planteado en el punto 4. Por último, el tema de los espacios públicos, al cual nos referimos en el punto 5, sí requiere otras unidades de análisis y otro tipo de investigación sobre el espacio urbano, incluyendo información más cualitativa.

Veremos a continuación qué elementos conceptuales y metodológicos han aportado algunos investigadores latinoamericanos, cuyos casos de estudio han sido las ciudades de la región, acerca del tema de la división social del espacio y la segregación en el contexto latinoamericano, y en qué se diferencian de los aportes de los investigadores de los países más desarrollados.

Rodríguez y Arriagada, 2004, se refieren a la segregación residencial socioeconómica (para diferenciarla, entre otras, de la étnica o racial) como un mecanismo de reproducción de la desigualdad, que aísla a los pobres, quienes al tener como contexto cotidiano sólo pobreza, estrechan sus ho-

rizontes de posibilidades y sus contactos. Según esos autores, además, la distribución de la población en el territorio depende de factores demográficos, de patrones de migración intra y extrametropolitana, y de las modificaciones que se pueden dar dentro de cada grupo social.

Katzman (2001), menciona tres cambios en la estructura social de las ciudades: con el aumento en la proporción de la población económicamente activa que muestra un vínculo precario e inestable con el trabajo, con la progresiva reducción de espacios públicos que posibilitan los contactos entre los diferentes grupos sociales, y con la creciente concentración de los pobres en espacios urbanos segregados. Estos cambios guardan relación, entonces, con el aumento de la precariedad laboral, con la segmentación de los servicios, principalmente de la educación (Solís, 2008) y con la segregación residencial, esta última en el centro de nuestras investigaciones. El progresivo debilitamiento de espacios pluriclasistas, como las escuelas, los hospitales, el transporte y las plazas, provoca importantes consecuencias sobre la integración social: tanto la segregación residencial como la segmentación de los servicios reducen los espacios de encuentro y aumentan los niveles de “tolerancia a la desigualdad. La tendencia inédita actual de segmentación social deprime las oportunidades de movilidad social”.

Groisman (2010), relaciona también la segregación con el empleo, argumentando que para los miembros de los hogares espacialmente segregados son escasas las posibilidades de insertarse en las ocupaciones más ventajosas debido a los límites impuestos por su entorno urbano; entre ellos se encuentran el déficit de transporte público, la falta de seguridad y el fenómeno de estigmatización social y discriminación.

Consideramos asimismo de particular interés tener en cuenta lo que implica para los sectores más pobres de la sociedad urbana su concentración y localización periférica en las ciudades de países latinoamericanos. Se mencionan, con razón, “la escala de la segregación y las condiciones socio-espaciales de las zonas homogéneas donde viven las familias pobres como los factores más negativos de ese fenómeno urbano” (Sabatini, 2003; Sabatini y Brain, 2008). Efectivamente, éste tiene una importancia e implicaciones que no se observan en las ciudades del mundo desarrollado, donde el peso de esos grupos es mucho menor y su localización en el espacio muy diferente.

Cuando amplios sectores de la población de menores recursos se concentran en áreas muy segregadas, ello trae aparejadas condiciones de vida

muy adversas para las familias implicadas, ya que cuanto mayor sea el tamaño de las áreas homogéneas en situación de pobreza, más aumentan los tiempos de viaje para encontrar lugares de trabajo o centros con servicios y equipamientos de mejor calidad, para la población de otros grupos sociales. Ello estimula, asimismo, sentimientos de exclusión y dificulta la presencia de redes sociales que podrían colaborar en una mejoría en las condiciones de vida, particularmente referidas al empleo. Por otra parte, en estos espacios de la pobreza se han acentuado en los últimos años la violencia y la inseguridad, el consumo de drogas entre jóvenes, y la precarización del trabajo de los jefes de familia. Existen obstáculos crecientes y acumulativos en las áreas de pobreza homogénea para superar las situaciones de desventaja y en ello coinciden diversos estudios para ciudades latinoamericanas (Bayón, 2008).

Saraví (2008), desde estudios de tipo antropológico, amplía el concepto de segregación al mencionar que no se trata simplemente de un criterio de diferenciación sino también de jerarquización y de desigualdad, y tal vez de exclusión. Los altos niveles de desigualdad que caracterizan a América Latina conducen a la fragmentación de la sociedad como consecuencia del aislamiento de los sectores privilegiados y a la exclusión de los más desfavorecidos. Este autor propone el tema de la “sociabilidad urbana”, la interacción con los otros y el de la “dimensión simbólica de la segregación” que parecen sugerentes para avanzar en la comprensión de la segregación desde la dimensión antropológica del fenómeno.

Por último Duhau y Giglia (2008), se refieren a los distintos tipos de subcentros urbanos de consumo, así como a la existencia de una tipología de los mismos para los diferentes grupos sociales, lo cual, de alguna manera, también nos señala, mediante ejemplos concretos, el debilitamiento de espacios pluriclasistas y un aumento de la segmentación social, como fue mencionado por Katzman.

REFLEXIONES FINALES

El trabajo que hemos presentado sobre cuatro metrópolis mexicanas ha mostrado un enorme crecimiento de la población y una gran expansión urbana; sin embargo, se han mantenido los lineamientos generales de la división social del espacio, con lo cual coincidimos en que, como dijimos

al principio citando a algunos autores norteamericanos, no existe un corte radical con el pasado.

Los tiempos relacionados con el mejoramiento de las condiciones socio-espaciales de las unidades de análisis han sido diferentes; sin embargo, no puede negarse una mejoría muy generalizada en el conjunto de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México que parece haberse dado por el ascenso de muchas unidades y, también, por una evolución positiva en los valores de algunas variables, particularmente en lo que toca a la educación posprimaria, al hacinamiento de las viviendas y a la expansión de redes para el agua entubada, aunque las diferencias siguen siendo enormes entre los estratos más alto y más bajo de la escala construida.

Es importante destacar aquí una conclusión interesante de nuestro estudio más desagregado por AGEB, y se refiere a la disminución de la concentración de la población en los dos estratos más altos y el aumento de la misma en el más bajo, lo cual estaría indicando que a lo largo de la década de los noventa se produjo un mayor desequilibrio social en la ciudad, en desmedro de la población de menores recursos. En lo que se refiere al tema de la segregación, nuestro estudio de la Ciudad de México muestra, mediante una investigación detallada que vincula la distribución de los diferentes estratos tanto a nivel de las AGEB como de las unidades político-administrativas, que 23% de la población metropolitana está muy segregada y 6% (un poco más de un millón de habitantes) en zonas de máxima segregación. Sin embargo, también existe una parte importante de la población, más de 50%, que vive en zonas donde se da una cercanía de estratos medios y medio bajos.

En lo que se refiere a la ubicación de nuestros estudios dentro de una perspectiva latinoamericana, hemos demostrado que, como ocurre en general con otras ciudades de la región, los cuatro casos presentados muestran un proceso de suburbanización de los estratos más desfavorecidos de la población, con una gran homogeneidad de los mismos, en áreas alejadas de las metrópolis. Para el caso de la Ciudad de México, también pudimos precisar el grado de segregación de amplios sectores de la población pobre y también de la población de mayores recursos, mediante lo que hemos llamado la segregación activa.

Creemos que nuestras investigaciones presentan algunas bases importantes para corroborar la existencia de ciertas generalizaciones posibles con respecto a las ciudades latinoamericanas, y también para la realización de

futuros estudios que permitan completar, incorporando otras bases de datos así como análisis cualitativos, un estudio mucho más completo de la segregación social urbana en México. Los comentarios de las aportaciones de algunos autores latinoamericanos, que han aumentado de manera importante en los últimos años, constituyen elementos relevantes para orientar estudios futuros sobre el tema que nos ocupa.

BIBLIOGRAFÍA

- Bayón, M.C. (2008), “Desigualdad y procesos de exclusión social. Concentración socioespacial de desventajas en el Gran Buenos Aires y la Ciudad de México”, *Revista de Estudios Demográficos y Urbanos*, 23 (1): 123-150.
- Duhau, E. y A. Giglia (2008), *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México, UAM/Siglo XXI Editores.
- Galissot, R. y B. Moulin (1995), *Les quartiers de la ségrégation. Tiers Monde ou Quart Monde?*, París, Karthala-Institut Maghreb, Europe.
- Groisman, Fernando (2010), “La persistencia de la segregación residencial socioeconómica en Argentina”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 75, núm. 74, pp. 429-460
- Katzman Rubén (2001), “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”, *Revista de la CEPAL*, diciembre, pp. 171-189.
- Marcuse, P. (2005) “Cities in quarters”, en G. Brige y S. Watson (eds.), *A Companion to the City*, Oxford, Blackwell Publishing, pp. 270-281.
- Marcuse, P. y R. van Kempen (eds.) (2000), *Globalizing Cities. A New Spatial Order?* Oxford, Blackwell Publishers, pp. 249-275.
- Maurin, E. (2004), *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, París, Seuil (La République des Idées).
- Rodríguez Jorge y Camilo Arriagada (2004), “Segregación residencial en la ciudad latinoamericana”, *Eure*, mayo, pp. 5-24.
- Rubalcava, R.M. y M. Schteingart (1985), “Diferenciación socio-espacial intraurbana en el Área Metropolitana de la Ciudad de México”, *Estudios Sociológicos* (3), pp. 481-514.
- Rubalcava, R.M. y M. Schteingart (2000), “Segregación socio-espacial en el Área Metropolitana de la Ciudad de México”, en G. Garza (coord.), *La Ciudad de México al fin del segundo milenio*, México, El Colegio de México/Gobierno del Distrito Federal, pp. 287-296.

- Rubalcava, R.M. y M. Schteingart (2012), *Ciudades divididas. Desigualdad y segregación social en México*, México, El Colegio de México.
- Sabatini, F. (2003), *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Programas Sociales, Washington, D.C. Disponible en <www.iadb.org/idex.cfm>.
- Sabatini, Francisco e Isabel Brain (2008), “La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves”, *Eure*, diciembre, pp. 5-26.
- Saraví, Gonzalo (2008), “Mundos aislados: segregación urbana y desigualdad en la Ciudad de México”, *Eure*, Santiago de Chile.
- Schteingart, Martha (2001), “La división social del espacio en las ciudades”, *Revista Perfiles Latinoamericanos*, (19): pp. 13-31.
- Soja, E.W. (1989), “The Technopoles of Southern California”, *Environment and Planning A*, 22, pp. 1575-1605.
- Solís, P. (2008), “Efeitos do nível socioeconômico de vizinhança, continuidade escolar entre o ensino médio e o pre-universitário no México, Distrito Federal”, en L.C. de Queiroz Ribeiro y R. Kaztman (coords.), *A Cidade contra a Escola. Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*, Río de Janeiro, FAPERJ, IPPES, pp. 223-244.

Desarrollo urbano-ambiental, políticas sociales y vivienda.

Treinta y cinco años de investigación

Se terminó de imprimir en julio de 2015
en los talleres de Editorial Color, S.A. de C.V.,
Naranjo 96 bis, P.B., Col. Santa María la Ribera,
06400 México, D.F.

Portada: Pablo Reyna.

Tipografía y formación: Manuel O. Brito Alviso.

La autora cuidó la edición en la
Dirección de Publicaciones de El Colegio de México.

En este libro se presentan algunos trabajos representativos de las líneas más importantes de investigación que la autora ha desarrollado a lo largo de más de tres décadas, con el fin de hacer un balance de los aportes de los mismos al área de estudios urbanos en México. Estos textos se exponen dentro de una perspectiva temporal, y tomando en cuenta los cambios de orientación que algunos han experimentado, sobre todo en los casos de estudios que han tenido mayor continuidad. Esos cambios de orientación están vinculados con diferentes maneras de mirar ciertos fenómenos sociales urbanos, como consecuencia de las transformaciones producidas en la realidad y en las políticas del Estado, aunque también con los cambios existentes en las técnicas de investigación, con las posibilidades de acceder a nuevas formas de manejo de la información y con el encuentro de diversas ideologías dominantes. Sin embargo, algunos temas no han tenido una continuidad tan grande como otros, ya sea porque ha sido imposible continuar las investigaciones más recientemente, o porque fueron problemáticas que comenzaron a ser tratadas más tardíamente.

Los ensayos reunidos fueron publicados en libros colectivos o revistas académicas entre los años 1978 y 2010, aunque algunos de ellos sólo aparecieron en inglés en libros publicados en Suecia y Estados Unidos. Algunos más son inéditos, por lo que consideramos que valía la pena integrarlos en esta obra. La dispersión de publicaciones, algunas de las cuales no han tenido una difusión sino muy localizada, nos ha llevado a tratar de rescatar las más importantes para brindar un panorama de conjunto de las mismas. Son cuatro las grandes líneas temáticas desarrolladas a lo largo de las últimas tres décadas y aquí comentadas: 1) acceso al suelo, desarrollo inmobiliario y políticas habitacionales; 2) asentamientos populares, condiciones de vida y medio ambiente; 3) pobreza, políticas sociales y gobierno, y 4) división social del espacio y segregación espacial en las ciudades.

