www.flacsoandes.edu.ec

LA INVESTIGACION URBANA EN AMERICA LATINA

CAMINOS RECORRIDOS Y POR RECORRER

VIEJOS Y NUEVOS TEMAS

Fernando Calderón / Henry Coing /
Carlos A. de Mattos / María Clara Echeverría/
Pablo Gutman / Etienne Henry /
Pedro Jacobi / Samuel Jaramillo /
Marco Negrón / Pedro Pírez /
Martha Schteingart / Alicia Ziccardi.

Mario Unda
(Editor)

2

ciudad
centro de investigaciones

La Gasca 326 y Carvajal
Telf. 230-192 Casilla 8311
Quito - Ecuador.

LA INVESTIGACION URBANA EN AMERICA LATINA
CAMINOS RECORRIDOS Y POR RECORRER
VIEJOS Y NUEVOS TEMAS

Editor: Mario Unda
Primera Edición: CIUDAD 1989
Copyright: CIUDAD
VOLUMEN 2

Quito, Ecuador, 1989-1990

Portada: CIUDAD

Este libro se publica con el apoyo de la Fundación FORD.

307.76 Unda, Mario. Editor.

U55i La investigación urbana en América Latina. Viejos y nuevos temas. Vol. 2, Quito, CIUDAD, 1990, 320 p.

/ URBANIZACION // SOCIOLOGIA URBANA / / INVESTIGACION URBANA // MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS // AMERICA LATINA /..

INDICE

Pág.

1. INTRODUCCION I

2. La formación de investigadores urbanos en América Latina
Pedro Pirez 9

3. El desenvolvimiento de la discusión sobre la urbanización latinoamericana: ¿Hacia un nuevo paradigma de interpretación?
Samuel Jaramillo 35

4. De la "ciudad radiante" a la "ciudad ilegal". Medio siglo a la búsqueda de la ciudad latinoamericana
Marco Negrón 75

5. Mito y realidad de la planificación regional y urbana en los países capitalistas latinoamericanos
Carlos A. de Mattos 121

6. Servicios urbanos: ¿viejo o nuevo tema?
Henry Coing 155

7. ¿Adonde vas? o cómo la investigación urbana aborda el transporte
Etienne Henry 169

8. Problemas y políticas de vivienda en México
Martha Schteingart 195

9. El Pedro, la Juana, la investigación y el hábitat
María Clara Echeverría 221

10. Cambio tecnológico y crecimiento urbano: una agenda para la investigación en América Latina
Pablo Gutman 251

11. Urbanización y democracia local en América Latina
Fernando Calderón 265

12. Reflexiones sobre la investigación urbana y el poder local
Alicia Zicardi 273

13. Movimientos sociales urbanos en el Brasil. Reflexiones sobre la literatura de los años 70 y 80
Pedro Jacobi 297

INTRODUCCION

Quién te ha visto y quién te ve: el desarrollo temático de la investigación urbana en América Latina[1]

¿Para qué enfrascarse en la tarea de intentar balances de lo dicho y lo hecho por la investigación urbana latinoamericana en los últimos treinta o cuarenta años? ¿Desde qué ópticas y con qué instrumentos conceptuales emprender este empeño? ¿Qué futuros se prefiguran para el pensamiento y para la acción de los investigadores y de los planificadores urbanos latinoamericanos?

Los trabajos reunidos en este volumen[2] buscan responder a estas -entre otras- inquietudes adoptando un determinado recorte: la revisión crítica del devenir de las temáticas y de las líneas de acción que mayor impacto han tenido en el período pasado -la planificación urbano-regional, la vivienda y el hábitat, la urbanización, la marginalidad, los servicios urbanos, el poder local, los movimientos sociales, los cambios tecnológicos, la propia formación de investigadores...

Hay, ciertamente, vacíos: no se podía pretender abarcarlo todo; quizás los más salientes son, el de la cultura urbana y el de la economía urbana. El primero tuvo gran auge en el despunte de la reflexión sobre los temas urbanos, muy ligado a la marginalidad y a la cultura de la pobreza, con un enfoque especialmente antropológico (recuérdense los hermosos trabajos de Oscar Lewis). En las siguientes páginas aparece mencionado en distintos trabajos, en la medida en que se re-

---

1 A lo largo de estas páginas utilizaremos abundantemente el material ofrecido por las reflexiones de los textos reunidos en este volumen; sus trabajos serán citados únicamente con el nombre de los autores. Otras referencias bibliográficas serán citadas convencionalmente.

2 Todos ellos, excepto el texto de Negrón, que fue preparado especialmente para esta recopilación, fueron presentados originalmente en el Seminario **La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer**. El trabajo de Jaramillo es una versión abreviada del que presentara en dicho Seminario.

fieren a la época de predominio teórico marginalista. Pero hay que tener presente que en el último tiempo se ha vuelto a trabajar el tema que, sin embargo, no ha logrado ahora el mismo desarrollo que tuvo antes.

En cuanto al segundo, se debe mencionar que las ciencias económicas han venido teniendo, en general, un desarrollo aparte de las restantes ciencias sociales, desplegando una menor comunicación (y, por lo tanto, un menor juego de influencias mutuas) con ellas; y eso con mayor fuerza en un campo que ha estado más marcado por las reflexiones sociológicas -de distintos signos- y, recientemente, por las politológicas. La marginalidad (que podía haberlo hecho) no rompió esa separación; por el contrario, nunca dejó de estar "sociologizada", a pesar de los esfuerzos -importantes en su tiempo, pero aislados y finalmente sin continuidad- de autores como Quijano y, sobre todo, Nun, o de algunos de sus críticos, como Singer. Tampoco se desarrolló por el lado del pensamiento de Castells y sus "medios de consumo colectivo". En rigor, la economía urbana, o algo que pudiera acercarse a ella, no llegó nunca a encontrarse con la sociología urbana. Solo últimamente las discusiones en torno al denominado "sector informal urbano" parecieran poder traspasar estas barreras; y lo hacen, en general, desde una clara politización (y no puede ser de otra manera, pues nos remite a la formulación de nuevos programas políticos), que en algunos autores, como De Soto, se acerca a la utilización política de algunos elementos claves del "sentido común" económico.

Los alcances de los textos de este volumen son diversos: unos piensan en el conjunto de América Latina, otros en ámbitos regionales o en sus respectivos países; unos ponen el acento en la discusión de las teorías que han guiado la reflexión urbana -o la validez de su aplicación en realidades distintas de aquellas que les habían dado origen-, otros en las metodologías adoptadas; unos más en la aplicabilidad inmediata o potencial de los saberes producidos, otros, aun, en la fiabilidad de los resultados obtenidos...

Reflexionar sobre la reflexión: he aquí la tarea que se ha asumido. La visión ofrecida no puede más que ser un mosaico de piezas desiguales e incompletas. Se diría que algo así está en la "naturaleza misma de las cosas": el estado del conocimiento es diferente en las

diversas áreas que pretende abarcar el pensamiento urbano, cada uno de ellos tiene historias y desarrollos diferentes. Más aún, su objeto no ha terminado de estabilizarse ni de mostrarnos contornos más o menos definidos. Y es que aquí estamos hablando, en realidad, de un objeto doble. Por una parte, y es el aspecto que más ha tendido a resaltarse, la propia realidad se ha ido modificando grandemente. No olvidemos que los trabajos que se presentan a continuación fueron pensados recién iniciado el segundo lustro de una década que ahora está tocando ya a su fin. Por entonces era evidente que las sociedades y las ciudades latinoamericanas del momento tenían muy poco que ver con aquellas de 1950, 1960, o incluso 1970. Se habló mucho de las crisis y sus efectos sociales y políticos, de las cambiantes estructuraciones de los agentes sociales, del aparecimiento de nuevos agentes y sus consecuencias políticas, de la ola de democratización que vivía América del Sur, de las modificaciones habidas en el Estado y en las mediaciones políticas, de los cambios en los comportamientos políticos de los distintos agentes sociales. Tal vez, en cambio, no se insistió lo suficiente en otros temas, como la relación campo-ciudad o las modificaciones que se presentaban en la relación centro-periferia, tema, este último, preferido de las reflexiones dependentistas, e injustamente echado al olvido, como se evidencia hoy con gran claridad y dramatismo, por ejemplo, en la invasión norteamericana a Panamá y en la evidente pérdida de soberanía de nuestros países.

Pero no es casual el énfasis puesto tan directamente en las consecuencias políticas del sentido dado a estas modificaciones y en la búsqueda de opciones políticas que se transparentaba en los afanes del pensamiento social -incluidas aquí, por cierto, las reflexiones urbanas. De hecho, lo que se ha vivido fue una batalla política librada a nivel teórico en el seno de la intelectualidad "progresista", cuyo ímpetu, no obstante, parece haberse atenuado en la actualidad, cuando las "nuevas certezas" se sienten más o menos firmemente asentadas en la mentalidad de los investigadores y estudiosos. Sin embargo, también ellas deben ser puestas en cuestión, no solo por sus mismas debilidades relativas al propio momento histórico en que aparecieron y se hicieron fuertes, sino porque el avance de los acontecimientos ha revelado con claridad para quien quiera verlo su carácter ilusorio.

Por otra parte, también se han modificado otras cosas: la posición de los intelectuales y de las propias ciencias sociales en medio de todas las transformaciones que se estaban realizando y de aquellas que se esperaba ver.

Son, pues, estos dos grandes grupos de modificaciones y desplazamientos los que hacen de ejes alrededor de los cuales giran las preocupaciones y los afanes de los textos presentados en este volumen. Y esto porque es evidente que no es cualquier reflexión la que se necesita(ba) ni la que se realiza. Es aquella reflexión que se intenta -sobre todo- desde la ubicación no solo científica, sino también ética y política, de los investigadores que sienten la necesidad de "repensar las ciudades" latinoamericanas como parte indisoluble de un repensar nuestras realidades y las salidas que se le pueden proponer. Y, por lo tanto, de reevaluar la posición de los intelectuales en los procesos que estaba viviendo entonces y que vive ahora nuestro continente -y, ¡cuán claro aparece hoy!, el mundo entero.

La evaluación, por eso, no puede producirse ajena a una toma de posición científica, ética y política, como hemos dicho recién: ¿qué se juega hoy en América Latina? Todo el mundo sabe que los balances tienen la específica cualidad -y utilidad- de posibilitar el trazado de nuevas líneas de acción, la elaboración de nuevos programas (de investigación, en este caso). Y no se pueden, ciertamente, trazar perspectivas de discusión y avances en la comprensión de los gobiernos locales, los servicios urbanos, los movimientos sociales, o cualquier otro tema (y mucho menos si pensamos en temáticas que implican necesariamente acciones prácticas, como la planificación) sin haberse situado de algún modo en los debates teóricos y prácticos que sacudieron, particularmente durante el último decenio, a la intelectualidad latinoamericana, y sin tomar partido de alguna manera.

Tras las evaluaciones está el tema de la función social de los investigadores urbanos, tema que, como se comprenderá, presiona mucho más directa y fuertemente en aquellas disciplinas o situaciones más próximas a la práctica inmediata, pero que afecta a todos por igual. A fin de cuentas, incluso el reclamo de una especificidad teórica, digamos especulativa -en un sentido no peyorativo, por supuesto-, de la investigación urbana, supone la previa apuesta por una determinada función social para la intelectualidad.

Y es que, finalmente, de lo que se trata es de pensar la producción de ciencia y de técnica **junto a** la producción de los productores de esa ciencia y de esa técnica, que son dos cosas inseparables.

Los balances que tenemos entre manos, entonces, no son -no pueden ser- solamente evaluaciones de los temas escogidos.

1. El mundo interno de la investigación urbana[3]

Las vicisitudes de los temas y su tratamiento

Si nos atenemos a su historia dentro del pensamiento social urbano, a su desarrollo, incluso a su legitimidad como parte suya, podríamos hablar de tres grupos de temas abarcados por la investigación urbana latinoamericana.

En un primer grupo encontramos a la vivienda; los procesos de urbanización; la planificación urbano regional; los servicios urbanos. Se les puede añadir la economía y la cultura, tanto en lo relativo a la cotidianidad cuanto al comportamiento político (ambas, en este primer momento, al abrigo de la marginalidad). Son los temas de más vieja data, presentes desde la década de los años 50, algunos tal vez antes, no solo como tales temas sino también como ejes de la comprensión de las ciudades, de la urbanización o de lo urbano -y muchas veces como definidores de lo específicamente urbano, si es que no en la teoría, por lo menos en los hechos.

En general, su tratamiento teórico estuvo inicialmente marcado por la sociología funcionalista norteamericana y las teorías de la modernización y la marginalidad; su orientación más volcada a los aspectos cuatitativos y particularizada; su ámbito de existencia preferido

3 No nos proponemos en modo alguno realizar aquí una discusión de los desarrollos temáticos ni de las teorías que los sustentaron. Nuestro afán es más modesto: recoger y discutir las preocupaciones centrales que, según los balances incluidos en este volumen, están recorriendo los temas urbanos.

fueron las instituciones estatales de planificación que se creaban o consolidaban por esos años; su finalidad era alimentar las políticas estatales. No es, por supuesto, que toda reflexión urbana transcurriera necesariamente dentro de esos marcos institucionales; se trata, en cambio, de que transcurre **mayoritariamente** dentro de sus marcos ideológicos y propositivos. (Schteingart, Jaramillo, De Mattos, Negrón, Coing).

Un segundo agrupamiento reúne a los temas de los años 70: la comprensión del problema de la vivienda se enriqueció gracias al aparecimiento del concepto de hábitat urbano; el entendimiento de los procesos de urbanización se enriqueció no solamente con nuevas armas conceptuales, sino con su separación de los procesos urbanos, cuyo tratamiento se diferenció; los servicios urbanos se convirtieron en medios de consumo colectivo; las pautas de comportamientos sociales y políticos dejaron paso a los movimientos sociales urbanos; empezaba la preocupación por los poderes locales y los municipios como espacio privilegiado de la investigación en tanto que espacio privilegiado de la acción política.

Como se ve, se trataba no solamente -o no tanto- del desarrollo de los viejos temas, sino del intento de su superación crítica. Todo un nuevo cuerpo teórico entró en escena y revolucionó el pensamiento social urbano: el marxismo y, señaladamente, la sociología urbana francesa, representada sobre todo por Castells, cuyas orientaciones marcaron muy fuertemente a los investigadores latinoamericanos, a tal punto que hoy, al realizar los balances, se pueden encontrar sus huellas en casi todos los campos temáticos. Se buscaba entonces la relación de cada cosa con la estructura de la sociedad, con la lógica del capital y con las contradicciones sociales. De lo particular se saltó a lo general. Se buscó la especificidad de lo urbano en el consumo colectivo/reprodución de la fuerza de trabajo. Las políticas oficiales dejaron de ser el objetivo de la reflexión para convertirse en objeto de su crítica. En cierto modo, se vivía una explicitación del carácter

político de los temas urbanos, antes enmascarado por un enfoque y por un lenguaje técnicos o aparentemente imparciales.

El tratamiento de los temas de este segundo grupo ha sufrido desplazamientos. En un primer momento el acento se ponía en los análisis histórico-estructurales[4] donde -forzando un poco las cosas- la estructura era el sujeto de los procesos en marcha. En un segundo momento, en cambio, se principalizó el análisis desde la sociedad civil. Este desplazamiento implicó cambios de importancia para el tratamiento de los temas; quizás el ejemplo más claro de todo ello sea la evolución seguida por el estudio de los movimientos sociales. Si en la primera mitad de la década de 1970 -al influjo especialmente de los sucesos chilenos bajo la Unidad Popular- se resaltaba sus potencialidades transformadoras, revolucionaria[5] Pero en un segundo momento -fines de los 70 y durante la década de los 80- se hablaba más de sus potencialidades como democratizadores de la sociedad civil -a inspiración de Evers, por ejemplo-. Coincide con un desplazamiento del interés, que pasa de la sociedad civil al Estado. Puede parecer una sugerencia contradictoria, pero no lo es. El señalamiento de las limitaciones o imposibilidades de transformación revolucionaria a cargo de los movimientos sociales, que se reflejaba, sin embargo, en el se-

---

4 En realidad, de inspiración fundamentalmente estructuralista. Es bueno recordar que en ese entonces predominaban en el marxismo las lecturas en deuda con Althusser y Poulantzas. Castells, como él mismo recuerda, bebió de esas mismas fuentes.

5 Por eso el adjetivo de "sociales". Para Castells -como para Touraine- no cualquier movimiento es un movimiento social: explícitamente diferencia "movimientos urbanos (movilizaciones populares relativas a reivindicaciones urbanas) y movimientos sociales urbanos (aquellos que, a partir de dichas movilizaciones, producen efectos sociales cualitativamente nuevos en las relaciones entre las clases **en un sentido contradictorio a la lógica estructural dominante**)" (Castells: **Crisis urbana y cambio social**, Siglo XXI Editores, México, 1981, p. 150; el subrayado es nuestro). Una lectura, así sea somera, de la extensa bibliografía sobre movimientos sociales urbanos producida en América Latina en las dos últimas décadas, muestra que, en su gran mayoría, se ha usado el nombre del concepto, pero no su contenido, pese a las constantes referencias que se hace a Castells. En un artículo relativamente reciente, Touraine señalaba que los latinoamericanos utilizamos el concepto de movimiento social más al modo de la sociología norteamericana (como grupo de presión, etc.) (Touraine: "La centralidad de los marginados", p. 220, en **Proposiciones** No. 14, agosto de 1987, pp. 214-224).

ñalamiento de su potencial democratizador acotado a su propio horizonte, era la otra cara de la moneda de la afirmación de las posibilidades democratizadoras de o en la institucionalidad existente (léase: el Estado). Por eso el enorme interés que se comenzó a poner, contemporáneamente, en los poderes locales, en la concertación y en la gobernabilidad -partes todas ellas, tal como fueron presentadas, de un mismo paquete de ideas. Dicho con otras palabras, la confluencia en la investigación social entre sociedad civil y Estado -teniendo ahora como trasfondo la aspiración de efectos directos de la práctica de los investigadores en la vida social- terminó por asumir la forma del predominio del Estado sobre la sociedad civil, y no solo como constatación sino como utopía deseable (Echevería, Henry, Jacobi, Ziccardi, Calderón).

Teóricamente se expresó, grosso modo, en el predominio de un recusamiento de los enfoques históricos y estructurales y una preferencia de los estudios de casos particulares, un recusamiento de los ensayos pero, al mismo tiempo, una tendencia a reducir la investigación a los estudios de casos -lo que tampoco significó un abandono real del nivel ensayístico-; esta orientación llevó en poco tiempo a un rechazo más o menos extendido a los postulados básicos del marxismo -en tanto ejemplo predominante de visión holística- y, a veces, en un movimiento de retorno a Weber y a Rousseau[6]

(Desde un punto de vista teórico, el desencanto reflejaba la necesidad de reconocer y retomar ciertos temas y preocupaciones que antes quedaron marginados de la reflexión social, la incapacidad de la versión más chata del marxismo para dar cuenta de ellos, y la poca continuidad que, en ese ambiente, pudo tener entre nosotros el marxismo abierto después de Mariátegui.)

---

6 No estuvo esto exento de desplazamientos. La crítica teórica iba en realidad enfilada a la caricatura que el stalinismo había hecho del marxismo, pero la crítica ideológica iba dirigida más bien a desplazar del ambiente intelectual al marxismo en general. Ésta particular combinación y superposición de los objetos -distintos, pero presentados como una misma cosa-de la crítica teórica y la crítica ideológica y política ha sido una de las características más salientes del debate intelectual último.

Todos estos movimientos pueden explicar la evolución significativa que ha tenido en esta última década el tratamiento de los "viejos temas", como la planificación y las políticas públicas. El pensamiento social tendió a dejar su predilección por el discurso crítico y a reemplazarlo por el reclamo de efectos prácticos más o menos inmediatos. Esto posibilitó re-valorizar la técnica y el deseo de realizaciones tangibles, es decir, el dominio de las políticas públicas (participación o influencia en ellas), aceptando los límites que todo eso supone (Echeverría, Negrón, De Mattos, Ziccardi).

El aparecimiento dentro de la investigación urbana del tercer grupo de temas está estrechamente vinculado con el último momento del grupo anterior. El cambio de mentalidades permitió enfrentar de una manera diferente -positiva- el estudio de las tecnologías, los cambios tecnológicos, etc. Algo que tuvo dos componentes: por un lado, la "socialización" de la técnica, es decir, su apropiación por las ciencias sociales; y, por otro lado, la "tecnificación" de las ciencias sociales, es decir, el reconocimiento de la necesidad de atender adecuadamente al aspecto técnico de diversos procesos sociales (Gutman, Coing, Henry).

Pareciera ser que el pensamiento social urbano ha seguido un camino que lo ha llevado de lo parcial a la estructura, lo general y lo histórico, de nuevo a lo particular y ahora a interrogarse sobre nuevas globalizaciones y comenzar a plantearlas (Jaramillo); de una primera fase muy ligado a la planificación estatal y al pensamiento social, a un segundo momento signado por el desencuentro entre teoría y práctica (que en realidad revestía el desencuentro entre un segmento de la intelectualidad que pensaba lo urbano-regional -igual desde adentro como desde afuera del Estado- con la planificación realmente existente, dada por los hechos y por las políticas efectivamente implementadas por fuera de lo que normalmente entendemos por planificación. Y, actualmente, a un tercer paso en que se busca un nuevo encuentro de teoría y práctica urbanas. Pero eso, como siempre, puede hacerse desde la institucionalidad estatal, desde la institucionalidad popular, o desde el proyecto de una nueva institucionalidad que vincule ambas (Echeverría, Pírez); del predominio de las conceptualizaciones de la sociología funcionalista norteamericana a la hegemonía teórica marxista (sobre todo bajo la influencia de Castells) y ahora a un espacio teórico abierto a la concurrencia de distin-

tas corrientes, que si bien actualmente está marcado, en general, por un alejamiento del marxismo y un predominio de los problemas y el campo de respuestas ofrecidos por ideas sociológicas y políticas de inspiración socialdemócrata, es con todo un espacio todavía no construido que debe enfrentar condiciones cambiantes.

En este trayecto ha sido característica del pensamiento social volcado a lo urbano la búsqueda constante de una visión crítica. Se criticó la ingenuidad de ciertas propuestas, su clara dependencia de los proyectos políticos de las clases dominantes, el ocultamiento de contradicciones sociales propiciado por ciertas teorías y conceptos, la incapacidad y reticencia de ligar los pequeños procesos con las leyes estructurales. También se ha sometido a crítica el facilismo teórico, los reduccionismos, las pinturas de la realidad en blanco y negro, las rigideces conceptuales, la costumbre de querer obligar a la realidad a someterse a moldes y modelos preconcebidos, el estancamiento cómodo en fórmulas de carácter general.

Ahora pueden descubrirse las continuidades que ayer estuvieron veladas (de los primeros trabajos de corte tecnicista y cuantitativista a las visiones críticas y complejas (Schteingart), de la marginalidad a los movimientos sociales (Jacobi) y al "sector informal urbano", de los estudios regionales y el pensamiento municipalista -de larga tradición en hispanoamérica- a los poderes locales (Ziccardi), etc.). La riqueza que pueden introducir estos señalamientos en el pensamiento urbano son innegables, aunque más no sea porque ahora las búsquedas y las referencias no están dirigidas solamente a sí mismo o a una de sus corrientes.

Pero ahora también los balances hacen evidente las flaquezas del desarrollo último. Es verdad que, según su propia historia, hay unos temas que se han desarrollado en extensión y en profundidad más que otros. Esto, por una parte, es consecuencia inevitable del relativamente reciente estallido temático que ha enriquecido grandemente la reflexión urbana (y aquí nos referimos tanto al surgimiento de nuevos temas como a la "captación" de temas antiguos que hasta ahora eran percibidos como ajenos, pertenecientes a otras disciplinas). Pero, a pesar de ello, se hace visible el hecho de que las vicisitudes de un tema reflejan, a su modo, las vicisitudes generales del conjunto de la investigación urbana. Ya antes hemos visto que las

capas teóricas y metodológicas que cubrían el desarrollo de las ciencias sociales -incluidas, por supuesto, las urbanas- no solo dotaban de marcos generales compartidos, sino de potencialidades comunes, así como problemas, estrecheces y límites compartidos.

También se reconoce que, a pesar de ello, ha persistido el hábito de mantener el aislamiento de cada temática en sí misma. Los mismos marcos conceptuales, que han dado origen a interpretaciones de distintos temas emparentados teóricamente, han sido incapaces, no obstante de permitir, de facilitar o de sugerir interpretaciones integrales. Y no es simplemente que se haya desarrollado, de modo espontáneo, alguna "división del trabajo" que luego, al reunir sus productos parciales, pudiera ofrecer un cuadro de conjunto. Al contrario, han sido causa de mayores distorsiones. La "ausencia" de la economía ha traído muchos problemas; los servicios urbanos han dado en pensarse casi exclusivamente desde el consumo descuidando el momento de su producción y negándole carácter explicativo (Coing, Henry); no se ha desarrollado mayormente las potencialidades explicativas que tiene la vinculación entre movimientos sociales y crisis (y no es tan antigua la vinculación provechosa entre el tema de los movimientos sociales y el de las políticas públicas) (Jacobi); falta explorar con más profundidad las relaciones entre coyunturas económicas y políticas internacionales y la planificación (De Mattos, Negrón, Pírez) o los procesos de democratización, entre lo público y lo privado, entre el poder local y la economía local (Ziccardi), entre la economía local y los movimientos sociales o la democracia, entre ciudad y ambiente (Gutman), etc., etc. Se siente, de igual manera, que es necesario retrabajar relaciones de antigua presencia en el pensamiento urbano-regional, como aquella entre campo y ciudad, y en el pensamiento social latinoamericano, como aquella otra entre centro y periferia (De Mattos).

De allí que, en conjunto, se pueda decir que la investigación urbana ha avanzado con movimientos y resultados contradictorios. Si bien se ha caminado mucho en unas direcciones, no se lo ha hecho en otras. Si se han derribado antiguas certezas convertidas en trabas a una mejor comprensión de la realidad, y se han abierto nuevos campos para el pensamiento, y se ha permitido, por lo menos en la inten-

ción, complejizar muchas reflexiones, y se ha logrado hacer acopio de un caudal significativo de datos, experiencias e interpretaciones (Jacobi), persiste, sin embargo, un nivel de teorización aún bajo; es probable que en esto tenga también mucho que ver la moda actual que ensalza lo pequeño y lo empírico. Pero, igualmente, dentro del tratamiento de cada temática, se echa de menos el desarrollo de mediaciones explicativas (por ejemplo, entre la existencia de contradicciones objetivas y surgimiento de movimientos sociales -Jacobi-), se siente el peso de debates teóricos y metodológicos interrumpidos (Jaramillo) y la enceguecedora presencia de muchos sentidos comunes aceptados y repetidos sin mayor espíritu crítico... y hasta vuelve a parecer la discusión sobre los criterios con los que se recorta lo urbano y la pertinencia (o no) de distinguir los proceso que ocurren en la ciudad de aquellos procesos de la ciudad.

Así, pues, nos encontramos hoy en un nivel superior de las condiciones que determinan el desarrollo de la investigación urbana, pero con un cargamento de nuevos problemas que no han superado realmente las viejas dificultades, aunque las hayan cuestionado con mucha vehemencia y certeza desigual. Los balances, por eso, no muestran tanto el cierre de una etapa cuanto la necesidad imperiosa de extender el debate teórico-metodológico hacia las antiguas y las nuevas certezas.

La génesis de un pensamiento homogéneo

La similitud, o por lo menos el parentesco, de problemas que enfrenta la investigación urbana latinoamericana, tanto en cada país como en cada tema nos permite hablar de la génesis de un pensamiento homogéneo.

Hay diversos elementos que han confluido en esa dirección[7] Se señala la internacionalización de condiciones económicas y políticas (la crisis y los procesos de "democratización", por un lado, pero también la homogenización de políticas económicas gracias a la exten-

7 Cf. también el trabajo de Fernando Calderón y Patricia Provoste: "La construcción institucional de las ciencias sociales en América Latina", en **David y Goliath** No. 55, julio de 1989, pp. 66-79.

sión del fondomonetarismo, y sus consecuencias no solo en las condiciones de vida y organización, sino en los reordenamientos de los intereses estatales -por ejemplo, la secundarización de lo urbano-regional- (Ziccardi, De Mattos, Negrón). Ello actúa no solamente como contexto de la investigación, sino como "redefinidor de paradigmas" (Henry); por sus mismas características, y más aún en momentos en que comienza a re-interesarse por los efectos prácticos de su actividad, el pensamiento social urbano no puede ser indiferente a las profundas modificaciones de las condiciones que investiga, y en las que investiga y actúa; al contrario, es cada vez más sensible a las presiones (sociales e incluso políticas) de una "actuación real sobre el territorio" (Ziccardi; Gutman, Echeverría).

Pero no se trata solamente de las condiciones objetivas. En los últimos años se han hecho concientemente muchos esfuerzos que, al final, se encaminan en dirección a homogenizar preocupaciones, marcos conceptuales, respuestas, esfuerzos que han permitido ampliar el horizonte del debate y las discusiones, han posibilitado el aprovechamiento de distintas experiencias y han sido uno de los motores centrales en la producción, sin duda, de una de las fases más altas alcanzadas en el desarrollo de la investigación urbana latinoamericana.

Ya hemos hablado antes de las influencias teóricas que han dominado sucesivamente el campo de la reflexión urbana. Se reconoce (Ziccardi) la constante de que el desarrollo de la reflexión urbana -o, podría decirse, de la ideología que le da coherencia- ha estado muy influenciada por el desarrollo teórico habido o procesado en los países centrales. Marcos teóricos, temas o recortes temáticos, tratamientos y metodologías, por un lado, fuentes de financiamiento, eventos y espacios de formación, participación en investigaciones locales de investigadores extranjeros, etc., por otro. Claro, dos señalamientos son necesarios: con el tiempo se ha extendido y ganado espacio la investigación nacional; nuestra realidad no solo se convirtió en punto de referencia para la producción intelectual, sino en locus de desarrollos teóricos importantes. Lo que nos habla de flujos bi o multidireccionales.

Es evidente que la circulación de ideas no puede ser analizada como una simple circulación mercantil. Se trataba de un estado de ánimo científico relativamente común a distintos sectores de la intelectuali-

dad latinoamericana -ligado a las condiciones económicas y políticas predominantes (Jacobi), pero también a las del desarrollo teórico-, que sensibilizaban hacia determinadas opciones representadas, por ejemplo, por la teoría de la modernización, de la marginalidad, del marxismo o de corrientes socialdemócratas, expresiones intelectuales de sectores fundamentales de polarización social.

Esto, puede decirse, es común a cualquier época. Lo novedoso para nosotros resulta precisamente el despliegue y la confluencia de esos esfuerzos concientes a que aludíamos recién. Hay que resaltar, por un lado, el fortalecimiento de redes regionales de centros de investigación (CLACSO, FLACSO, REDES), e incluso de redes informales, que atañen no solo a la práctica teórica misma, sino a la mayor difusión de sus resultados (Echevería, Henry). Por otro lado, el desarrollo de estudios comparados de dos o más situaciones nacionales y la extensión de programas regionales de investigación, sobre todo en el caso de servicios urbanos y poderes locales (Ziccardi, Henry). Más aún, la realización de programas de formación y capacitación de investigadores en la propia América Latina han contribuido a dar una imagen distinta y más "local" a una formación que antes estaba casi exclusivamente centrada en las universidades europeas y norteamericanas, aunque en los últimos años, al influjo de las nuevas y difíciles condiciones que han tenido que soportar también las colectividades intelectuales, hayan tendido a disminuir (Pírez). Todos estos son elementos "nuevos" en las condiciones teóricas e institucionales en que se desenvuelve la investigación urbana, que han aportado cambios significativos en la configuración temática y conceptual del pensamiento urbano. Pero ellos no han reemplazado a los mecanismos tradicionales de comunicación e intercambio: encuentros, talleres y seminarios, por el contrario, se han multiplicado y han contribuido a fortalecer la homogenización de que hablamos (De Mattos, Henry).

Pero hay otro elemento que ha jugado un papel importante. En los últimos años la residencia de la investigación urbana se ha descentralizado. Porque ya no son únicamente los institutos estatales de planificación ni los investigadores norteamericanos y europeos que llegaban por estas tierras y se vinculaban con grupos más o menos aislados de estudiantes e investigadores locales. En muchos países las universidades despuntaron pronto como locales de reflexión. Y

en otros proliferaron los centros privados de investigación (Schteingart). Ello tendió a volver menos rígidos, más plurales los marcos -institucionales y conceptuales- en que se desenvolvía el pensamiento urbano. Al mismo tiempo, contribuyó en buena medida a diversificar las fuentes de financiamiento y, por lo tanto, de los intereses temáticos y orientaciones teóricas y metodológicas presentes en el mercado de la investigación social, que sin duda influyeron en los desplazamientos operados sobre todo durante este último período.

2. La relación entre la producción teórica y el mundo real al que se refiere directa o indirectamente

La relación teoría-práctica ha sido una de las constantes preocupación del pensamiento urbano, como, por lo demás, de todo el pensamiento social latinoamericana[8] La realidad objetiva (física, política, social, económica, local, regional, mundial; y no solo la realidad social, sino la natural, como es la trágica evidencia dejada por terremotos e inundaciones) no ha sido solamente el objeto ni el contexto de la investigación. Se ha convertido en la materia que se quiere trabajar, sobre cuya dirección se quiere influir (y es precisamente a este punto al que nos referiremos en adelante). Por eso la relación del investigador y de la investigación con la sociedad y con el Estado es parte inseparable de la reflexión urbana. La tensión teoría-práctica se refleja en la tensión entre dos tendencias objetivas: "tecnificar" (operacionalizar) las ciencias sociales o "sociologizar" la técnica. Por eso ha sido, en general, mucho más fuerte e impactante en la planificación, aquella "tecnología que deriva de las ciencias urbanas" (Negrón); y en la formación de investigadores[9] Y por eso, también, ha

---

8 Y ello ha sido parte constitutiva del autoconocimiento de la investigación social. Escojamos uno entre muchos ejemplos: "Los procesos políticos y sociales determinan los temas por tratar en las ciencias sociales", Mario R. Dos Santos: "Pactos en la crisis: una reflexión regional sobre la construcción de la democracia", p. 11; en: Mario R. Dos Santos (compilador): **Concertación político-social y democratización**, CLACSO, Buenos Aires, 1987, pp. 11-50.

9 De hecho, se presenta como fuerza articuladora de la reflexión en los balances sobre estos dos temas, mientras que en los demás tiende a jugarse como horizonte utópico.

estado, en general, tan marcada por las necesidades (ideológicas, de mano de obra, etc.) del Estado (Pírez), entendiendo que ellas no se expresan tan solo dentro de los límites físicos de su institucionalidad.

Pueden distinguirse dos soluciones a este problema, identificadas con distintos momentos que han estado determinados por el predominio de una u otra de las grandes tendencias que tensionan la conciencia de la intelectualidad social.

Como veíamos más atrás, la distancia entre teoría y práctica (y entre teóricos y prácticos) trató de ser salvada en un primer momento con la estrecha vinculación de todo el proceso de la investigación urbana (incluida la formación de los investigadores -Pírez-) con el pensamiento y la práctica de las instituciones estatales de planificación que se crearon en ese entonces. Por cierto que esto, como pronto empezó a hacerse evidente, no resolvía el problema más que desde un punto de vista formal: la adscripción física y mental de un sector de intelectuales en determinados espacios desde los cuales su acción "podría" volcarse en efectos prácticos y concretos para la marcha de la sociedad o de la ciudad, pero que en los hechos no produjo ningún efecto real sobre los procesos sociales ni sobre el territorio (hablando de la planificación urbano-regional). En cambio, la efectividad fue mayor en la producción y diseminación de ideologías, muchas de las cuales han pasado a formar parte importante de los "sentidos comunes" adoptados por las sociedades latinoamericanas.

En un segundo momento, al abrigo de los avances de la revolución cubana, la experiencia chilena bajo la Unidad Popular, los logros realizados por el movimiento popular en distintos países de la región, la revolucón sandinista, y el predominio teórico del marxismo, la investigación buscó resolver el desencuentro con la crítica a las acciones estatales y la vinculación a los sectores populares, lo que, en cambio, produjo un distanciamiento entre, investigación y planificación, entre investigadores y planificadores. El hogar de la investigación abandonó, por lo menos en gran parte y como movimiento legitimador, los edificios públicos y se trasladó a las universidades y a los centros privados.

Pero esta nueva "polarización social" de un segmento importante de la intelectualidad se ha dado bajo distintas "polarizaciones políticas": primero el socialismo, después -al influjo del fin de las dictaduras y de las "transiciones democráticas" y la creencia en posibilidades de refundar la sociedad y de crear nuevos órdenes de convivencia social- "la democracia" (que mayoritariamente comenzó a deslizarse casi enseguida hacia su definición socialdemócrata o socialdemocratizante). Un nuevo compromiso comenzó a gestarse. Una distribución más equitativa de la riqueza social en (y) una sociedad democrática; la búsqueda de (o la apuesta o la prédica por) formas de concertación social en las que -al contrario del modelo europeo- participen, a más de las clases fundamentales (el capital y el trabajo), otros sectores sociales y se legitimen nuevas formas institucionales que impidan desbordamientos y rupturas hacia una u otra orilla.

El vínculo con los sectores populares -así, sin más- empezó a ser visto como pensamiento sin acción, porque la acción empezó a ser leída como el logro de efectos inmediatos sobre la realidad. Esto -y las lecturas que contemporáneamente se hacían de la revolución sandinista- replanteó la relación con el Estado y con la sociedad, por lo menos con dos consecuencias visibles: la busca de una relación tipo inserción con el Estado y la puesta sobre el tapete del hecho de que la administración y la gestión no son solo cuestión de las burguesías y de sus Estados.

La reflexión sobre la experiencia pasada parecía mostrar que no solo el pensamiento revolucionario aparecía irreal; también el pensamiento estatal. El primero, porque efectivamente dejaba sin considerar aspectos fundamentales de la evolución tenida por nuestra sociedad y porque se tendió a (con)fundir la impracticabilidad en un momento dado con la imposibilidad histórica y estructural. El segundo porque no consideraba lo que realmente era, ofrecía soluciones ingenuas o falaces y se mostraba inadecuado con la realidad y con los proyectos dominantes; mientras tanto, la planificación realmente existente se realizaba por la vía indirecta de otras políticas públicas. Pero esto, que era una caracterización de la práctica técnica anterior, pone frente a la actual en el dilema de tener que acomodarse a los requerimientos de las clases dirigentes si quiere tener alguna efectividad, así busque sus espacios de acción en las brechas abiertas por la mar-

cha de las confrontaciones sociales. El mundo de la investigación social, así, aparece inmerso en una nueva tensión: entre el mundo real y el mundo imaginario, entre estos y los mundos posibles que se incuban a veces imperceptiblemente.

Entonces se hace transparente el tema de la función social de los intelectuales urbanos. El estado y las clases dirigentes requieren dos tipos de intelectuales: los pensadores, productores y reproductores de teorías científicas y de ideologías, y los técnicos. Las clases subalternas, en su lucha por la hegemonía, también. Los intelectuales, como reflejo peculiar del movimiento general de la sociedad, pueden polarizarse (y no necesariamente en la forma de militancias políticas, sino de opciones intelectuales) hacia cualquiera de estas fuerzas fundamentales o pueden tratar de mantenerse neutrales para tratar de tender puentes entre ambas. La experiencia muestra que, entre nosotros, la posición intermedia, aunque cuenta con adherentes, no es vista con buenos ojos. Pero eso no resuelve la cuestión, porque la vida material de los investigadores produce muchos cruces entre las residencias físicas de cualquiera de estas opciones; y mucho más en el estado actual de la ideología de la investigación social, que tiende a crear y fortalecer puentes de comunicación.

Pero hay algo más que queda sobre la mesa. El hecho de que dos "polarizaciones políticas" diversas recubran todavía, aunque contradictoriamente, una misma "polarización social" hace que hasta cierto punto se compartan temas y preocupaciones y, en más de un sentido, un mismo marco de reflexión. Un diálogo más franco y un debate más abierto y honesto entre estas vertientes podría enriquecer mucho la investigación social urbana.

En fin, todo este trayecto recorrido por la investigación urbana -tanto en sus consideraciones internas a sí mismas cuanto en sus relaciones con los procesos sociales, de los que es parte-no es el de una evolución lineal con un punto final -el actual- predeterminado, como podría haber parecido hace apenas dos o tres años. Fue producto de intensas luchas y desplazamientos intelectuales profundamente vinculados a las modificaciones, sobre todo políticas, que ha vivido nuestro continente. La situación de hoy, por lo tanto, no es nada parecido a un derrotero ya establecido por el deberá seguir de hoy en adelante el pensamiento urbano. Si reconocemos que las grandes oscilaciones

políticas han producido modificaciones de enfoques, teorías, etc. en los investigadores, no podremos menos que esperar nuevos cambios en el pensamiento urbano.

La relación entre crisis y democracia -marco general de cualquier reflexión hoy en día, como es sentir generalizado- (pero también las vicisitudes y las resoluciones de la cuestión nacional) puede producir efectos inesperados. De hecho, ya hay algunos que comenzamos a ver. Unos son la explosión violenta y esporádica de masas hambrientas (Río de Janeiro o Sao Paulo de manera intermitente, Santo Domingo hace apenas un lustro, o recientemente, en la primera mitad de 1989, Caracas y Buenos Aires); otros son la total ingobernabilidad de las sociedades a través de las viejas instituciones estatales (que, por causas distintas, se ha desarrollado en Colombia y Perú); otros, el mantenimiento de situaciones revolucionarias prolongadas (como El Salvador); otras, finalmente, el desarrollo de opciones políticas clasistas, populares y nacionales que operan también desde adentro de la institucionalidad burguesa (y que, con eso mismo, la ponen en cuestión, como es el caso del crecimiento explosivo del PT en el Brasil).

En estas condiciones, el esquema democratización-concertación ya no puede tener la misma aplicabilidad y es cada vez menos atractivo para grandes sectores de las masas latinoamericanas. Es esta una compleja situación que obliga a repensar y replantear muchas cosas todavía. Así que no puede causar extrañeza que ya comiencen a sentirse insatisfacciones con la formalización que se ha intentado dar a la evolución última del pensamiento social urbano. Es probable, incluso, que se produzcan tensiones de importancia entre la dimensión ética y la dimensión política (o técnica), en tanto la evolución de aquellas que están de moda permiten prever una quiebra moral no muy lejana, o entre la dimensión política (o técnica) y la intelectual, en tanto estas ya no responden con la misma aparente claridad a los procesos en marcha. Nuevos desplazamientos están a la vista y nuevas polarizaciones se están gestando.

Por eso es que, contrariando las apariencias, lo que todavía está en discusión, lo que sigue estando en juego, es qué discurso crítico se requiere. El camino recorrido -y tan sucintamente reseñado- no tiene un solo signo. La crítica de un marxismo chato, sin vivacidad ni

creatividad, no solo significa "el fin del socialismo (realmente existente)": significa también, desde otra perspectiva, la vigencia -hoy más que ayer- de un marxismo abierto. Porque implica la necesidad de responder, en la teoría, desde el cuestionamiento efectivo a los dogmas y a las ideas estancadas y anquilosadas, al mismo tiempo que desde la defensa de los principios y el desarrollo creativo del marxismo, como quería Mariátegui (igual que Gramsci, tan citado en un tiempo y tan olvidado hoy en día).

Mario Unda
Enero de 1990

LA FORMACION DE INVESTIGADORES URBANOS EN AMERICA LATINA

Pedro Pírez

1. PRESENTACION

Preguntarse sobre la formación de investigadores urbanos en América Latina lleva a repensar algunas cosas. Incita un movimiento introspectivo: qué es lo que cada uno hace, cómo ha llegado a ello, con qué formación inició y continua esas tareas y, particularmente, cuál es la formación que hoy desearía haber tenido. Por otra parte, y tal como lo indica el programa de este Taller, supone intentar una evaluación crítica del camino recorrido", "inventariar y sistematizar" las principales experiencias, "difundir los resultados" y fortalecer los vínculos. Todo ello en el contexto de, y de acuerdo a, los problemas actuales de la investigación urbana en América Latina.

En esta ponencia trataré de hacer un poco de eso, pero en particular, intentaré recuperar algunos elementos de las experiencias anteriores de manera de pensar el momento actual y, especialmente, el futuro.

2. ¿QUE SE HIZO?

Para la formación de investigadores urbanos en América Latina se han utilizado, en general, dos procedimientos: se ha enviado estu-

diantes a los programas existentes en los países avanzados o se han creado programas propios en la región.

No es posible, en este momento, evaluar la significación de la formación de investigadores fuera de la región, en los países avanzados. Ese tema queda, por eso mismo, solamente nombrado. Esa alternativa ha perdido importancia por diferentes razones, entre otras, y no es la menos importante, por el endeudamiento de América Latina y la indisponibilidad de fondos para su financiamiento. De todas formas, es evidente que no puede tratarse sino una posibilidad a falta de condiciones en la región.

En este momento interesa enfocar las experiencias llevadas a cabo en América Latina, sin pretender dar un panorama ni hacer una evaluación completos (para ello ver, por ejemplo, SIAP, 1983). Por el contrario, mencionaré algunos temas que considero relevantes para cumplir el objetivo de esta ponencia.

2.1. La aparición de experiencias de formación de investigadores. De la dependencia de la planificación a la autonomía académica.

La formación de investigadores sobre temas urbanos en América Latina apareció en forma tributaria de las necesidades de los aparatos de planificación urbano-regional que se crearon en distintos países. Más aún, los diferentes momentos en que se establecieron esas experiencias se deberían a aquellas necesidades.

Este rasgo tuvo, al parecer, una influencia muy grande que se prolongó en el tiempo. Desde entonces se formó un perfil, tanto del investigador como del programa para su formación, caracterizado por la referencia a los aparatos estatales, un rol predominantemente técnico, con base en una formación fundamentalmente analítica e instrumental.

La subordinación de los programas de formación a la planificación significó una relativa subordinación del papel del investigador frente al del planificador. Tampoco es este el momento de dar cuenta de este tema (es posible aún, seguramente, releer a Unikel y Pírez, 1981). Sin embargo puede afirmarse que, mínimamente, se trata de dos ro-

les diferenciados y, por consiguiente, puede pensarse legítimamente en la necesidad de distinguir igualmente los procesos para su formación.

Esto significaría que las experiencias iniciales se orientaron a producir recursos humanos para los aparatos de planificación, y que, dentro de ese objetivo, se formó a los investigadores. Es decir investigadores **de** o **para** los organismos de planificación.

Esa subordinación se concretó en dos aspectos fundamentales. Los problemas de la planificación y de las instituciones planificadoras fueron el centro en torno al cual se organizaron las experiencias de formación (casi únicas durante mucho tiempo). En segundo lugar porque se conformó un mercado de fuerza de trabajo orientado por sus demandas.

Más aún, páreciera que la formación científica para los estudios urbanos aceptó un criterio en función del cuál el objetivo fue resolver situaciones, dar respuestas a los problemas de la región en forma rápida e inmediata. Era necesario, en consecuencia, no perder tiempo en pensar demasiado sino en dar propuestas para la acción de los organismos técnicos de planificación. Más aún cuando podía echarse mano a una elaboración ya sistematizada que se aprendía, por otra parte, en los centros de los países avanzados, particularmente en los anglosajones. Esa organización funcional (como función social) referida a los aparatos de planificación fue, por lo demás, un buen caldo de cultivo para el desarrollo local de ciertos enfoques que trabajaron lo urbano desde la perspectiva de la eliminación de las disfunciones que trataban el desenvolvimiento de los sistemas económicos y sociales.

Frente a ese estilo surgieron otras inquietudes motivadas por dos razones vinculadas entre sí: las limitaciones de la planificación y la necesidad de repensar la problemática urbana de América Latina.

La aplicación de las nuevas corrientes de desarrollo de las ciencias sociales latinoamericanas, aquello que se llamó la perspectiva histórico estructural, fundada especialmente en la recepción y reelaboración del marxismo, motivó un importante cambio en la orientación de los estudios urbano-regionales. Tuvo importantes consecuencias

para la concepción de la temática, la de la planificación y de la formación de recursos humanos para investigar en esas áreas. Simplificando, porque además la historia es conocida por todos, puede afirmarse que se transitó desde una concepción técnica a otra sociopolítica de los fenómenos urbano-regionales.

Un resultado fundamental fue la vinculación de la temática urbano-regional con el desenvolvimiento global de las sociedades. Así, los aspectos territoriales comenzaron a percibirse como resultados de procesos que ocurrían en las sociedades y, a la vez, como condicionantes de los mismos. La planificación, de esta forma, pareció limitar sus pretensiones por una parte y ampliar su manifestación por la otra.

La limitación de las pretensiones de la planificación se refirió a la percepción y evaluación de los instrumentos técnicos de acción en sus resultados territoriales, desde los procesos sociales, políticos y económicos que los determinaban. Por eso mismo, la perspectiva de la planificación se amplió a la consideración de esos procesos. Dejaba de ser una actividad exclusivamente "técnica", es decir que operaba solamente con instrumentos territoriales, para incorporar en sus consideraciones centrales a las relaciones sociales y políticas. De esta forma se cambió también la función y naturaleza del diagnóstico. Este ya no debía ser una descripción sumatoria de indicadores sino, fundamentalmente, un aporte para la identificación de los procesos sociales económicos o políticos que sustentaban los fenómenos que se querían enfrentar. Así se volvía necesario para la planificación un conocimiento de la realidad que era diferente de los enfoques anteriores.

Ese cambio parecía permitir una nueva unidad de investigación y planificación al urgir un tratamiento científico de la realidad urbano-regional que superara los diagnósticos convencionales, requiriendo una verdadera investigación de la totalidad social en juego.

Sin embargo, la síntesis no fue fácil de producir. Aún hoy las decisiones de política que tienen importantes efectos en la configuración territorial se siguen pensando en términos convencionales, espacialmente reduccionistas (un ejemplo de éstos es el tratamiento oficial que se hace del proyecto de traslado de la capital en Argentina).

Evidentemente, la síntesis que sustentaba la nueva articulación de investigación y planificación era posible únicamente si se basaba en procesos sociales y políticos que iniciaran transformaciones en esos ámbitos de la realidad de cada país. Y ello depende, como todos sabemos de los contextos políticos y económicos de cada realidad nacional.

Desde mediados de los años setenta las diferente coyunturas nacionales dificultaron procesos sociales que tendieran a articular la planificación con los procesos sociales de base popular. No solamente por el predominio de regímenes políticos autoritarios sino por la presencia de políticas económicas (sintéticamente denominadas monetaristas) que logran reproducirse aún cuando desaparecen los regímenes dictatoriales que las habían iniciado o que se implementan en países donde se mantuvo el sistema político constitucional[1].

Por eso mismo pareciera que se cristalizan dos modelos de investigación y de investigador urbano en torno a dos modelos de política urbano-regional: Uno, en relación a los aparatos del estado, dejando hacer o bien funcionalizando las necesidades de los sectores predominantes del sistema de acumulación, atendiendo casi exclusivamente las contradicciones que ponen en cuestión el orden. Otro, vinculado con los sectores populares, en la generación de comportamientos de solidaridad y organización para sobrevivir integrando su inserción territorial en las tendencias predominantes.

Por eso mismo se formaron y mantuvieron dos modelos de hacer investigación, dos maneras de referir los trabajos y, en definitiva de entender el papel de la investigación y del investigador en la región.

Esos dos modelos de investigación tienen, por lo general, dos ámbitos institucionales diferentes: los organismos estatales de planificación y los organismos académicos de investigación (públicos o privados) o nuevas formas que integran la investigación de tipo académico con la acción de los sectores populares.

Esa distinción es interesante ya que la planificación es, también, uno de los núcleos fundamentales de la investigación de los enfoques académicos. Es importante entonces preguntarse sobre el por qué de la oposición que, al parecer, marcó la iniciación y consolidación de

la formación de investigadores urbanos en América Latina. Más aún, esa diferenciación y oposición de paradigmas se produjo dentro de las organizaciones profesionales. Es conocido, por ejemplo, que la SIAP está integrada por dos grupos fundamentales de asociados. Aquellos que se vincularon a ella con base en sus actividades de planificadores. o de funcionarios o consultores relacionados con las actividades de planificación, y aquellos que se provienen de las actividades académicas, de investigación y docencia. En algunos momentos esa diferencia se percibió y se vivió como cierta posición.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que esos dos "paradigmas" no son sino dos tendencias predominantes, ya que se trata de dos mundos con múltiples contactos entre sí.

Ahora bien, pareciera haber predominado cierto maniqueismo en la formación científica de la problemática urbano-regional. Por una parte esos dos mundos iniciales, diferentes, separados, a veces opuestos y otras integrados. Más allá de esa polaridad inicial, existen otras oposiciones que puede resultar esclarecedor repasar brevemente.

La formación de investigadores urbanos en América Latina está, al parecer marcada por un sistema de oposiciones polares, cuyo análisis puede premitir armar algo más este rompecabezas.

2.2. Las opciones en la formación de investigadores urbanos

Las distintas experiencias realizadas se habrían formado con base en determinadas opciones de alternativas polares que se presentaban. A continuación mencionaré algunas.

2.2.1. Formación general o especialización

Buena parte de los investigadores actuales se iniciaron en la investigación dentro de alguna de las disciplinas de las ciencias sociales y "aplicaron" esa formación al tratamiento de "temas urbanos". Sociólogos, economistas, antropólogos que habiéndose formado como tales, aún con niveles de especialización disciplinaria han hecho "sociología urbana", "economía urbana", "antropología urbana", etcétera. Una mención especial merecen los arquitectos: parecieran haber

sido durante mucho tiempo los dueños de parte considerable del territorio urbano-regional. El tránsito de concepciones espacialistas a otras de base socio-económica les fue quitando en cierta forma ese oligopolio y los transformó en otros profesionales más que debieron refuncionalizar sus aprendizajes disciplinarios. Más aún, los déficits relativos de su formación en ciencias sociales los colocó a veces a la zaga de los recién llegados que salían de éstas.

En los casos de formación general, se produjo una especialización espontánea ("autodidáctica") en la que tuvieron que ver las investigaciones que pudieron realizarse y los fondos disponibles para ello.

Esa especialización espontánea indicaría un nivel elemental de desarrollo o diferenciación de la formación en ciencias sociales en relación al objeto particular de lo urbano. Por otra parte un nivel igualmente preliminar en la atención de los problemas urbanos. Sería parte del primer movimiento de atención de una problemática que se considera importante cuando aún no existen recursos humanos formados especialmente para hacerle frente.

Este aspecto se vincula estrechamente con el que mencionará en el nº 3, sobre la organización disciplinaria o temática de la formación. Allí se continuará el razonamiento.

2.2.2. Actividades de grado o de posgrado

La mayoría de las experiencias de formación de investigadores urbanos en la región fueron realizadas en el nivel de posgrado, es decir, para estudiantes que habían obtenido previamente un grado de licenciatura o equivalente. Esos cursos, sea que ofrecían o no un resultado académico formal (por ejemplo un grado de maestría) o solamente una certificación, se supone que permitían aprovechar una disciplina previa (de alguna de las ciencias sociales, de arquitectura o de ingeniería normalmente) y organizar actividades que trascendieran los aportes y limitaciones de los enfoques disciplinarios.

El trabajo de posgrado permitía aprovechar una formación básica que habilitaba mínimamente para el trabajo dentro de alguna de esas disciplinas. De esta forma se realizaba formal y sistemáticamente la "aplicación" disciplinaria (en casos de posgrados unidisciplinarios) o

bien se integraba el conocimiento original en esfuerzos interdisciplinarios en torno a la temática urbana como objeto concreto.

2.2.3. Organización disciplinaria o temática

Las principales diferencias entre quienes se formaron dentro de una disciplina, lo que llamamos formación general sin especialización en "lo urbano", y quienes surcaron programas con esa especialización, residen en el tipo de trabajo, por consiguiente, en el tipo de formación y, como resultado, en el tipo de profesional.

Por lo general, los posgrados destinados a formar investigadores urbanos se orientaron a integrar estudiantes provenientes de una diversidad de disciplinas científicas para que realizaran experiencias de formación no disciplinaria.

Como todos sabemos, aquello que convencionalmente llamamos urbano, o urbano-regional es un objeto concreto que, como tal, es recortado diversamente por las distintas disciplinas que dan cuenta de él en forma parcial (aunque sea en enfoques globales).

De allí surge la diferente organización disciplinaria o temática. Si se piensa en "lo urbano" como objeto de acción (para los aparatos estatales, por ejemplo) es preciso tener una percepción global de la totalidad. El enfrentamiento disciplinario no es sino una reproducción, en la ciencia, de la división, de la sectorialización de la realidad que dificulta la comprensión del verdadero significado de los procesos que determinan a los fenómenos.

La formación no disciplinaria sino temática, en torno a un objeto concreto, obliga a una organización interdisciplinaria del conocimiento. Esa interdisciplinariedad puede permitir una concepción de la totalidad, una verdadera aproximación a los procesos reales y, por ende a las posibilidades de operar sobre ellos.

El problema de la formación temática, organizada sobre la totalidad del objeto y realizada interdisciplinariamente, se acerca mucho a aquello de que ganar en extensión supone perder en intensidad. La especialización en sociología urbana, en economía urbana, o en cualquier otra de las disciplinas sociales "aplicadas" al objeto urbano

(mejor dicho del estudio del recorte disciplinario de ese objeto concreto) supone la posibilidad de ganar en intensidad, es decir de profundizar teórica y metodológicamente. Sin embargo, el trabajo interdisciplinario supone el manejo, mínimo al menos, de cuestiones generales (tal vez la expresión correcta sea cuestiones multidisciplinarias generales) de una cantidad de disciplinas y enfoques teóricos y metodológicos. En suma, la integralidad del objeto urbano supone la puesta en operación de contenidos sociológicos, económicos, políticos, jurídicos, antropológicos.

Esa alternativa (extensión/intensidad) se cuela aún imperceptiblemente en la organización de los programas de formación. Resulta difícil determinar el mínimo necesario de conocimientos disciplinarios necesarios para un manejo de la totalidad del objeto concreto sobre el que se trabaja.

2.2.4. Desde el punto de vista de la definición del objeto: lo urbano o lo regional.

En la organización de la formación, sea desde un punto de vista disciplinario como temático, aparece el problema de la determinación del objeto de trabajo. Pareciera que en un principio compiten dos recortes: "lo urbano" y "lo regional".

Se agrega así un mayor nivel de complejidad y, por consiguiente, de complicación para la organización de la formación. El problema es: se abarca o se aprieta mucho de qué.

Por lo general los programas de formación tuvieron una mayor atención de la problemática definida como regional. Es muy probable que esto se deba al ya mencionado peso de la planificación. Fue muy diferente la organización de ambos intentos de planificación. Una de esas diferencias radicó en que los estudios regionales vinculados con la planificación se basaron desde un inicio en las ciencias sociales (en particular en la economía) y realizaron integraciones multidisciplinarias con diferente grado de articulación. Por el contrario, la planificación urbana fue concebida y trabajada originalmente como planeamiento físico. Para esto último no hacía falta, se pensaba, mucho más que una formación de arquitecto urbanista que pudiera diseñar

(es decir dibujar un plano) físicamente los continentes materiales del desarrollo urbano.

La tendencia fue unificar esos objetos en la medida que se desarrollaron interpretaciones globales al vincularse con el desarrollo de las formaciones sociales.

La división del trabajo se produjo, tal vez, en razón de las necesidades de organización de los programas docentes. Así se priorizó un perfil profesional más que una orientación conceptual. Si bien en algunos casos las nociones fundamentales siguieron trabajándose en común, el conocimiento de situaciones, el trabajo de los elementos concretos requirió la especialización.

2.2.5.Currículum analítico o crítico

Las ciencias sociales latinoamericanas alcanzaron a partir de los años sesenta un importante desarrollo crítico. Ese rasgo se aplicó no solamente a la sociedad sino particularmente a sí mismas. Ello cambió las perspectivas económicas, sociológicas y políticas de los estudios de la región. Las investigaciones urbanas recibieron rápidamente esas innovaciones y, a partir de ese momento, coexistieron (y lo hacen aún) dos perspectivas fundamentales (ya mencionadas). La primera de ellas se conformó con base en las orientaciones neoclásicas en la economía y funcionalistas en la sociología y quedó fijada en lo que pudiéramos llamar los enfoques "clásicos" de la problemática urbana en la región. La segunda, elaborada en referencia a la primera, se autodefinió como contestataria. Se basó en la crítica de los enfoques existentes y se fue definiendo en su referencia como aplicación o desarrollo de las nuevas perspectivas que movilizaban a las ciencias sociales latinoamericanas[2].

Los cursos de formación de investigadores receptaron esos enfoques. Algunos continuaron con los trabajos analíticos, otros se organizaron en torno a los enfoques críticos y, por último, otros incorporaron a ambos.

La concepción de la planificación basada en los enfoques críticos desmitificó el papel que se atribuía a la planificación y transformó la concepción que se tenía de esa actividad. Si los problemas urbano-

regionales eran ante todo problemas sociales, se resolvían con base en las relaciones políticas de la sociedad, de allí que lo fundamental fuera identificar sus determinantes fundamentales para, en segundo término, planear acciones que los enfrentasen. Esas acciones, por otra parte, no deberían centrarse solamente en el manejo de técnicas sino fundamentalmente en la generación de fuerzas sociales que, apoyando o negando instrumentos de acción desde los aparatos del estado, pudieran producir transformaciones en las tendencias urbano-regionales de las sociedades.

Si lo determinante era las relaciones sociales, solamente la transformación de esas relaciones daría lugar a cambios en la configuración urbano-regional. En ese contexto se pensaba la acción del estado y tenía sentido en tanto apoyara o modificara las tendencias de los sistemas de relaciones.

2.2.6. Orientación técnica o política

La opción anterior tendió a confundirse con esta. Los enfoques analíticos concebían la realidad en forma predominantemente técnica, mientras que los críticos lo hicieron en forma predominantemente política.

Esta opción muchas veces hizo descuidar, respectivamente, aspectos que cada paradigma incluía pero que eran centrales en el alternativo.

En cierta medida, las concepciones políticas enfrentaron la necesidad de reformular los procesos metodológicos y técnicos para la investigación y, particularmente, para implementar acciones desde los aparatos estatales.

El desigual desarrollo existente a ese nivel motivó una cierta debilidad técnica de los enfoques alternativos que al no tener respuestas igualmente articuladas, ofrecían lo que se percibió como un déficit en la formación.

2.2.7. Enfoque teórico o práctico

El predominio de enfoques críticos provocó, por lo menos en un primer momento, un peso mayor de la formación teórica y la subordi-

nación de los aspectos técnicos. No solamente los propios de la instrumentación de la planificación, sino aún de la investigación misma. Se trataba de conocer cómo operaba la sociedad, cuáles eran las relaciones fundamentales que la determinaban y, particularmente, que determinaban la producción de configuraciones urbano-regionales específicas. Para ello era necesario trabajar en un nivel muy alto de abstracción. Por otra parte, particularmente en un principio, no existían desarrollos suficientes como para bajar a situaciones concretas.

La alternativa, en cierto modo, fue priorizar los aspectos teórico-metodológicos generales que permitían hacerse cargo de situaciones diferentes o priorizar las situaciones concretas que acercaban en forma inmediata al tipo de problemas a enfrentar. El desigual desarrollo teórico y metodológico hacía difícil su resolución, dentro de limitados procesos de aprendizaje.

2.2.8. Referencia al estado o a la sociedad civil.

Este aspecto puede entenderse tanto como una orientación hacia el mercado, como también una concepción del papel social del investigador. Se ha hablado mucho de la orientación de la formación de investigadores y aún planificadores hacia otros "clientes" fuera de los organismos de planificación. Sin embargo, la referencia fue, casi exclusivamente, a los sectores populares. Conviene repensar un poco esta oposición.

En realidad se trata de una diferencia de orientación hacia los organismos estatales o la sociedad civil. Dentro de ésta pueden distinguirse, aún, los distintos componentes.

La oposición estado-sectores populares se contruyó con base en dos paradigmas como lo indica la oposición analítica-crítica: se esperaba operar mediante cambios que asegurasen el desarrollo de los sistemas sociales de la región bien transformaciones estructurales en los mismos. Se suponía, en este segundo caso, que solamente así se superarían las controvertidas situaciones urbano-regionales, que desaparecerían junto a otras irracionalidades de los modelos de sociedad imperantes.

Lo anterior suponía referir diferenciadamente la reflexión científica, y en consecuencia determinar un perfil de profesional también distintamente referido en lo social. Por un lado los investigadores que se orientaban a operar como parte de los organismos de planificación del estado y por la otra la investigación vinculada con la generación de estrategias para los sectores populares.

Uno de esos papeles suponía operar en función de la reproducción de las formas sociales imperantes, mientras que el otro se orientaba por su transformación.

Pero, esta visión excluye una parte de la ciudad. Fuera del Estado no solamente se encuentran los sectores populares, aunque sean estos quienes buena parte de las veces se hallan enfrentados con aquel. También forman parte de la sociedad civil actores urbanos capitalistas que se mueven en razón de la obtención de ganancia y para los cuales la investigación es también necesaria. El trabajo en consultoría, por ejemplo, vinculado a la planificación estatal o a la toma de decisiones empresarias es un ejemplo de ello. Esto tampoco estuvo ausente de la concepción de la formación.

La realidad muestra un importante entrecruzamiento de esos roles. En el caso de América Latina las necesidades de la sobrevivencia y el financiamiento de la investigación han llevado a desarrollar formas heterodoxas en las que los recursos pueden obtenerse de diferentes fuentes en razón de objetivos finales no necesariamente coincidentes.

2.2.9. Formación dentro de un paradigma teórico-metodológico o formación pluralista.

Resulta evidente que para los años setenta existían dos paradigmas que, puede decirse, competían en el mercado de las ideas y de las acciones para el tratamiento de los problemas urbano-regionales.

La formación también se hizo cargo de ello. Se presentó así una nueva opción entre alternativas. Organización de experiencias de capacitación que desarrollaran solamente una (aunque informasen de la otra), o bien cursos que trabajasen ambas perspectivas con diferente grado de dedicación.

Por un lado, se partía de la creencia en la superación de las teorías y políticas basadas en concepciones neoclásicas o funcionalistas. Convencimiento al que se había llegado por medio de investigaciones que habían analizado particularmente los procesos nacionales de desarrollo en sus aspectos urbano-regionales. Por eso mismo, debía enseñarse otra cosa. El trabajo de investigación y de planificación debía superar las limitaciones de los enfoques criticados. Sin embargo, difícilmente podía prescindirse totalmente de ellos. Estos eran hegemónicos, por una parte, en el mundo de la planificación y, en cierto grado, también en la investigación, particularmente en los sistemas académicos fuera de América Latina.

La formación de investigadores nuevos no podía dejar de atender a sus condiciones de comunicabilidad y de inserción en sistemas académicos o técnicos en los que deberían interactuar con los paradigmas que se consideraban superados.

Por el otro lado, frente a la creencia de la viabilidad de los enfoques neoclásicos y funcionalistas, tampoco podían ignorarse los nuevos desarrollos conceptuales y también debían prepararse condiciones de interlocución.

2.2.10. Formación formal o informal (en la "práctica").

Hasta ahora, en los apartados anteriores me he referido a lo que puede llamarse la formación formal. Aquella que se produce en instituciones destinadas a la capacitación de recursos humanos, siguiendo algún tipo de programa de actividades de estudio. Pero todos sabemos que la formación de un investigador es mucho más que eso. Por qué no recordar el conocimiento popular que habla de la "universidad de la vida" refiriendo a que se aprende a vivir viviendo. En tal sentido pudiera decirse que en realidad solamente se aprende a investigar investigando y que la formación no es sino la obtención de las condiciones para iniciar esa vida.

En la actualidad buena parte de quienes producen conocimiento sobre los problemas urbanos debe su oficio tanto a la práctica como a una formación formal. Esto indica la importancia formativa de los grupos de trabajo que, en la región, han ido incorporando y formando a profesionales de las ciencias sociales. Esa fue, muchas veces, la

manera que permitió realizar procesos de formación de investigadores que articulaban actividades "prácticas", es decir proyectos de investigación en desarrollo, con actividades específicamente formativas (teórico-metodológicas).

En este momento, en buena parte de nuestros países la formación, y la resolución de las opciones se hace en torno a los proyectos de trabajo y en el inicio de un "cursus honorum" dentro mismo de la investigación.

2.2.11. Formación en la universidad o fuera de ella.

Por último, más de una vez se ha presentado la opción entre programas universitarios o extrauniversitarios. Dentro o fuera de la universidad latinoamericana fue muchas veces una consecuencia de los sistemas políticos imperantes. El autoritarismo hizo de las universidades lugares prohibidos para quienes no dedicaban su pensamiento a la apología. En otros momentos, la inestabilidad de las universidades, mayor aún que la del resto de la sociedad, favoreció también la formación de programas de investigación y de enseñanza fuera de ellas. Es evidente que en este caso está en juego el papel de la universidad en América Latina, y que ello excede el problema de la formación de investigadores urbanos.

Los procesos actuales de transición hacia formas democráticas se encuentran en la necesidad de rescatar las universidades, sorteando los escollos de su masividad, a la vez que permitiendo el desarrollo de experiencias académicas rigurosas.

2.3. Las decisiones: el plan o el mercado y sus combinaciones

El sistema de oposiciones que las experiencias concretas fueron resolviendo, fue determinando una suerte de línea o tradición heterogénea sobre la formación de investigadores urbanos en la región.

Debemos preguntarnos cómo se fueron resolviendo las opciones que se presentaron en la constitución de experiencias de formación de los investigadores. También es posible recurrir a una doble oposición. Por una parte se siguió el mercado, por la otra se abrieron líneas para promover nuevos campos de trabajo.

Como mencionamos, el inicio se dió en referencia a las demandas de los organismos de planificación. Pero, en cierto momento, se cayó en la cuenta que no había en América Latina recursos suficientes como para formar a los profesionales que debían insertarse en esos organismos. Ello motivaba la falta de o la dificultad de generar programas autónomos de capacitación. Así, mientras parecía que se atendían las necesidades de personal para la planificación surgía la necesidad de preparar docentes e investigadores que debían alimentar la formación de aquellos profesionales.

En algún caso se realizó una investigación, un diagnóstico de necesidades para medir de manera más rigurosa el tipo de profesional que se necesitaba[3].

En ese entonces las funciones y las inserciones profesionales estaban relativamente limitadas a esos dos campos: la planificación en los organismos técnicos o la investigación y docencia en los organismos académicos.

En la actualidad eso ha cambiado. Las necesidades abarcan un campo más amplio de situaciones sociales. Particularmente han surgido formas relativamente independientes que combinan diferentes inserciones profesionales.

Es evidente que, por un lado, se trata de recomposiciones para enfrentar la escasez propia de la crisis y de la baja disponibilidad de recursos para las actividades de investigación. Pero particularmente es resultado de una reformulación del papel social de los especialistas en problemas urbanos.

Cualquier reformulación, o más aún, cualquier evaluación y proposición en este aspecto debe tener en claro las funciones que pueden cumplir los investigadores urbanos y, en consecuencia la formación que deben adquirir así como las formas para lograrlo.

Además de las experiencias que hemos conocido hasta ahora, y que han sido mencionadas de alguna manera en este documento, puede pensarse en formas diferentes más adecuadas a las necesidades, por un lado, y más adecuadas a los recursos y posibilidades hoy accesibles.

Tratemos de pensar en ese sentido.

3. LO QUE DEBEREMOS HACER O LO QUE PODREMOS HACER

Intentemos, en consecuencia, pensar tanto lo que debemos hacer para responder a las necesidades actuales como lo que se podrá llegar a hacer en razón de los recursos que logremos generar.

3.1. Los desafíos del presente

Para pensar la formación de investigadores urbanos que hace falta ahora en América Latina es preciso resolver qué investigadores urbanos harán falta mañana en la región.

3.1 Qué. La investigación urbana desde la coyuntura hacia adelante.

3.1.1.El momento actual y lo urbano-regional.

Dos son las características generales que hoy parecen imponerse en América Latina y que tienen trascendencia para pensar el papel de los investigadores urbanos: por un lado, la crisis económica, las diferentes respuestas a ella, por el otro, los procesos y luchas por la recuperación de formas democráticas y participativas de organización política.

¿Qué tiene que ver en ello lo urbano y cuál es la vinculación posible o deseable, de los investigadores?

Los problemas urbanos han adquirido, al parecer, una relevancia pocas veces lograda; esta vez es el poder local y la organización de los municipios, la centralización o descentralización política de las sociedades, la distribución de los recursos entre los organismos territoriales del Estado, el ejercicio de la ciudadanía en los diferentes niveles gubernamentales, junto a las diferentes formas de apropiación del territorio, de atención de las necesidades de reproducción de los sectores populares, etc.

Todo ello puede sintetizarse, por ejemplo, en los intentos o programas de descentralización, entre la transferencia del peso de la crisis a los más necesitados y la posibilidad de incrementar la capacidad de poder de los sectores subordinados.

De pronto lo territorial, como unidad socio-territorial, sistema de relaciones sociales diferenciados territorialmente, ha adquirido una presencia relevante en las sociedades.

Las políticas mediante las cuales se pretende enfrentar a la crisis en casi todas nuestras sociedades, muy atadas a las "indicaciones" de los organismos financieros internacionales, se basan una vez más, como tantas otras en el pasado, en la limitación extrema de las condiciones del consumo popular. La desapropiación económica se extiende en forma cada vez más amplia en la sociedad, afectando ya seriamente a los sectores medios y provocando una mayor concentración de ingresos. Esta vez esas políticas, y esos resultados se dan en un contexto de un largo empobrecimiento en todos los países. Para los sectores de menores recursos se presenta un grave drama.

Por otra parte el predominio de los sectores monopólicos deja cada vez más fuera de los beneficios a amplios sectores productivos no vinculados directamente con las pocas actividades más dinámicas. Estas, normalmente orientadas al comercio exterior y al sector financiero, están controladas por los grupos más concentrados del capital con un claro predominio transnacional. De esta manera, las producciones que tradicionalmente han sido demonimadas "regionales", es decir aquellas excluidas del ámbito "central" de reproducción del capital, se ven perjudicadas por la crisis y no son reforzadas por las políticas.

La austeridad, la lucha contra el déficit gubernamental, el pago de los intereses de la deuda, significan la disminución o eliminación clara de los diversos mecanismos de subsidio del estado. Así, tanto el consumo popular como las producciones no centrales ven desaparecer ciertas condiciones que les permitían enfrentar sus respectivas situaciones de desigualdad relativa.

Por eso mismo, el peso de la crisis sobre los sectores sociales castigados y la forma de reaccionar de sus organizaciones tiene mucho

que ver con la puesta en la escena urbano-regional de los principales problemas de las sociedades de la región.

Por una parte, pareciera haber disminuído el peso global de las organizaciones sindicales como resultado de la crisis y, en particular, por la disminución del empleo, sobre todo del industrial. Los sectores populares se apoyarían relativamente más en las unidades territoriales y su organización desarrollaría esas bases de solidaridad. Esto supone nuevas formas de lucha frente a necesidades que se presentan de manera distinta. De pronto, las demandas urbanas pudieran servir para articular las luchas populares por el logro de condiciones mínimas para su reproducción hoy seriamente en peligro. En este sentido, la institución municipal adquiere una connotación diferente, se vuelve un posible ámbito de participación para los sectores populares que, en la medida que logren una gestión pluralista del poder local, pueden articular sus necesidades como demandas. Así, entre el clientelismo (como forma de dominación) y la movilización (como forma de reivindicación y organización populares), el ámbito local pareciera ser un punto de privilegio para las luchas sociales en la construcción de la ciudad, es decir de la sociedad. Múltiples organizaciones de base territorial de los sectores populares adquieren importancia, no solamente en relación a demandas vinculadas con los servicios y la infraestructura urbanas, sino como formas de representación de sus intereses frente al Estado.

En relación a los productores regionales, en el caso de Argentina por ejemplo, pareciera que deben arreglarse con organizaciones de su ámbito territorial (regional) cuyos interlocutores son los gobiernos provinciales. Las corporaciones empresarias nacionales no se hacen cargo de su representación sino que vinculan los intereses económicos predominantes a nivel nacional con los aparatos estatales centrales. Pudiera pensarse que los productores regionales no han logrado receptividad a sus intereses en esas organizaciones corporativas y, de esa manera, tampoco en los aparatos económicos del gobierno federal. En este caso, habría una transición de la representación sectorial de los productores regionales hacia su representación territorial, constituyendo a los aparatos estatales provinciales en gestores de sus necesidades en tanto los movilizan por el mantenimiento de la dinámica económica provincial. Por eso se ve hoy un renacimiento de las

demandas provinciales y una clara manifestación de la necesidad de reformular el "pacto federal".

En suma, la crisis nos ofrece un deterioro de la pobreza, habitantes urbanos castigados, sometidos a duras jornadas para poder simplemente sobrevivir día a día, hacinados en viviendas precarias y sin servicios, apilados en transportes caros, sucios y lentos, que día a día sienten su vida exprimida de múltiples maneras.

Simultáneamente, los ámbitos territoriales menores del estado se vuelven cada vez más un centro de contradicciones sociales, lugares de articulación de las luchas por la sobrevivencia tanto de los sectores populares como de los productores regionales.

Entonces, ¿qué sociedad tenemos?

3.1.2. ¿Qué es hoy un investigador urbano? (asomándose hacia el futuro).

Ahora bien, ¿qué tiene esto que ver con el investigador urbano?

¿Es que acaso no es él quien debe desenvolver (quitar, como a un regalo la envoltura que impide percibirla y, aunque sea anticipadamente, gozarla) esa ciudad que no tenemos y que por el contrario queremos? ¿Acaso no es su papel determinar sus condiciones de posibilidad?

Si la política fuese el arte de hacer lo posible, la investigación debería ser el arte de hacer posible lo deseable.

Es ya un lugar común decir que la crisis es también el momento de la gestación de formas nuevas. Lo que no es tan común es saber que esas formas no serán necesariamente "mejores" que las actuales. Y que por lo tanto esa gestación es una cuestión a resolver. Tampoco es común preguntar, no sólo cómo salir de la crisis, sino hacia dónde salir.

Estos son, por qué no, los retos del momento para la investigación en América Latina. Qué ciudad queremos, es decir qué sociedad queremos, cómo es eso posible, cómo es eso, desde hoy, realizable.

También podemos decirlo de otra manera: ¿Cuál es el papel del investigador urbano en la coyuntura actual, y particularmente, que podrá hacer en el futuro inmediato?

Pareciera que, si bien con la crisis se han cerrado posibilidades de trabajo, se ha ampliado el campo de acción y, en especial, ha adquirido una presencia social mucho mayor.

Con la crisis, la planificación, que había ya perdido importancia relativa, disminuyó más aún su papel social. Los aparatos estatales fueron achicados en prácticamente toda la región y, en buena parte de la misma ha cundido un aire "desregulador" que, bajo el nombre de privatización y fortalecimiento de las actividades privadas, ha significado poco más que un debilitamiento del papel del sector público en el control de las actividades económicas y, en consecuencia, en la planificación.

Lo anterior ha significado, en contreto, la disminución del peso del nivel central o nacional del gobierno, por su "especialización" en la utilización de instrumentos monetarios y financieros de acción. Como parte de lo anterior también, como se mencionó, el fin de las políticas de subsidio que distribuían social o regionalmente la renta apropiada públicamente.

Entonces, ¿quién necesita de los investigadores?

En primer lugar es preciso recuperar un territorio perdido. La crisis del estado debe significar el fortalecimiento de la sociead civil y no, simplemente el fortalecimiento de la empresa privada. Ambas cosas son evidentemente muy diferentes.

Es preciso fortalecer la sociedad civil frente a aparatos estatales imposibilitados de responder a todas las demandas, ya que ellas no pueden atenderse desde el punto de vista de la lógica capitalista. De allí que las actividades guiadas por la obtención de ganancia dejarán de lado, mucho más que el estado, las necesidades que no pueden transformarse en demandas de mercado.

El fortalecimiento de la sociedad civil no puede ser otra cosa que la revitalización de la vida urbana en América Latina. Pero, segura-

mente, de una nueva vida urbana. No ya la incesante carrera contra el tiempo para lograr la sobrevivencia material de grandes sectores de la población, sino la posibilidad de la construcción de relaciones sociales diferentes. Por qué no pensar en la recuperación de la ciudad. En la región existen experiencias que, si bien puntuales y aisladas, permiten pensar en la existencia de cierta tendencia, y aún cierta experiencia popular en ese sentido. Se trata de las diferentes formas de organizaciones autónomas o coordinadas con los poderes locales, por ejemplo, para la construcción de la ciudad.

Por lo demás, nuestras sociedades se encuentran de una u otra forma, enfrentando procesos de democratización que, entre otras, tienen como limitación la inexistencia de mecanismos de participación y de construcción de poder de los sectores excluídos de la dominación.

La producción de la ciudad debe enmarcarse en ese contexto. Los investigadores son responsables (en tanto encargados) de ello.

Lo anterior permite mencionar otra característica del papel del investigador. La pérdida de su rasgo de intelectual alejado de la realidad y por el contrario su acción junto con los sectores de la sociedad civil a los que refiere su práctica profesional. Así, la investigación se ha mezclado con la acción desde hace mucho tiempo: "investigación-acción" es algo más que una estrategia de sobrevivencia de los investigadores (por la obtención de fondos de ciertas fuentes interesadas en ello) y significa un cambio en el papel social del conocimiento y del productor profesional de conocimientos.

3.1.3.Por todo eso, ¿cómo habrá de formarse ese investigador?

¿Cómo formar a alguien que tiene que conocer el presente, comprender su relación con el pasado e imaginar su vinculación con el futuro? Muy probablemente de muchas maneras, ninguna de ellas plenamente satisfactoria.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que en los últimos años ha tendido a disminuir el número de los programas de formación de investigadores. El contexto es adverso en un doble sentido por el menor peso que tiene la planificación y por la crisis financiera.

Por ello han disminuido los recursos disponibles para llevar a cabo experiencias de formación de investigadores urbanos.

Pareciera, entonces, que la formación de investigadores debe ser, ahora más que nunca, una responsabilidad y una tarea de los mismos investigadores de la región. Es, en primer lugar, una función de su reproducción. La producción de conocimientos debe incluir la reproducción de los productores.

Esto vincula estrechamente la formación con las características particulares de los diferentes grupos de investigación y con sus condiciones reales de operación. Es decir, en situaciones de relativa "autonomía" o necesaria autosubsistencia.

Este tipo de experiencias presenta ventajas y limitaciones. Por una parte vincula la formación con los problemas concretos de las diferentes situaciones reales, a la vez que con cierta experiencia, o aún tradición, para su enfrentamiento. Realidades nacionales y subnacionales (regionales) serán recuperadas en la formación. Por otra parte será posible también realizar experiencias aisladas en exceso, que no tengan en cuenta otras experiencias y, por eso mismo, se les haga más difícil superar sus obstáculos.

Sería, entonces conveniente pensar en actividades asociadas a niveles nacional y aún internacional. En esto deberían aprovecharse y articularse los intentos limitados que puedan hacerse a niveles subnacionales, con los que se logren en forma nacional. Por lo demás, algunas experiencias nacionales puede dar base a apoyos que excedan a cada país, mientras que será seguramente conveniente organizar actividades que integren los esfuerzos de más de un país, en particular en forma subregional en América Latina (Centroamérica, países andinos, Cono Sur, etc.).

En tal sentido, será necesario incluir en los programas de investigación actividades de formación que supongan incorporaciones diferentes en las tareas de los proyectos de los investigadores ya formados o en formación. Así, será preciso también encontrar la manera de incluir en los gastos de investigación partes destinadas a la formación de los investigadores.

Por qué no pensar en formalizar entre los grupos latinoamericanos una "carrera" informal de formación de investigadores que permita realizar experiencias en cualquiera de los países y que apuntale y permita acumular conocimientos teóricos y prácticos. En tal sentido la comunicación subregional pudiera ser un cauce adecuado para acumular esfuerzos y facilitar las tareas.

Para organizar esas actividades, partiendo aún desde las más concretas, será necesario resolver varias cuestiones. Por una parte se presentarán algunas de las opciones ya mencionadas y será preciso elegir unas desechando a otras. Pero, además, habrá que enfrentar otros problemas. Tal vez sea conveniente mencionar algunos de ellos, y elaborar preguntas en ese sentido.

Por una parte, ¿cómo se obtendrán los recursos necesarios? ¿Cuál será la realción con los organismos de financiamiento nacionales e internacionales? ¿Cómo incluir actividades de formación en los proyectos de investigación que abarquen a más de un país?

En la definición de los programas de formación: ¿quiénes deberán intervenir en su formulación: los investigadores, los estudiantes, los organismos de planificación o universitarios, las organizaciones populares?

Los materiales de estudio, en la medida que se pretenda formar para una realidad específica como la de los países de América Latina, es preciso contar con trabajos teóricos y empíricos sobre la región que mantengan actualizada la capacitación. ¿Cómo garantizar la comunicación de los aspectos teórico-metodológicos que las investigaciones van revisando, desechando, transformando?

En suma, no es posible identificar en abstracto el conjunto de cuestiones que deberán enfrentarse, solamente se puede apuntar en tal sentido. Sin embargo algo parece ser fundamental: la formación de investigadores debe ser una tarea colectiva de los investigadores mismos. Así, debe ser entendida como una responsabilidad profesional, como cualquier otra que integra la definición del investigador. Por eso mismo debe ser atendida como una tarea de cooperación entre los diferentes grupos, centros, instituciones e individuos que ha-

cen de la investigación su contribución, parcial al menos, a la sociedad.

NOTAS

1. Los regímenes autoritarios, por otra parte, permitieron una comunicación de experiencias en la medida que dieron lugar a movimientos migratorios de planificadores, investigadores y profesores. Así, muchos de los que hoy estamos aquí, que nos conectamos en esos momentos en torno a actividades de formación de investigadores urbanos, fuimos parte de ese trasvasamiento que, al parecer, ha dejado muchos vínculos y resultados.

2. El Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina (México, 1976) es un buen ejemplo de la consolidación de la perspectiva contestaria. Ver Coraggio, 1987.

3. Por ejemplo, detrás de la decisión de El Colegio de México de iniciar en 1976 un programa orientado a la formación de investigadores urbanos existía un diagnóstico que mostraba que, para el caso de México, no era problema la formación para insertarse en la planificación y que por el contrario serían crecientemente necesarios profesionales con un perfil académico.

BIBLIOGRAFIA

Coraggio, José Luis, 1987, **Territorios en transición, Crítica a la planificación regional en América Latina,** CIUDAD, Quito.

SIAP, 1983, **Revista Interamericana de Planificación.** Vol. XVII, nº 67, septiembre de 1983. Número dedicado a "Enseñanza de la planificación en América Latina".

Unikel. L. y P. Pírez, 1981, "Acerca de la relación entre investigación y planificación urbano-regionales", en **Revista Interamericana de Planificación,** Vol. XV, nº 57, Marzo de 1981.

EL DESENVOLVIMIENTO DE LA DISCUSION SOBRE LA URBANIZACION LATINOAMERICANA: ¿HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE INTERPRETACION?

*Samuel Jaramillo**

1. ¿URBANIZACION LATINOAMERICANA?

Probablemente para muchos lectores el título de este texto aprezca como algo anacrónico, pues en los últimos años la noción de una "urbanización latinoamericana" se ha desprestigiado. La posición teórica hoy predominante entre los investigadores de la región es la de que la configuración espacial de nuestros países obedece a una tal cantidad de determinantes históricos, geográficos, económicos, sociopolíticos, que las generalizaciones se deben hacer con suma precaución, y prácticamente deben limitarse a la constatación de coincidencias y paralelismos entre procesos nacionales que básicamente son heterogéneos (o cuyas homogeneidades no tienen una especificidad latinoamericana).

De esta manera se descarta la legitimidad de una de las preocupaciones centrales de los investigadores urbanos en las décadas precedentes que consistió, desde distintas perspectivas teóricas, en la construcción de una explicación coherente que diera cuenta de una serie de rasgos que se pretendía eran comunes a la estructura espacial de los diversos países latinoamericanos, y al mismo tiempo, distintivas de sus correspondientes en los países centrales. La crítica hoy predominante a planteamientos como la **teoría de la marginalidad,** o a lo que llamaremos **teoría de la urbanización dependiente,** no se limi-

* Profesor-investigador, CEDE, Economia, UNIANDES, Bogotá.

ta entonces al cuestionamiento de sus postulados, sino incluso a la delimitación de su problemática.

Como puede adivinarse, entonces, el título de este texto involucra una crítica a esta crítica. El desenvolvimiento de la reflexión rara vez se detiene, y hoy asistimos a la emergencia de una nueva generación de investigadores urbanos en la región que encuentran insuficientes estos diagnóticos particularistas de la dinámica espacial de nuestros países. El afinamiento de instrumentos de interpretación, la acumulación de estudios empíricos concretos, el avance de la articulación del análisis espacial con el de procesos más globales, etc., han desembocado en una conclusión paradójica: estos estudios más detallados y precisos lo que subrayan más bien es la convergencia de aspectos muy importantes en la realidad espacial de estos países y, particularmente, en su trayectoria reciente (por ejemplo, frente a la crisis), que cada vez es más difícil seguir atribuyendo a meras coincidencias. Se refuerza entonces la necesidad, de nuevo, de una reflexión de conjunto que logre aprehender teóricamente estas realidades en un nivel de abstracción adecuado. La expresión "urbanización latinoamericana" parece volver a cobrar sentido.

Es natural, así, que hoy se mire con interés renovado los esfuerzos que en el pasado se orientaron a construir teóricamente conceptos para la interpretación de este fenómeno. Pero, claro está, no se trata de revivir mecánicamente antiguos planteamientos: el debate que se ha adelantado durante estos años no ha pasado en vano, y si hoy parece conveniente reexaminar y retomar aspectos importantes de esta problemática, ella requiere ser reformulada con transformaciones en ocasiones bastante drásticas. En su replanteamiento se deben involucrar elementos aportados por la crítica referida, desarrollados en el análisis espacial en otras latitudes, cambios en la interpretación de aspectos globales de nuestras formaciones sociales y, por supuesto, el cúmulo de información cuidadosa y detallada que sobre los fenómenos espaciales de nuestros países se ha producido en los años recientes.

Nuestro propósito es, reconstruir esquemáticamente el desarrollo de esta polémica, fundamentalmente dentro de la tradición marxista, con el fin de insertar allí los postulados provisorios de un nuevo paradigma de interpretación que creemos está en proceso de forma-

ción. Aspiramos a que un vistazo desde esta perspectiva global pueda contribuir a ubicar los alcances y la coherencia de las nuevas argumentaciones, y a señalar elementos de la tradición anterior que deben rescatarse o descartarse.

Es conveniente señalar algunas consecuencias de esta decisión. En la medida que está concebido con miras a la discusión de una nueva forma de interpretación, se pondrá el acento en su configuración lógica y argumental y en una referencia estructural a su momento histórico, antes que en el desenvolvimiento concreto y detallado de este debate: no pretendemos hacer historia rigurosa del pensamiento ni ser fieles en el reconocimiento de contribuciones o en el desarrollo de pensadores individuales. Incluso los paradigmas de interpretación a los cuales nos referiremos nunca fueron explicitados con la consistencia que aquí les atribuiremos y probablemente pocos investigadores se sentirán plenamente identificados con la formulación aquí presentada. Pero creemos más conducente apuntar a su núcleo argumental para articular su contribución a la discusión actual.

2. LOS PRINCIPALES HITOS DEL DEBATE

La confrontación entre posiciones que reconocen una especificidad de la espacialidad latinoamericana y las que no lo hacen no es algo nuevo. Prácticamente dentro de todas las tradiciones teóricas, la actitud inicial, y muchas veces dominante durante largo tiempo, es la de aplicar directamente los instrumentos generales de interpretación al estudio de esta dimensión en nuestros países: las eventuales variantes que aparecen no serían otra cosa que las desviaciones que normalmente se encuentran cuando un esquema teórico general desciende al análisis de casos concretos. Pero en algunas corrientes de pensamiento, se han presentado conjuntos de investigadores que encuentran que las teorías generales, en su formulación original, no dan cuenta de aspectos importantes de la realidad espacial en estos países, o que la misma existencia de algunos rasgos peculiares en la región revelan debilidades o inconsistencias de estos planteamientos globales. Se procede entonces a introducir extensiones o modificaciones más o menos apreciables de las teorías madres que, sin abandonar sus principios básicos, desembocan en variantes reconocibles como tales. En la línea de desenvolvimiento del desarrollo del pen-

samiento de corte marxista, no ha estado ausente esta oscilación entre posiciones "generalistas" y "especificistas".

El primer planteamiento que vamos a examinar en esta línea de reflexión es precisamente la conocida **teoría de la marginalidad,** que constituyó la formulación más temprana de la urbanización latinoamericana como algo específico. No es de ninguna manera un planteamiento marxista, ya que es una extensión de la sociología urbana norteamericana positivista, pero ejerció una gran influencia sobre los pensadores marxistas, sobre todo por sus pretenciones explicativas sobre las especificidades socioespaciales de la región.

El segundo planteamiento que discutiremos es el que hemos denominado **teoría de la urbanización dependiente (TUD),** extensión a lo espacial de las tesis dependentistas. Es ya una formulación que utiliza un instrumental marxista y que justamente surge como respuesta a la teoría de la marginalidad. Por su mismo origen, el dependentismo, la TUD es una visión especificista.

El tercer paradigma que examinaremos es la crítica que se hace a la TUD, desde una perspectiva marxista ortodoxa, que reivindica una óptica generalista de nuestras realidades socioespaciales. La denominaré **crítica singeriana,** por el economista brasileño Paul Singer, quien la ha presentado de manera más sistemática y explícita.

Finalmente presentaremos los lineamientos más gruesos de lo que consideramos un nuevo paradigma en formación, por lo pronto innominado, pero que podríamos llamar "**neodependentista**", o si quisiéramos ser más descriptivos, "**teoría de la espacialidad monopolista periférica**". Se trata de un planteamiento especificista que pretende caracterizar las peculiaridades que asume la dinámica espacial del capitalismo monopólico cuando se desarrolla en los eslabones periféricos de la cadena capitalista internacional. Retoma de cierta manera la problemática dependentista, pero enfocada desde un ángulo distinto, y procurando articular resultados del debate general, entre ellos de la crítica singeriana, e incluso rescatando elementos de la teoría de la marginalidad.

3. LOS RASGOS PECULIARES DE LA ESPACIALIDAD LATINOAMERICANA

Entre estas distintas escuelas no existe una coincidencia absoluta sobre cuáles son rasgos de la estructura espacial de los países latinoamericanos que ameritan una explicación particular. La caracterización y delimitación de estas especificidades es uno de los puntos más encendidos del debate. Sin embargo, mirada la discusión en su conjunto, es claro que existen convergencias indudables.

Entre los rasgos potencialmente peculiares que se refieren al sistema espacial en su conjunto, se destacan los siguientes:

a) **Una tendencia muy rápida a la urbanización.**

b) **Una desarticulación de la red urbana.**

c) **La persistencia de diferencias regionales muy marcadas.**

d) **Una enorme distancia social entre el campo y la ciudad.**

Entre los rasgos que se conectan más estrechamente con la estructura interna de las ciudades, tenemos los siguientes:

e) **Agudeza excepcional de la segregación socioespacial.**

f) **Existencia en las ciudades de importantes y crecientes contingentes de población desempleada o no articulada laboralmente al capital de manera directa.**

g) **Presencia en las grandes ciudades de rasgos "tradicionales", normalmente asociados a un marco ecológico rural.**

h) **Baja provisión de valores de uso colectivo urbano.**

i) **Debilidad de los aparatos administrativos locales.**

4. LA TEORIA DE LA MARGINALIDAD

En los años treinta la gran mayoría de los países latinoamericanos comenzó a experimentar un drástico reacomodo de su estructura espacial: veloz crecimiento de sus ciudades, emergencia de corrientes migratorias masivas del campo a la ciudad, y radicales transformaciones en la organización de los centros urbanos. Este fenómeno, al comienzo gradual, se aceleró con el tiempo y acumuló de tal manera sus incidencias, que era ya uno de los elementos más visibles de nuestra dinámica social a fines de la Segunda Guerra Mundial. Sin su comprensión se imposibilitaba el entendimiento satisfactorio del proceso social más global. De esta manera, sobre todo a partir de los años cincuenta, se desató entre los investigadores sociales de la región una búsqueda de herramientas para explicarse sus orígenes, prever sus consecuencias y, en lo posible, encauzar su evolución.

En el plano internacional existía un cuerpo teórico que prometía respuestas específicas a estas preguntas: el de la sociología urbana norteamericana, que contaba, por lo menos, con tres décadas de desarrollo y consolidación, y que se había construído precisamente para interpretar el proceso de aceleración de crecimiento que sufrieron las ciudades norteamericanas desde principios de siglo: el paralelismo con lo que se observaba en América Latina en ese momento parecía evidente.

Su núcleo argumental descansa en la identificación entre las modalidades de distribución espacial y las formas sociales. De una parte, las localidades urbanas corresponderían a rasgos sociales y económicos "modernos", consistentes en segmentación de roles, secularidad, individualismo, economía de mercado, utilitarismo, inclinación al cambio social, etc. Su contraparte, lo no urbano (pequeñas localidades y población rural dispersa), soportaría los rasgos respectivos opuestos. El eje articulador de estas dos dimensiones, que a su vez suministra el soporte explicativo, es lo cultural: las características espaciales de cada una de estas modalidades de organización ecológica, su densidad, su magnitud, su grado de heterogeneidad, etc., generan determinadas configuraciones psico-sociales y culturales, que favorecerían los resultados comportamentales, sociales, económicos e institucionales referidos[1]. La vertiente de este planteamiento que más influyó en los esfuerzos iniciales de interpretación de la espa-

cialidad latinoamericana, fue su versión más esquematizada, la teoría del "continuo rural-urbano"[2].

Ella propone, como referencia, un esquema ideal bipolar, y una trayectoria lineal que los une. Toda sociedad se encontraría en algún punto intermedio de este eje y estaría en tránsito permanente del polo rural hacia el polo urbano. El motor de este desplazamiento gradual y continuo es propiamente la variable ecológica, ya que a través del crecimiento demográfico, el aumento de densidad, etc., se generarían los elementos culturales necesarios para echar a andar la modernización, es decir, la conversión de las sociedades rurales tradicionales en sociedades urbanas modernas. La aplicación de estas nociones pronto tropezó con un obstáculo realmente mayor: el rapidísimo cambio experimentado en la espacialidad en el continente no parecía acompañarse de manera homogénea de los cambios concomitantes previstos: los elementos tradicionales parecían resistir los efectos modernizadores de la urbanización, y las ciudades mismas exhibían características que la teoría asignaba a una distribución espacial rural.

Con el crecimiento de las ciudades estas incómodas anomalías tendían a reproducirse y a expandirse. Lo más visible inicialmente fueron sus expresiones físicas, pero pronto se constató que estas disonancias no se limitaban a lo físico. Los comportamientos y los valores de muchos de estos nuevos habitantes de las urbes no parecían corresponder a lo esperado.

¿Cómo explicar esta paradoja? ¿Cómo comprender esta "ruralización de las ciudades"? Es aquí donde aparecieron como necesarias algunas transformaciones y algunos ajustes a la teoría que posibilitaron dar cuenta de estos aspectos que las formulaciones originales dejaban inexplicados. Lo que hoy conocemos como **teoría de la marginalidad** es precisamente un intento de este tipo.

Su tesis central, que conserva los principios básicos de su escuela de origen, es la afirmación de la existencia en las urbes de América Latina de barreras de tipo cultural que bloquean el tránsito expedito de grupos de la sociedad, de lo tradicional a lo moderno, impidiéndoles por lo tanto su vinculación al proceso de cambio social inducido por

la urbanización. De esta manera, un número considerable de habitantes es "marginado" del desarrollo y de los frutos del progreso.

Para la **teoría de la marginalidad** existe una diferencia crucial entre la urbanización de los países avanzados y la que experimentan los países latinoamerianos. En el primer caso el fenómeno se da a partir de un proceso autogenerado; en el segundo por inducción externa. El resultado es una mucho mayor celeridad y un agudo desfase con respecto al resto de los componentes espaciales. En efecto, el veloz crecimiento de ciertas actividades con base urbana, que no han tenido que atravesar por el difícil proceso de ser creadas y desarrolladas internamente, y el contraste de las ciudades con un medio no urbano mucho más tradicional que en otras latitudes, generan una fortísima atracción de los núcleos urbanos sobre su entorno: aparecen entonces masivas corrientes migratorias que hacen crecer las ciudades con una celeridad extraordinaria.

Pues bien, esta velocidad excepcional del proceso de urbanización, que revela una configuración diferente del contexto que lo genera, es la fuente de sus especificidades ulteriores: El efecto modernizador de la organización ecológica urbana se amortigua o se anula y aparecen allí estas islas de ruralidad que se resisten a desaparecer, y que inclusive, se multiplican.

Ahora bien, sin olvidar que estamos esquematizando, que dentro del conjunto de estudios y de análisis construidos con esta inspiración, es posible distinguir dos corrientes, de acuerdo a la identificación más precisa de las fuentes de estos bloqueos, y sobre todo, de acuerdo a las conclusiones políticas.

Existe **una versión de la teoría de la marginalidad,** a la que denominaré **"de derecha".** Ella subraya el carácter inercial de estas barreras y, por lo tanto, su preocupación de limar las asperezas que retrasan un proceso de modernización que de todas maneras debe darse. Fiel al principio de determinismo ecológico, se concentra en una acción de política: la eliminación física de los reductos de ruralidad en las ciudades. Si la organización espacial es decisiva en la determinación del comportamiento, una forma de atacar estas pautas tradicionales de los marginales es la remoción del marco ecológico que las sustenta. Esta consideración es la base de una política urbana

"quirúrgica" que se expandió como una epidemia en nuestras ciudades. Su apogeo tuvo lugar en los años ciencuenta y sesenta, y se centró en la "erradicación de tugurios", y en la pretendida "integración" de sus habitantes, a partir de su traslado a alojamientos "modernos" producidos por instituciones oficiales de vivienda social, y con operaciones de ingeniería social: el propósito era adaptar las características socioculturales de estos grupos a las exigencias de una sociedad moderna, industrial, verdaderamente urbana.

En el momento culminante de la euforia por la industrialización substitutiva, este planteamiento tenía una gran complementariedad con las necesidades ideológicas de las burguesías industriales que comandaban este proceso, proporcionando, a la vez, una explicación del fenómeno que no era incompatible con la validez de la estrategia propuesta y un soporte para la urgente acción de intentar eliminar, así fuera mediante su represión más burda, las expresiones físicas más incómodas para la coherencia simbólica de estas ciudades que debían encarnar la idea de progreso. Este entrelazamiento entre teoría y requerimientos ideológicos se evidencia incluso por la vía negativa: si de acuerdo con la primera el otro frente de derivaciones de política era el intento de frenar la migración para reducir la velocidad de la urbanización, las condiciones concretas de los protagonistas eliminaba lo substancial del espectro de acciones posibles, y los desarrollos en este sentido se limitaron a un retórico y poco convincente señalamiento del carácter ilusorio de los atractivos de la ciudad sobre los migrantes, sin extraer conclusiones ulteriores.

Paralelamente se consolidó otra **versión de la teoría de la marginalidad,** que denominó **"de izquierda"**. Con una óptica teórica similar subraya, sin embargo, otros aspectos y desemboca en conclusiones de política muy divergentes. Para ella, los obstáculos con que tropiezan los grupos marginales no son algo impersonal ni ineluctable: están asociados a conductas particulares de las clases dominantes y el Estado. Si la celeridad de la urbanización y la cohesión de la estructura cultural tradicional dificultan la articulación de determinados grupos a la modernización, es responsabilidad de quienes detentan el poder económico y político ofrecerles apoyo para superar estas barreras.

Sus denuncias se traducen en demandas encaminadas a ofrecer igualdad de oportunidades a los grupos implicados que les abran las puertas de la modernización, especialmente facilidades de educación y de adiestramiento laboral y, algo particularmente urticante, canales de participación política. En el dominio de lo rural también se levantaron banderas radicales: para retener la población campesina es necesario extender al campo las ventajas urbanas, combatir la marginalidad rural, lo que implica una reorientación de los gastos estatales hacia ese sector y, lo más delicado, una reforma agraria que permita a los habitantes del campo resistir la engañosa atracción citadina.

Todas estas conclusiones les llevan a posiciones de disidencia política, pues en general entran en colisión con la trayectoria de sus Estados. Pero el punto que los colocó en mayor contraposición con las políticas oficiales tuvo que ver con su visión sobre la vivienda popular. Se concentraron en contradecir el diagnóstico oficial sobre los barrios populares urbanos catalogados como espontáneos o irregulares, y sobre todo en combatir las políticas de remoción. Según su versión, estos asentamientos populares, lejos de ser una muestra de irracionalidad o de inadaptación, son una respuesta ingeniosa y muy eficiente de adecuación y superación de las condiciones muy desfavorables a las que son relegados los grupos más pobres de las ciudades, con resultados que aventajan claramente las soluciones de vivienda institucional promovidos por los gobiernos. Lo más importante es que el proceso de "urbanización popular" es un poderoso mecanismo de promoción social y de adaptación de los migrantes a la ciudad. Su conclusión, muy heterodoxa inicialmente, es la de sugerir a los Estados, en vez de combatir los barrios populares autoconstruídos, encauzarlos y apoyarlos, utilizando, entre otras cosas, los recursos ineficazmente dedicados a la producción de programas convencionales de vivienda social.

Mirado esto desde el presente, no deja de sorprender el viraje en el papel social de estas tesis, sobre todo las referidas a la vivienda popular y a la autoconstrucción. Si inicialmente tuvieron un carácter heterodoxo, e incluso constituyeron la referencia de amplias movilizaciones populares de resistencia a las políticas de desalojo, su sentido actual es muy diferente. A pesar de ellos mismos, los gobiernos de la región tuvieron que resignarse a constatar que la atención de los enormes problemas habitacionales populares concomitantes con

el abrumador crecimiento de la población urbana, eran imposibles de atender con el simple recurso de la erradicación de los tugurios y la construcción de vivienda social convencional. La convivencia de hecho con la urbanización irregular pronto permitió descubrir que también es posible construir políticas de integración basadas en la penuria y el suministro dosificado y a cuentagotas de los servicios estatales. La urbanización espontánea podía, bajo ciertas circunstancias, tener un sentido político diferente al que originalmente tuvo. Es entonces cuando se comienza a mirar con interés los planteamientos de los teóricos de la marginalidad "de izquierda", sobre las virtualidades de la autoconstrucción: las políticas de vivienda popular más extendidas entre los gobiernos y agencias se apoyan en sus argumentos internacionales y se centran ahora en la promoción de la autoconstrucción, su "racionalización" y combinación con algunas acciones estatales.

5. LA TEORIA DE LA URBANIZACION DEPENDIENTE

Como una reacción a la teoría de la marginalidad emergió a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta, la **teoría de la urbanización dependiente,** que pretende rebatir esa interpretación sobre la urbanización latinoamericana utilizando las herramientas metodológicas del marxismo. La ruptura abarca tanto la dimensión propiamente teórica como sus conclusiones políticas.

En primer lugar, impugnan de culturalismo y el papel decisivo asignado a los aspectos puramente espaciales. Frente a esto fijan su atención en las relaciones de clase y en su evolución como motor del desarrollo social. La urbanización no sería básicamente el resultado de un fenómeno superestructural, la atracción de una "vida urbana", que desencadenaría una trayectoria hacia la "modernización", sino, por el contrario, un proceso imbricado íntimamente con los elementos básicos de la estructura social: en épocas contemporáneas ellos estarían articulados con el proceso de acumulación de capital en sus diversas instancias, económica, jurídico-política e ideológica. Al mismo tiempo y con la misma lógica, se denuncian como ilícitas las percepciones sobre el carácter gradual y adaptativo de este proceso: se subraya sus aspectos agudamente conflictivos y sus discontinuidades, y se hace un esfuerzo por aprehender su naturaleza contradicto-

ria, en la cual la explotación económica y la opresión política desempeñan un papel esencial.

En esta misma línea, se aparta de manera radical de la visión que identifica los rasgos peculiares de la urbanización de la región como un anacronismo o un desfase respecto a la trayectoria clásica de los países avanzados, y en el mejor de los casos, como un bloqueo en un proceso natural. Estas anomalías son el resultado de una estructura diferente.

En conexión con lo anterior, los replanteamientos de las conclusiones políticas son también muy nítidos. No se trata solamente de contraponerse a las recomendaciones de la versión "de derecha" de la teoría de la marginalidad, que fácilmente pueden ser denunciadas como autoritarias y antipopulares, sino incluso de distanciarse de las tesis de su contraparte "de izquierda", señaladas como ilusas, conciliadoras y reformistas.

Sin embargo, había que entrar a precisar el origen de estas características de la urbanización latinoamericana, que mal podrían atribuirse simplemente al efecto general de las relaciones capitalistas. Es allí donde se encuentra la convergencia con los desarrollos dependentistas que atribuían los rasgos globales de nuestras formaciones sociales que no coincidían con los países capitalistas de desarrollo clásico al carácter dependiente y subordinado de los procesos de acumulación de capital en nuestros países.

Estos teóricos distinguen, así, diversas modalidades de la urbanización en la región, en correspondientes a distintas modalidades de dependencia, que comparten algunos principios generales. Uno de ellos es que la configuración de la estructura espacial de los países dependientes obedece en lo fundamental a funciones de soporte del despojo y la opresión de los países dominados por parte de los países centrales . Otro, que ésta asimetría entre países se reproduce al interior de cada país, entre secciones centrales y periféricas de los territorios nacionales, es decir que, junto al "coloniaje externo", emerge además un "coloniaje interno".

La dependencia no es inmutable, ni es única en cada momento. Los teóricos de la urbanización dependiente se apoyan en las periodiza-

ciones de los dependentistas a nivel global para explicar las fases y variantes en la dimensión espacial[3].

Un primer período está constituido por la llamada dependencia colonial, en la cual los territorios latinoamericanos formaban parte de los imperios español y portugués. La estructura espacial va a responder en lo esencial a esta misión de succión del excedente y de correa de trasmisión política de imperios particularmente centralizados y verticales. Es este el sentido básico de la red urbana que se desarrolla, que debe atender además a algunos determinantes adicionales como la distribución previa de la población indígena, la localización de los recursos naturales y ciertas configuraciones geográficas. Los centros urbanos se establecen en función de la canalización de estas actividades. La red urbana es muy extensa pero, al mismo tiempo, tenue: reflejo de la estrechez del excedente que permanece en la región que no permite sino magnitudes muy modestas de las ciudades y muy precarias condiciones de equipamiento y de vías de comunicación. Esta dimensión restringida de los centros urbanos impedía que la rígida segmentación social se tradujera en una segregación espacial muy nítida, sino más bien en prácticas muy jerarquizadas sobre, a groso modo, un mismo parque inmobiliario.

La segunda fase la constituye la llamada dependencia comercial (o, "semicolonia"), cuyo arranque coincide con la disolución del imperio español en América y la creciente autonomía de las colonias portuguesas. A la independencia política formal se contrapone su sometimiento real a partir de la inserción desfavorable en una nueva división internacional del trabajo: su especialización en la producción de materias primas y productos agrícolas, y su intercambio desigual por manufacturas producidas en las nuevas metrópolis. La fragmentación política de las colonias en estados-naciones diferentes va a facilitar, no obstante, que surjan diversas modalidades de articulación de este tipo de dependencia y que, por lo tanto, aparezcan configuraciones espaciales muy diferentes en esta etapa.

En primer lugar estarían los países que quedan al margen de la nueva división internacional del trabajo, y son relegados a permanecer en reserva. La consecuencia es su estancamiento productivo, un desarrollo muy lento de las relaciones capitalistas. En estas condiciones, la urbanización encuentra enormes dificultades para su desarro-

llo y prácticamente se continúa con las mismas pautas de distribución coloniales, con centros muy pequeños y elementales, y un equipamiento infraestructural muy precario. Incluso algunas áreas que tenían un papel importante en la lógica espacial intercolonial no pueden rearticularse exitosamente en el nuevo esquema sufren retrocesos importantes.

Un segundo esquema lo constituirían las economías de enclave, en las cuales se presenta la inversión extranjera, fundamentalmente en la explotación de ciertas materias primas muy focalizadas (sobre todo minería); destinadas a la exportación. su impacto espacial es muy tenue: en términos funcionales directos, su incidencia es menor, ya que, por lo general, se encuentran muy aisladas, y salvo algún equipamiento portuario y vial mínimos, es poco lo que aportan; en términos económicos indirectos, tampoco su contribución es muy considerable, pues las condiciones de explotación son por lo general leoninas y solo quedan en los países en cuestión migajas del excedente generado.

Una tercera modalidad la constituyen las economías de plantación, en las que también existe inversión extranjera directa orientada a la exportación, pero a diferencia del caso anterior, y sobre todo por razones técnicas, se requiere el empleo masivo de mano de obra nativa. Esto, aunado al requerimiento adicional de utilizar tierras de manera extensiva y al volumen de los productos, determina un impacto mucho mayor sobre la estructura espacial previa; sin embargo, tienden a desarrollarse solamente las secciones de la red urbana ligadas a este proceso, centros de aprovisionamiento, tránsito y embarque, y sedes de actividades terciarias.

Una cuarta variante corresponde a las economías agrícolas y ganaderas de exportación, estructuradas a partir de relaciones de producción relativamente atrasadas, en alianza con grupos locales, especialmente comerciantes y grandes terratenientes. La porción de excedente apropiada por estos grupos locales y otras razones de tipo tecnológico, conducen al desarrollo de una red relativamente apreciable y, en general, bastante concentrada alrededor de un foco que aglutina las funciones de gestión político-administrativa, portuarias y de servicios.

La fase más reciente de la dependencia está ligada a la "industrialización por substitución de importaciones" (o "neocolonia"). El capital monopolista de los países centrales invierte directamente en un sector industrial ligero, asentado en los países periféricos y orientado hacia el mercado interno. El control económico global está detentado por grandes firmas internacionales. Una buena parte del excedente es substraido de la acumulación local por la remisión de utilidades, pago de patentes y royalties, diversos procedimientos financieros y comerciales, etc., sumiendo a estos países, si no en una condición de estancamiento absoluto, sí de un crecimiento muy lento que ahonda permanentemente la brecha con los países avanzados. Esta fase de la dependencia consta de dos subperíodos:

El primero es un subperíodo transicional. A partir de los traumas que significaron para los mercados internacionales la recesión general de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, el modelo de dependencia comercial entra en crisis: eso permite al capital local lanzarse a la tarea de montar una industria ligera; a esta primera etapa comandada por el capital nacional se le reconoce una cierta especificidad, en particular con respecto a la distribución espacial de la población. Las nuevas actividades industriales van a encontrar en las ciudades mayores dos condiciones esenciales para su desarrollo: los conglomerados de consumidores y la mano de obra. Las grandes ciudades viven un desarrollo acelerado que atrae una corriente migratoria del campo. Este fenómeno, sin embargo, no reviste las características dramáticas que adquirirá luego, porque los desplazamientos poblacionales responden en lo esencial a la atracción generada por un rápido crecimiento del empleo industrial urbano, y porque su moderada composición técnica le permite absorver una buena proporción de los migrantes rurales.

El segundo subperíodo está determinado por la recuperación del capital imperialista en la postguerra. Restablece lazos con los países periféricos en nuevos términos y decide realizar "por su propia cuenta" la substitución de importaciones, invadiendo con su enorme poder financiero los sectores más dinámicos de inversión, y desplazando al capital nacional u obligándolo a asociarse a él en una posición subordinada. Las características de este nuevo proceso introducen enormes "distorsiones" en la urbanización. La irrupción masiva del capital internacional introducirá cambios profundos en la estructura

de los países en cuestión: un súbito aumento demográfico y una considerable ampliación de la economía mercantil. En la medida en que la introducción del capital monopolista extranjero supone alianzas muy estrechas a nivel político con el capital industrial local y con la gran propiedad tradicional de la tierra, este proceso implica un movimiento contradictorio en la "modernización" del sector rural y en el crecimiento demográfico: el resultado es la expulsión de un gigantesco conglomerado de población excedente que debe dirigirse a las ciudades.

De otro lado, la industrialización avanza en las ciudades con derroteros peculiares: aparece con un avanzado grado de monopolización, como resultado del carácter del capital internacional, y con un relativamente alto nivel de tecnificación. Si a esto agregamos un ritmo lento, debido a los límites del proceso de substitución de importaciones y al mismo carácter monopólico del capital involucrado, se desemboca en la discrepancia entre el crecimiento del empleo industrial y el aumento de población de las ciudades. De esta manera se arriba a una explicación alternativa de la existencia de la población "marginal": son capas que no consiguen proletarizarse, en un proceso de generación de población excedente inducido por las mismas condiciones de la acumulación dependiente. Otros rasgos codificados por sus contrapartes culturalistas como tradicionales, no serían otra cosa que prácticas ligadas a la miseria a la que se encuentra sometida incluso la propia clase obrera, obligada a aceptar salarios muy bajos por la presión de estos competidores en potencia en el mercado laboral.

Los desarreglos en las características de las redes urbanas también se vuelven comprensibles en este contexto. La hiperurbanización y la macrocefalia urbana estarían determinadas por la lógica impulsada por el capital internacional, por lo tanto los centros se desarrollarán en función de una división del trabajo a la escala de acción de este capital supranacional y de acuerdo a sus intereses, y funcionarán como foco y eslabón de los lazos internacionales. Por otro lado, en la ciudad principal se concentran los sectores dominantes locales, que centralizan allí las actividades, bloqueando el débil dinamismo de las regiones periféricas, no solo a partir de los resortes económicos que controlan, sino a través de su peso en el aparato del Estado. Ni la macrocefalia urbana, ni la hiperurbanización, ni la población urbana

redundante, ni los barrios miserables, etc., podrán ser eliminados sin romper con sus determinaciones básicas, en lo fundamental, la subordinación al capital imperialista.

6. LA CRITICA SINGERIANA

Durante los años setenta, y dentro de la misma tradición marxista, los planteamientos dependentistas generales comenzaron a experimentar un "cuestionamiento" masivo por parte de críticos que le reprochaban un excesivo esquematismo y negligencia en la consideración de las complejas relaciones internas de los países latinoamericanos, lo que conducía a una visión simplificadora que distorcionaba su historia real y las verdaderas potencialidades de su dinámica. Se llamaba entonces a abordar de manera concreta la configuración interna de las relaciones de clase en estas formaciones sociales y a retomar para ello el uso de los instrumentos marxistas de manera rigurosa. Para examinar sus contenidos más importantes, vamos a seguir aquí los planteamientos de Paul Singer, que constituyeron una de sus formulaciones más tempranas e influyentes.

Un punto inicial de controversia avanzado por Singer es el del estatuto de los rasgos de la urbanización en la región, señalados por la TUD como peculiares. Para Singer, la nueva caracterización comparte con la anterior una referencia implícita de "normalidad" y de "adecuación" en los rasgos espaciales de los países de desarrollo capitalista clásico, de una manera completamente acrítica. En efecto, todo aquello que en América Latina difiera de la configuración espacial de los países avanzados (o de su historia), es automáticamente catalogado por la TUD como anormal: se habla de hiperurbanización, de macrocefalia, de ciudades terciarias parasitarias, etc., y todo esto se identifica además con obstáculos para el desarrollo. No obstante las indagaciones preliminares muestran que estos rasgos ni son claramente excepcionales, ni necesariamente son un lastre para el avance de las fuerzas productivas en la región.

El núcleo de las observaciones de Singer se refiere a las hipótesis explicativas de la TUD. Para él proponer las relaciones de dependencia como la determinación exclusiva de la configuración espacial latinoamericana significa, por un lado, situar el problema en un plano

de abstracción inadecuado, que impide tener en cuenta sus diversas variantes y especificidades; y, por otro lado, obscurece las verdaderas implicaciones del fenómeno, atribuyendo al capital imperialista, por el hecho de serlo, todas las responsabilidades sobre las consecuencias negativas de la urbanizacoión latinoamericana. En otras palabras, también hay un reproche de tipo político, al señalar que la TUD inconcientemente exonera al capital nacional de estos resultados, creando la perspectiva de un desarrollo capitalista autónomamente nacional sin las contradicciones del capitalismo, algo ilusorio y confusionista.

Su crítica más aguda se refiere a la caracterización de la espacialidad latinoamericana en la dependencia neocolonial, remitida por los dependentistas a una dinámica supranacional impuesta por el capital imperialista. Singer percibe una contradicción con la consideración de que el capital imperialista enrumba sus operaciones al mercado interno de cada país, con una base de producción asentada localmente: su interés, por lo tanto, lejos de la desarticulación de la red urbana, en principio debería esperarse que se oriente más bien hacia su integración, como eje organizador de la acumulación de este tipo de capital.

Singer propone trasladar el énfasis del análisis al carácter capitalista de las formaciones sociales latinoamericanas. En este contexto, las relaciones de dependencia no serían sino una determinación más, entre muchas de las pautas de organización espacial del subcontinente.

Las corrientes migratorias del campo a la ciudad distan mucho de ser algo propio de los países latinoamericanos, y son más bien una nota común de todos los países capitalistas, precisamente en una fase transicional en la cual las relaciones sociales capitalistas están en proceso de afianzamiento en el conjunto de la formación social. Sin embargo, Singer distingue dos situaciones diferentes, que le darían un contenido social diverso a las migraciones: 1) aquella resultante de un bloqueo particular del proceso de introducción de las relaciones capitalistas en el campo, presumiblemente acompañado de un estancamiento en las fuerzas productivas. 2) aquella derivada de la introducción efectiva del capital en el mundo rural, especialmente cuando se realiza ligada al gran capital. Este proceso, implica una revolución acelerada de los métodos productivos tradicionales, esen-

cialmente a través de la mecanización que, de un lado, arruina a pequeños campesinos y otras categorías ligadas a formas precapitalistas y transicionales de producción, y, de otro lado, solo integra en términos de proletarios agrícolas a una parte muy pequeña de la población. Así, una buena parte de la migración es el resultado del cambio, del avance de las relaciones capitalistas sobre formas aún más atrasadas de organización social, y hasta cierto punto, tiene un sentido que se encamina, a través de las relaciones entre los mercados laborales rurales y urbanos, a nivelar, y no a aumentar las discrepancias entre la ciudad y el campo.

El crecimiento privilegiado de los eslabones mayores de la red urbana responde a condiciones estructurales de la organización social capitalista, esté ella comandada por el capital imperialista o nacional. Se ha mencionado ya el componente técnico que presiona a la concentración industrial. El desarrollo del capitalismo refuerza esta tendencia, a través de la técnica misma, y a partir de la centralización de capital, ya que las grandes empresas tenderán a nuclear sus distintos componentes para facilitar su gestión. Los sectores en cuyas manos está la decisión de localización productiva, atraídos por las condiciones de vida metropolitana, reforzarán las tendencias a la concentración espacial. Finalmente, las posibles deseconomías de aglomeración surgidas de una excesiva concentración no operan como freno a este proceso, pues en general existe un desdoblamiento en sus repercusiones: normalmente tienen que ver con costos de servicios públicos, etc., que paga la sociedad como un todo, y que rara vez se traduce en costos particulares para los capitalistas responsables de las decisiones de localización.

Otros rasgos supuestamente peculiares son aspectos también ligados a las relaciones capitalistas y registrados ya por el análisis clásico: los grupos "marginales", no serían otra cosa que una modalidad del ejército industrial de reserva; la marginalidad física, una manifestación de la crisis de vivienda característica de las sociedades capitalistas; la segregación urbana, un efecto de la operación de la renta del suelo, etc.

En definitiva, los rasgos centrales de la urbanización latinoamericana responden a un proceso de consolidación de las relaciones capitalistas, y si ellos se acentúan en los años correspondientes al segundo

subperíodo de la "dependencia neocolonial", según la terminología de la TUD, esto no se debe a que el capital involucrado pase a ser el capital imperialista, sino que responde a una aceleración del movimiento de consolidación del capital, y se hubieran agudizado de todas formas, aún bajo el liderazgo del capital nacional.

7. CONSIDERACIONES CRITICAS SOBRE LA CRITICA DE SINGER

Los planteamientos de Singer suscitan una serie de comentarios; vale diferenciar entre aquellos que se refieren al estatuto de los rasgos, peculiares o no, de la especialdad latinoamericana, de aquellos que tienen que ver con sus alternativas explicativas, sin olvidar algún comenterio sobre sus derivaciones políticas.

Sobre el primer aspecto hay que reconocer que la advertencia de Singer sobre la arbitrariedad con la cual se caracterizan sin ningún preámbulo los rasgos espaciales latinoamericanos como obstáculos mayores al desarrollo, es un señalamiento incontrovertible No obstante, de su argumento no se sigue que la configuración espacial de los países latinoamericanos se corresponda adecuadamente a una división técnica del trabajo y no desempeñe un papel negativo para el desarrollo.

De manera suscinta, miremos lo referente a la concentración y primacía urbanas. Singer mismo reconoce que la concentración espacial no solamente trae consigo economías de aglomeración, sino también su contraparte, deseconomías ligadas a la centralización. A partir de cierto momento y dependiendo de determinadas circunstancias de cada sistema urbano, estas deseconomías pueden sobrepujar las economías de aglomeración ya que, como Singer explica acertadamente, en general existe una divergencia entre quienes sustentan estos costos y quienes disfrutan estas ventajas: la comprobación de si este es el caso de las grandes ciudades latinoamericanas en este momento, sería un problema de tipo empírico, y el valor de las observaciones de Singer debe ser tomado en el sentido de poner a la orden del día esfuerzos investigativos de este tipo.

Lo anterior es extendible a otras facetas de la urbanización en América Latina, y en ausencia de estas constataciones factuales, es necesario señalar el peligro simétrico al de la TUD: el de considerar automáticamente que todas las realidades espaciales de nuestro continente, son adecuadas a nuestro desenvolvimiento o manejables con herramientas convencionales de planificación por ser generadas en procesos que son en sí mismo comprensibles.

En las consideraciones globales del enfoque singeriano sobre las tesis explicativas de la TUD, se encuentra un elemento que es, en principio, paradójico: su objeción principal consiste en considerar el análisis como perteneciente a un plano de abstracción demasiado general que impide distinguir las especificidades del fenómeno, y por lo tanto aboga por una reflexión más desagregada. No obstante, en el momento de proponer una alternativa analítica, se decide por un elemento aún más general que los que critica, como es el carácter capitalista de las formaciones sociales latinoamericanas, al cual solo en ocasiones le introduce la precisión de una fase de afianzamiento de las relaciones sociales capitalistas.

Al respecto, se podría decir que si bien es claro que las categorías de la TUD no parecen ser totalmente satisfactorias para aprehender la dinámica de la distribución espacial latinoamericana, es peligroso extraer la conclusión de que se debe razonar de una manera particularista para cada formación social. En este sentido no es arbitrario ni equivocado por parte de Singer, a pesar de sus propias prevenciones, insistir en elementos comunes.

No obstante, si se observa con detenimiento la opción teórica planteada por Singer, hay que convenir en que es una alternativa excesivamente general: aunque parece suministrar bases explicativas indispensables para entender aspectos de la urbanización latinoamericana, fracasa en dar cuenta de su especificidad.

Desarrollemos un poco esta observación con respecto a la discusión sobre la concentración urbana y las migraciones. Según Singer, existe una tendencia general en las formaciones sociales capitalistas hacia la concentración espacial de las actividades productivas, sobre todo industriales, en un solo foco, y esta sería la explicación fundamental de este rasgo en los países latinoamericanos contemporáneos.

Este argumento debe ser aceptado como punto de partida general, pero nos remite a una operación metodológica implícita en el planteamiento de Singer: lo que los teóricos de la urbanización dependiente se proponen explicar no es solamente el hecho de que la industria tienda a concentrarse en ciertas aglomeraciones privilegiadas, sino la agudeza de esta concentración que parece ser mucho más acentuada en Latinoamérica, y que tiende a reforzarse con el tiempo.

Correlativamente, el análisis alrededor de la expulsión de excedentes de población rural, no explica satisfactoriamente que vayan a alimentar en forma privilegiada a la gran ciudad. Esta población puede tomar distintos destinos: **a)** Puede no migrar y permanecer como población flotante en los campos, como se pudo observar en algunos pasajes de transición en ciertos países europeos; **b)** Puede dirigirse hacia el límite de la frontera agrícola, ampliándola, en procesos de colonización también frecuentemente observados; **c)** Puede migrar hacia otros componentes de la red urbana que no sean necesariamente la ciudad primada; **d)** Finalmente, puede migrar hacia la gran ciudad.

Es característica de América Latina que la alternativa privilegiada es esta última, Además, esto se torna especialmente escurridizo si se recuerda, como lo hace la TUD, que no está correspondida por una capacidad de la industria (o en general, del sector capitalista formal), para absorber a los recién llegados como asalariados, diluyéndose lo esencial del argumento marxista clásico sobre los móviles de esta atracción.

En realidad la óptica de Singer conlleva no solo una crítica, a las respuestas de la TUD, sino un desplazamiento en sus preguntas, que es necesario reexaminar con cuidado, pues, a pesar de algunas imprecisiones, este es uno de sus aportes más valiosos. Hemos dicho que no solo se trata de explicar la tendencia a la concentración urbana, sino su grado excepcionalmente elevado; es necesario comprender la existencia de migraciones y también su estructura peculiar; no solo se trata de entender la segregación urbana, sino la agudeza y la forma que adopta en nuestras ciudades; no solo el desempleo urbano, sino sus modalidades y dimensión, que difícilmente pueden asimilarse al ejército industrial de reserva, etc.

8. HACIA UN NUEVO PLANTEAMIENTO

Realizada esta rápida revisión, nos parece insoslayable insistir en el esfuerzo de construir una referencia teórica de interpretación de la urbanización latinoamericana que se apoye fundamentalmente en los diversos aportes de estas diferentes corrientes y que, en lo posible, apunte a superar sus limitaciones.

A nuestro entender, una tal empresa debería reunir por lo menos estos dos requisitos globales: el análisis debe ser lo suficientemente general como para explicar simultáneamente ciertos rasgos comunes de la urbanización en la gran mayoría de los países latinoamericanos; de otro lado, debe ser lo suficientemente específica como para dar cuenta de las diferencias. En particular, debería dar cuenta de las diferencias con respecto a dos tipos de manifestaciones históricas: **a)** con respecto a las formaciones sociales capitalistas centrales contemporáneas, y **b)** con respecto a estas mismas formaciones sociales en una etapa de afianzamiento del capitalismo similar a la que atraviesan actualmente las naciones latinoamericanas: ambos conjuntos comparten con los países del subcontinente ciertas características generales (aunque cada conjunto comparte una serie distinta de elementos similares), sobre los cuales diversos teóricos hacen recaer la especificidad de la urbanización latinoamericana y, sin embargo, exhiben resultados diferentes en la distribución espacial. Esta paradoja debe ser elucidada por el análisis.

La perspectiva que aquí se sugiere consiste, a grandes rasgos, en lo siguiente: el punto de partida debe ser, desde luego, el carácter capitalista de las formaciones sociales latinoamericanas y, por lo tanto, el eje de análisis debe ser la comprensión de los procesos de acumulación. En esto seguimos la perspectiva subrayada por Singer. No obstante, es necesario introducir dos fuentes adicionales de determinación y especificidad. La primera ya la hemos venido discutiendo y consiste en el lugar subordinado ocupado por estos países en la cadena capitalista mundial. Esto significa recuperar la problemática dependentista, introduciendo los correctivos y desarrollos necesarios. Los rasgos señalados como específicos a la urbanización latinoamericana ameritan ser delimitados conceptualmente con mayor rigor, contrastados con estudios empíricos sistemáticos y realizada una evaluación rigurosa de su papel en el desarrollo de las fuerzas pro-

ductivas; algunas de sus formulaciones argumentales deben ser ajustadas, entre ellas lo que atañe al concepto mismo de dependencia: a menudo la noción que de esta relación tienen los teóricos de la TUD (y algunos de sus críticos) es particularmente limitada y se refiere casi exclusivamente al intercambio desigual y a las relaciones de poder asimétricas. Precisamente este es uno de los aspectos que más se han refinado en la conceptualización global de nuestras formaciones sociales, y hoy se piensa la dependencia como una realidad que atraviesa el conjunto de las condiciones de la acumulación en la periferia. Su redefinición en estos términos para el análisis de la espacialidad latinoamericana disiparía muchas de las principales objeciones planteadas por los impugnadores de perspectiva singeriana.

La segunda fuente de determinación que es un factor que no hemos mencionado hasta ahora, pues no ha estado presente en el debate latinoamericano: el del ingreso del capitalismo a una fase monopolista avanzada. Esta ausencia contrasta vivamente con los desarrollos más recientes de la investigación marxista sobre la espacialidad en los países centrales, cuyos mayores esfuerzos se han orientado a comprender lo que ellos perciben como una nueva etapa de la dinámica espacial capitalista. Para ellos el capitalismo dominado por los monopolios, fundidos con el Estado, exhibe una lógica espacial muy diferente a la de las fases previas. Lo más grave es que los instrumentos de interpretación tanto en la tadición marxista como no marxista, en general han sido construidos con referencia a fases históricas ya sobrepasadas, lo cual los torna anacrónicos e insuficientes para comprender las realidades actuales. Se impone por lo tanto no solo el estudio de las nuevas tendencias de la espacialidad capitalista monopólica, sino que se precisa construir nuevas herramientas apropiadas para ello.

La consideración de esta dimensión es un asunto clave, porque los países latinoamericanos son eslabones subordinados de la cadena capitalista mundial, y, por lo tanto, las mutaciones en el sistema global también se manifiestan en la periferia.

En este sentido es indiscutible la conveniencia de apoyarse en los aportes de los pensadores marxistas de los países centrales al respecto que son muy valiosos y sugestivos. Es evidente, que no se trata de trasplantarlos sin ni más a nuestro contexto: los estudios discutidos

aquí muestran que las mutaciones en la dinámica espacial que introduce la fase avanzada del capitalismo, se manifiestan en la periferia, de manera idéntica a como aparecen en el centro. Así, estas elaboraciones deben ser tomadas con cautela: de una parte, deben ser examinadas con vigilancia teórica, pues a menudo sus pretensiones de generalidad son dudosas, ya que han sido construidas a partir de manifestaciones específicas de estos países avanzados que no siempre tienen validez global; de otro lado, para su empleo en nuestro medio requieren de su articulación a las especificaciones derivadas de la determinación anterior, la dependencia.

En las páginas siguientes haremos un esbozo de cómo podría llevarse a cabo este procedimiento, centrándonos de manera simplemente indicativa en algunos de los rasgos señalados de la urbanización latinoamericana, lo que a nuestro juicio, abre perspectivas nuevas de interpretación.

9. LA DINAMICA ESPACIAL DEL CAPITALISMO MONOPOLISTA AVANZADO

Es necesario ahora referirnos a los desarrollos de los teóricos de la urbanización en el capitalismo monopolista avanzado. Nos centraremos sólo en algunos aspectos parciales que sirvan de base para nuestra argumentación ulterior. Por lo pronto nos referiremos a las nuevas pautas de localización de las actividades que dan origen a una nueva unidad socioespacial, la "región metropolitana" (Castells), y finalmente haremos una breve referencia a las reflexiones que otros autores elaboran sobre las mutaciones de las contradicciones alrededor de la espacialidad en esta etapa del capitalismo.

Las enormes aglomeraciones urbanas de los países avanzados contemporáneos que se extienden como una malla indiferenciada en vastísimas extensiones disolviendo aparentemente la tradicional oposición campo-ciudad, son, algo cualitativamente diferente de la gran ciudad premetropolitana[4]. La "región metropolitana", definida como "la difusión en el espacio de actividades, funciones y grupos, y su interdependencia que tiene una dinámica social ampliamente independiente de su contiguidad geográfica"[5], es un resultado de cambios estructurales globales de los países centrales cuando estos in-

gresan en un estadio avanzado del capitalismo monopolista que transforma las pautas de distribución espacial.

Inicialmente, esta fase monopolista del capitalismo implica cambios profundos en los determinantes de localización industrial, que trastornan las relaciones previas entre la industria y la aglomeración urbana. Estas transformaciones, aunque inseparables, podrían clasificarse para el análisis en cambios de tipo predominante tecnológico, y cambios de tipo socioeconómico propiamente dicho. Los avances en fuentes de energía (eléctrica, nuclear, etc.), introducen una importante difusión energética que aminora las grandes diferencias regionales al respecto, ligadas a tecnologías preexistentes. Los importantes progresos cualitativos y cuantitativos en lo referente a medios de transporte (automotores, vías férreas y carreteras, aviación, ductos, etc.), y de comunicación en general (teléfono, telex, radio, etc.), tienden a debilitar el factor espacio como un obstáculo para la producción-circulación de mercancías.

Todo ello se conjuga para crear una relativa homogenización del espacio en cuanto a las condiciones de producción: se debilitan así las restricciones a la localización industrial que comúnmente estamos acostumbrados a considerar (cercanía a materias primas, a fuentes de energía y medios de transporte relativamente focalizados, a mercados, etc.) El debilitamiento relativo de estas restricciones "tradicionales" no significa, sin embargo, que el capital industrial disponga de libertad absoluta para su ubicación: la transformación global de las relaciones sociales implica el surgimiento de "nuevas" restricciones que, a pesar de ser de un tipo diferente, modulan las decisiones de implantación. Las "nuevas" restricciones a la localización industrial tienen contenidos muy diversos, pero confluyen como un todo a hacer cada vez más dependiente a la industria de la gran aglomeración urbana.

En efecto, los avances tecnológicos y la concentración de capital son concomitantes con la utilización de técnicas productivas sofisticadas, que implican el consumo de una fuerza de trabajo más calificada. La gran aglomeración urbana, por sus posibilidades de simultaneidad y especialización (algo que el capital privado, aún en su gran concentración es incapaz de recrear), será el ámbito privilegiado pa-

ra la producción y reproducción de la fuerza de trabajo, directa e indirectamente productiva.

Así mismo, la acumulación de capital contemporáneo se encuentra cada vez más ligada a otros procesos que se apoyan en rasgos de la aglomeración urbana y allí se desarrollan producción de conocimientos, investigación, gestión y decisión, privada y estatal (incluyendo la dimensión política), etc. Por último, se podría mencionar el papel decisivo que cumplen las relaciones interindustriales que presionan hacia la conformación de grandes complejos productivos. Este factor, si actúa de manera simultánea con las anteriores, acentúa la atracción de la gran aglomeración sobre la industria.

Todo parece indicar que en la etapa avanzada del capitalismo se transforman de manera radical las relaciones industria-ciudad: esta pasa a ser el dominante en la dinámica de organización espacial, determinando la localización industrial, y no al contrario, como antes.

Sin embargo, la forma espacial de aquí resultante difiere substancialmente de la gran ciudad puntual y unicéntrica: aquí se trata de una aglomeración urbana muy extendida, que incluye una gran variedad de actividades en su interior (incluyendo la agricultura) y, sin embargo, integrada funcionalmente. Esta compatibilidad está explicada, por transformaciones sociales globales: de un lado, los grandes adelantos en los medios de comunicación y de transporte, en particular lo que se refiere a desplazamientos intraurbanos de tipo masivo (metro, autobuses, etc.) o individual (el automóvil). Por otro lado la irrupción del gran capital en una serie de esferas de las que estaba excluido tradicionalmente, revolucionando sus técnicas y brindando un sustento indispensable para el funcionamiento de la gran metrópoli. (producción de vivienda, y el aprovisionamiento al detal, sin los cuales esta unidad espacial sería impensable).

Las nuevas funciones del Estado en esta fase del capitalismo, su peso específico en la sociedad y su capacidad de manipulación económica son también un factor importante: es él quien está en capacidad de suministrar un conjunto de valores de uso colectivos, generalmente en términos de capital desvalorizado, que abren paso a la existencia de las "regiones metropolitanas".

Sobre estas condiciones se superpone una adicional de excepcional importancia: las gigantescas firmas capitalistas contemporáneas que integran bajo un control único un conjunto muy extenso de actividades y procesos. Las circunstancias antes mencionadas al interior del espacio metropolitano le permiten a la gran firma monopolista concentrase en la gran aglomeración, y al mismo tiempo diversificarse espacialmente en su interior, "con gran independencia de su contigüidad geográfica". Es así como surge la región metropolitana.

Esta nueva dinámica, y los cambios globales experimentados por el capitalismo, genera redefiniciones muy profundas en el tipo de contradicciones que emergen alrededor de la espacialidad, en su importancia global y en su jerarquía interna. Otro autor, Christian Topalov[6], puntualiza en tres los nodos alrededor de los cuales se organizan las principales tensiones referentes a la estructura espacial, que adquiere un papel decisivo para la acumulación de capital, particularmente en el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo:

Los soportes materiales del espacio capitalista son generados predominantemente por procesos privados de acumulación que persiguen la ganancia individual. El marco espacial, en esta etapa, patentiza las insuficiencias del mercado para asegurar la coherencia de estrategias divergentes que continuamente ponen en cuestión el funcionamiento de este valor de uso complejo que es la ciudad, y se pone de presente la necesidad de acciones explícitas de coerción sobre los agentes individuales. La "política urbana", aparece como campo de forcejeo de divesos sectores que buscan su predominio, y la "planificación urbana", como el ropaje racionalizador, siempre precario, de las relaciones de fuerza cambiantes que guían un proceso ciego y de trayectoria entrecortada.

Por diversas razones, una parte creciente de otros valores de uso básicos de la espacialidad no pueden ser suministrados espontáneamente por el capital individual, y se debe recurrir a fundamentalmente a la acción estatal, para asegurar su provisión. Pero allí surgen tensiones, no solo entre fracciones del capital, sino con sectores populares, que no pueden ser reguladas automáticamente por el mercado y exigen por lo tanto una gestión crecientemente política. Las contradicciones alrededor de los "medios de consumo colectivo" emergen como un nuevo lugar de confrontación con el capital.

La propiedad privada del suelo urbano refleja las tensiones entre las estrategias divergentes de los agentes individuales, pero genera a su vez obstáculos a la acción del capital: no solo el desvío de una parte importante del excedente a través de un mecanismo diferente a la ganância capitalista, sino especulación, hiperdensificación, penuria de terrenos, sobreprecios del espacio construido etc.

La urbanización en esta fase del capitalismo se revela al mismo tiempo como una poderosa fuerza productiva que es ya indispensable para el mismo capital y que prefigura el pasaje a formas sociales más avanzadas, y un lugar donde se evidencian las dificultades cada vez más serias las relaciones capitalistas para regular una estructura tan compleja: aparecen con nitidez los límites de la socialización capitalista.

10. LA DINAMICA ESPACIAL DEL CAPITALISMO MONOPOLISTA PERIFERICO

Intentemos esbozar muy brevemente algunos elementos de argumentación que aportarían a la explicación de los rasgos más salientes de la urbanización latinoamericana. Nos centraremos en tres aspectos: las formas cómo se presentan entre nosotros las nuevas pautas de distribución espacial de las actividades, las variantes que asume la reproducción de la fuerza de trabajo, y las modalidades que adopta la provisión de medios de consumo colectivo. Nuestra intuición es que el desarrollo de la acumulación, sometida a la determinación, de la fase monopolista avanzada del capitalismo y su lugar subordinado en la cadena capitalista mundial, desemboca en estructuras espaciales que se diferencian tanto de las que aparecieron en los países de desarrollo capitalista clásico en su período de transición, como de las que emergen en los países centrales actuales. La configuración de nuestras redes urbanas y el contenido de sus unidades espaciales se distingue en tanto de la "ciudad industrial", del capitalismo concurrencial, como de la "región metropolitana" de los eslabones centrales del capitalismo actual.

Observemos las pautas que regulan la concentración de las actividades. Nuestra tesis es que el caracter dependiente del capitalismo latinoamericano conduce a que las repercusiones sobre la distribución

espacial inducidas por el tránsito al estadio monopolista avanzado se manifiesten en una combinación particular de "nuevas" restricciones que aparecen, y restricciones "tradicionales" que perviven, lo que desemboca en una mayor concentración en el foco principal. En realidad, en todos los países capitalistas parece existir una primera fase en que la concentración urbana aumenta con la acumulación, hasta llegar a un punto de saturación en que la concentración vuelve a descender: nuestro planteamiento, como lo formaliza Luis Mauricio Cuervo[7], es que los parámetros de esta U invertida que describe las relaciones entre avance de las fuerzas productivas y concentración urbana, son distintos para América Latina. La pendiente del tramo ascendente es más acentuada (en el período inicial: la tendencia a la concentración es más veloz), el punto culminante es más elevado y más tardío (es mayor la maginitud alcanzada por las ciudades primadas del área antes de comenzar la desconcentración urbana), y las tendencias centralizadoras operan hasta un nivel más avanzado de desarrollo.

La homogeneización del espacio a través de la difusión energética y de la ampliación de las redes de transporte y comunicación es un proceso que se desprende del avance técnico, pero requiere también de un grado considerable de acumulación de capital a nivel nacional, y en particular, una capacidad apreciable de acción económica por parte del Estado. Estas últimas condiciones se presentan con mucha menor intensidad en los países capitalistas periféricos (respecto de los centrales). El resultado es la existencia de fuertes contrastes regionales a este respecto, y la pervivencia de muchas restricciones "tradicionales" a la localización productiva. Las inversiones en infraestructura energética y de transporte deben por lo general ser focalizadas en unos pocos puntos del territorio, lo que favorece la concentración de las actividades productivas en estos núcleos privilegiados. Al mismo tiempo, al igual que en los países metropolitanos, la industria capitalista experimenta en los últimos tiempos, un conjunto de "nuevas" presiones que la impulsan hacia la gran aglomeración urbana.

A pesar de que el grado de industrialización es sensiblemente menor en América Latina que en las naciones centrales, la tecnificación de esta industria es relativamente comparable a la de su similar metropolitana (y mucho más sofisticada, claro está, que la industria de los

países centrales cuando su grado de industrialización era similar al que hoy tienen los países en Latinoamérica). Las razones de esta situación son múltiples: se debe recordar que la fracción hegemónica del capital invertido en la industria de la región es el mismo capital imperialista: no solamente existirá una tendencia natural a utilizar sus técnicas originales, sino que alrededor de la traslación de tecnología se montan mecanismos de repatriación de excedentes. Así mismo se debe recordar que el sistema capitalista mundial es un todo único cuya dinámica es impulsada por la acumulación de capital: todos los mecanismos para intensificarla recorren todos los componentes de esta red, incluyendo el avance técnico; la competencia y la búsqueda de ganancia obligarían a los capitales que operan a escala local a perseguir las técnicas más eficientes a su alcance. El único atenuante, y muy parcial, es el costo comparativamente más bajo de la mano de obra en los países periféricos.

El relativo adelanto técnico de la industria latinoamericana (aunque sea en menor medida que en el centro), la obliga a utilizar fuerza de trabajo con un adiestramiento considerable. En el capitalismo periférico la dependencia que esto introduce en la localización industrial es incluso más aguda que en los países centrales. Comparativamente más débil el Estado, debe concentrar sus esfuerzos para un complejo de valores de uso que efectivamente produzca y reproduzca esta fuerza de trabajo. Considérese, por ejemplo, las enormes dificultades con que se tropieza para extender a todo el territorio valores de uso elementales como el aparato escolar, servicios de salud, etc. La gran ciudad, con su concentración, brinda la oportunidad de crear unidades más o menos coherentes de reproducción de esta fuerza de trabajo, o ello se traduce, en notorias diferencias de equipamiento entre la gran ciudad y el resto del territorio. En lo que se refiere a la fracción superior de la fuerza de trabajo (técnicos, intelectuales, cuadros, etc.), la situación es aún más aguda. Sólo en la gran ciudad se puede reunir un conjunto apreciable de valores de uso especializados que sostengan esta modalidad de fuerza de trabajo. Los agudos contrastes a este respecto entre la gran ciudad y el resto de la red urbana, hacen particularmente rígida la disponibilidad de esta fuerza laboral en lugares distintos a la gran aglomeración.

La presión hacia la centralización que ejercen las relaciones interindustriales es así mismo considerable; sin embargo, dado el bajo nivel

de acumulación, para conformar un complejo industrial comparable funcionalmente a los de los países avanzados, se deben nuclear las instalaciones en muy pocos focos. Una reflexión parecida a la que se presenta para la infraestructura de reproducción de la fuerza de trabajo, puede hacerse para la infraestructura propiamente productiva, pues el Estado se ve en la necesidad de concentrar aún más sus inversiones de este tipo.

Se puede decir que el papel del acceso a la información, de la producción y trasmisión de conocimientos, de la gestión, etc., es similar al de los países centrales en términos de factores de atración a la gran ciudad. Si su peso específico es menor comparativamente, puede compensarse con la precariedad de los elementos integradores de la red urbana, que, magnifica la importancia de la proximidad a los lugares de decisión económica y política, etc.

De esta manera, mientras la homogenización del espacio actúa en los países centrales la como un atenuante a las "nuevas" atracciones de la gran ciudad sobre las actividades productivas, la debilidad del primer factor en los países latinoamericanos permite una gravitación mucho mayor de estos nuevos efectos de arrastre urbano, que combinados con factores "tradicionales", se traducen en una tendencia mucho más marcada que en otras manifestaciones históricas hacia la centralización de la producción en la gran ciudad.

Hasta aquí nos hemos concentrado en examinar la dinámica de la localización productiva, fundamentalmente la industrial, porque es una de las más importantes determinaciones de la conformación espacial global. No obstante, es necesario recordar que el crecimiento poblacional de nuestras ciudades excede con mucho el relativamente lento de los empleos industriales, discrepancia mucho más marcada que en los países centrales, tanto actuales como del pasado.

Algunos factores que explican el contraste particularmente acentuado entre el aumento poblacional urbano y el empleo industrial en la ciudades están conectados con las transformaciones inducidas por la nueva fase en el modo de producción, y por lo tanto su incidencia es compartida con los países capitalistas centrales contemporáneos.

El progreso en los procesos productivos y la acentuación de la acumulación capitalista, implican el aumento de importancia relativa de un espectro muy amplio de actividades no directamente productivas: la complejización de los procesos de consumo, actividades ligadas a la reproducción de la fuerza de trabajo, toda con una gama de procesos para-productivos como la gestión, la investigación, etc. Se trata de la llamada "terciarización" de la economía, que puede ser observada en el conjunto de formaciones sociales en la fase actual del capitalismo. La importancia económica de este "sector terciario" se ve amplificada por su peso en el mercado del trabajo; el gran capital irrumpe masivamente en él en períodos más recientes, sus técnicas no han sido revolucionadas con la misma intensidad que en las ramas productivas, así que su "productividad" del trabajo, si cabe la expresión, es menor: absorbe muchos más trabajadores en proporción a las magnitudes de su capital total. Si recordamos que casi todas estas actividades tienen un asentamiento preferencial en la gran ciudad, podemos entender que el empleo generado por ellas es un atractivo poderoso para amplios contingentes poblacionales de la gran aglomeración.

No faltará quien traiga a cuento la muy subrayada anotación de que los respectivos "sectores terciarios" de los países avanzados y los países periféricos tienen elementos muy dispares: en esto tendrían parcialmente razón. Pero el ánimo de destacar estas diferencias ha sido tal vez excesivo, pues se tiende a ignorar sus muy importantes elementos comunes. No todos los habitantes urbanos de América Latina que no son obreros industriales se tienen que dedicar a la venta ambulante, a recoger basuras, a la mendicidad, en fin, a todo ese conjunto de actividades que se catalogan como "marginales". En las grandes ciudades latinoamericanas también crece, y en forma portentosa, el empleo ligado a actividades bancarias, de seguros, de comercio, de propaganada, de transporte, y en especial, el conectado con las funciones de un Estado que adquiere un rango de acción cada vez mayor. Se trata de actividades terciarias, pero perfectamente articuladas al funcionamiento "normal" de una economía capitalista, comparables legítimamente con sus similares en los países avanzados, y que operan en el mismo sentido de reforzar el volumen poblacional de la gran aglomeración urbana.

No obstante, la alusión a esta población "marginal", "flotante", nos remite a tratar las diferencias entre los sectores terciarios de los países latinoamericanos y centrales contemporáneos, pues allí reside una de las discrepancias entre el contenido social de sus respectivas urbanizaciones.

Las corrientes del debate latinoamericano sobre la urbanización han discutido extensamente las peculiaridades de su industrialización, de la penetración del capitalismo en el campo, de las características que asume la transición demográfica, etc., que, salvo puntos polémicos secundarios, dan cuenta a grandes rasgos del fenómeno global de la generación de una superpoblación relativa. Haremos algunos comentarios, no obstante, sobre la caracterización de los grupos y actividades de allí resultantes, y sobre su distribución geográfica.

Como hemos visto, la teoría de la marginalidad entiende estos grupos justamente como "marginales", y explica su preponderante concentración en la gran ciudad por un fenómeno de atracción cultural. La TUD señala estas capas como resultado estructural de la forma de implantación del capitalismo dependiente: vacila, no obstante, en definir las categorías que aparecen (casi siempre se les sigue llamando "marginales", así entre comillas), y su contribución preponderante al crecimiento de la gran ciudad no les merece explicación particular diferente a la pulsión a la hiperconcentración general que inducen las distintas formas de dependencia. La crítica singeriana no duda en asimilarlas al ejército industrial de reserva y, por lo tanto, su distribución espacial es ligada a la de la clase obrera. En las dos últimas escuelas, además, hay un esfuerzo por combatir el dualismo, mostrando los múltiples vínculos de estos grupos y actividades con el capital.

A nuestro entender, con respecto a la última formulación que para muchos parece definitiva, subsisten dudas sobre la legitimidad de identificar al conjunto de estos grupos "marginales" y sus actividades, con el ejército industrial de reserva. A pesar de que cumplan algunas de las funciones que el análisis marxista clásico asigna a esa categoría, como la presión depresiva sobre el salario, otros elementos que son centrales en esta definición no son satisfechos por la mayoría de estos sectores: en especial el de ser efectivamente reserva de mano de obra para el capital. El volumen de esta sobrepoblación

relativa es tan superior a los requerimientos del capital, que aún en los mayores picos de actividad no parece hacerse necesario el enganche de la mayoría. La continuidad de está imposibilidad de articulación al capital las obliga a buscar formas de sobrevivencia de largo plazo, que a pesar de su precariedad alcanzan un grado de autorreproducción: en general inducen características de adiestramiento, de pautas ideológicas, de expectativas de forma y volumen de ingreso que no se acoplan a las necesidades del capital que no puede, así, disponer de ellos como proletarios de relevo, aún si esta fuera su intención. Amplios sectores de esta superpoblación relativa no pueden amalgamarse a las distintas variantes del ejército industrial de reserva, ni al lumpenproletariado, por supuesto.

Nuestra visión entronca, con el fenómeno de la dependencia. En sus diversas modalidades de articulación, el capital que opera en la periferia se enfrenta por lo general a dos circunstancias simultáneas: las condiciones de acumulación son menos favorables que en el centro, y existe una interacción con el resto del sistema que se manifiesta en la competencia y/o la movilidad del capital en el conjunto de la cadena capitalista internacional. Esto conduce a que el capital, para asentarse en los extramuros del sistema, deba buscar allí elementos que amortiguen sus condiciones relativamente adversas: su principal "ventaja comparativa" va a ser su posibilidad de contraer sus costos salariales. Un elemento convergente es, esta magnitud excepcional de la superpoblación relativa, que de subproducto fortuito o transitorio, pasa a ser una condición necesaria de la acumulación en estos países: en efecto, sobre ella se va a consolidar una forma peculiar de proletarización.

Con esto nos referimos a una estrategia encaminada a consolidar un régimen de salarios bajos que gira alrededor de un proceso de reproducción de la fuerza de trabajo que no descansa solamente en la relación salarial[8]. Para comprimir los salarios, se define una canasta estrecha de bienes salario, mientras una porción importante de bienes y servicios básicos se la deben procurar las familias trabajadoras a través de autosuministro y el trabajo doméstico. Otro conjunto de bienes y servicios, deben ser adquiridos mercantilmente, pero en circuitos no capitalistas, a productores mercantiles simples, cuando ellos, a costa de una remuneración muy menguada o una calidad muy baja de sus productos, logran ofrecerlos a precios inferiores a los de los

capitalistas. Finalmente, los hogares trabajadores deben aumentar su participación laboral, destacando varios miembros de la familia a actividades generadoras de ingresos monetarios, sean estos salariales o no, en el sector "moderno" o "tradicional". De esta manera, la clase obrera aparece articulada a otras categorías (que en otras configuraciones aparecen como fracciones claramente distintas), y se consolidan una serie de capas que giran alrededor de la reproducción de la fuerza de trabajo (tanto elemental como compleja).

El comportamiento espacial de los sectores no directamente ligados al capital tendría dos ejes de estructuración que los atraen fundamentalmente hacia la gran ciudad, contribuyendo de manera importante a la primacía urbana, y a dar a la gran ciudad latinoamericana ese carácter de "ciudad terciaria".

Una parte de estos grupos y sus actividades tienen una distribución espacial estrechamente ligada a la de la clase obrera porque, o son parte de ella (hacen parte de las mismas unidades reproductivas), o giran alrededor de la reproducción de esta fuerza de trabajo. El resultado espacial más divergente con respecto a la proletarización "clásica" es que probablemente para tener un mismo número de proletarios (y para producir una misma cantidad de valor), se requiera en la periferia contar con un contingente poblacional mayor, realizando multitud de actividades complementarias y de apoyo a la reproducción de la fuerza de trabajo que efectivamente compra el capital.

Por otro lado, encontramos otro móvil de atracción de la gran ciudad sobre estos grupos y sobre otros menos ligados al capital o a la reproducción de la clase obrera, cuya consideración es relativamente desacostumbrada en la tradición marxista: esta población, marginal o no, tiende a concentrarse en la ciudad atraída además por una serie de valores de uso colectivo creados en la gran aglomeración por el movimiento del capital, de cuyo consumo, por su misma naturaleza no pueden ser excluidos.

El marxismo se ha opuesto vigorosamente a conceder una importancia significativa a ciertas condiciones de consumo en la ciudad como elemento explicativo de las transformaciones en las pautas de distribución espacial, básicamente para combatir las percepciones cultura-

listas y liberales que escamotean el análisis de los procesos clasistas en estos movimientos. Lo que aquí proponemos no es un retorno a este tipo de argumentación, suficientemente combatido, sino rescatar para el marxismo la consideración de ciertos aspectos de la realidad social cuya utilización con fines ideológicos no debe excluir su reinterpretación desde otra perspectiva. Como hemos visto, el capital tiende a crear en la gran ciudad un conjunto de valores de uso colectivo destinados fundamentalmente a reproducir la fuerza de trabajo con las características que las condiciones contemporáneas de producción exigen. Sin embargo, la misma naturaleza de algunos de estos valores de uso hace sumamente difícil que su destino sea exclusivo para el sector de población empleado por el capital (cuyos límites, por definición, son difusos y variables): un plan de salubridad, por ejemplo, o ciertos servicios públicos, dejarían de tener sentido si solo se suministran a un sector de la población de un sistema urbano. Es esta la razón por la cual ciertos grupos desarraigados del campo o resultantes de la dinámica capitalista en otros sectores, encuentran más soportable la existencia y mayores posibilidades de sobrevivencia social en la gran ciudad que en otras localidades de la estructura espacial.

Esta mención a los medios de consumo colectivo nos remite a otras consecuencias de las peculiaridades de su suministro en las formaciones sociales capitalistas periféricas. El capital se encuentra aquí ante un dilema: de un lado, debe comprimir el costo de reproducción de la fuerza de trabajo, incluido el costo indirecto que se canaliza por la vía estatal por una debilidad crónica de los recursos fiscales; esto lo presiona a reducir el suministro de estos soportes materiales. Pero, por otro lado, se ve obligado a crear estructuras urbanas con un mínimo de coherencia y con un cierto nivel de provisión para otros usos y para otros grupos. La única alternativa que queda, es una agudísima segregación socioespacial en la cual la nítida separación entre los grupos no solo permita niveles de abastecimiento muy diferentes (cuando esto sea posible y deseable), sino incluso modos de gestión abiertamente distintos. La coexistencia de sofisticados centros financieros y elegantes barrios de lujo con barriadas donde todo falta, no es solo un problema de diferencias culturales, ni siquiera, simplemente de nivel de ingresos: las diversas secciones de la ciudad deben funcionar de manera distinta para que perviva la acumulación capitalista periférica sobre la base de un régimen de bajos salarios. Para

los sectores populares no solo existe la opción de privarlos de muchos de estos consumos, sino que, servicios que en otras zonas de la ciudad se suministran a través del mercado normal o del Estado, allí los suministran, generalmente en pésimas condiciones, productores mercantiles simples o capitalistas "informales", si es que no son aportados por la comunidad misma[9].

De esta forma, y para resumir, encontramos cuatro elementos fundamentales que contribuyen a explicar la acentuada tendencia al crecimiento privilegiado de la gran ciudad en América Latina: a) Una combinación de "nuevos" y "tradicionales" factores de localización industrial que confluyen a centralizar de manera particularmente aguda la actividad industrial de la gran ciudad. b) El aumento de importancia de actividades "terciarias superiores", cuyo ámbito natural es la gran urbe. c) Una proletarización peculiar, que magnifica el impacto poblacional de la reproducción de la fuerza de trabajo. d) Las discrepancias en las condiciones de vida a favor de la gran ciudad, creadas por el movimiento del capital, que atraen sectores muy diversos, surgidos de la dinámica contradictoria del capitalismo periférico.

Ahora bien, si en las formaciones sociales latinoamericanas esta serie de fuerzas tiende a favorecer el crecimiento de la ciudad primada, la estructura interna de la aglomeración urbana así conformada dista mucho de la que exhiben las unidades espaciales que emergen en los países avanzados:

a) La gran ciudad latinoamericana, a pesar de su tamaño, aparece como puntual y focalizada, antes que una región metropolitana que abarca unidades espaciales complejas, ante la precariedad de los elementos de articulación espacial. La relativa debilidad del Estado y la pauperización de amplios sectores de la población, dificultan enormemente el funcionamiento y la provisión de redes sofisticadas de transporte urbano y de otros medios de comunicación que posibiliten el funcionamiento integrado de una vasta unidad espacial. Esto sin embargo, tiende a debilitarse con el avance de la acumulación capitalista en cada país.

b)La acumulación capitalista en los países periféricos se basa en buena medida en un grado muy agudo de explotación de la fuerza de

trabajo que conduce a una forma de proletarización peculiar en que la reproducción de la capacidad laboral se apoya de manera considerable en factores extrasalariales. Todo ello conduce a la presencia de amplias masas extremadamente pauperizadas y a abismales diferenciales de ingresos, lo que ocasiona la coexistencia de modos de organización del consumo y de la vida cotidiana sumamente divergentes y contradictorios. Es por esto que podemos contar entre las características de las grandes urbes del subcontinente una segregación socioespacial supremamente acentuada, única forma de hacer convivir estos elementos tan dispares y permitir la reproducción del régimen de bajos salarios Y a esta separación espacial corresponde, entre otras cosas, diversas formas de producción del espacio construido, diversas modalidades en la ocupación del suelo, y muy diferentes grados de equipamiento y de esquemas de suministro de valores de uso colectivo.

De esta forma, podríamos concluir, a manera de hipótesis general de trabajo, que las "regiones metropolitanas" en los "países centrales", y la "gran ciudad primada" latinoamericana, con su contenido social peculiar, son dos resultados espaciales derivados de las transformaciones sociales concomitantes a la etapa avanzada del capitalismo monopolista, cuyas diferencias básicas se desprenden de las distintas inserciones de las respectivas formaciones sociales en la red capitalista mundial.

NOTAS

1. CASTELLS, Manuel. La Cuestión Urbana Siglo XXI, México, 1975.

2. Redfield

3. Varios de los principales materiales de esta polémica han sido compilados por Martha Schteingart en su libro **Urbanización y Dependencia en América latina,** Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1973. Nos referimos aquí sobre todo a los siguientes: Aníbal Quijano, "Dependencia, cambio social y urbanización en A. L."; Manuel Castells, "La urbanización dependiente en A.L."; y Paul Singer, "Urbanización, dependencia y marginalidad en A.L.".

4. CASTELLS, Manuel. La cuestión urbana

5. Ibidem

6. TOPALOV, Christian. **La urbanización capitalista** Edicol. México, 1981.

7. CUERVO, Luis Mauricio. **Crecimiento Económico y Concentración Urbana** CEDE-UNIANDES Bogotá, 1987.

8. AYALA, Ulpiano y REY, Nohra. "La reproducción de la fuerza de trabajo en las grandes ciudades colombianas" en **Desarrollo y Sociedad**", CEDE-UNIANDES 1979.

9. JARAMILLO, Samuel. "Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico", en **Desarrollo y Sociedad,** CEDE -UNIANDES Bogotá, 1983.

DE LA "CIUDAD RADIANTE" A LA "CIUDAD ILEGAL"
Medio siglo a la búsqueda de la ciudad latinoamericana

Marco Negrón *

1. EMERGENCIA DEL URBANISMO EN AMERICA LATINA

Entre los años treinta y cuarenta, es decir, bastante antes de que la idea de la planificación se generalizara en América Latina, aparecen en algunos países de nuestro continente los primeros intentos sistemáticos de planificar el crecimiento de las ciudades. Estos intentos están inspirados preponderantemente en el pensamiento del racionalismo arquitectónico europeo de entreguerras y de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) y en muchos casos en ellos participan directamente algunos de los mayores protagonistas de la experiencia europea (Le Corbusier, José Luis Sert, Paul L. Wiener, Maurice Rotival)[1].

Como es sabido, esos enfoques concentran su interés de manera preferente en los aspectos físicos del crecimiento de la ciudad, a partir de una visión naturalista del hombre y la sociedad y bajo el supuesto de que la adecuada resolución de las relaciones espaciales urbanas

---

* Instituto de Urbanismo. Facultad de Arquitectura, Universidad Central de Venezuela.

garantizaría, o, cuando menos, contribuiría decisivamente al establecimiento de relaciones sociales equitativas y eficientes. De modo que el objetivo de los planes se centra en definir la imagen de la ciudad deseable en términos de equipamiento, uso eficaz del suelo, accesibilidad, calidad ambiental y adecuada separación/integración entre las bien conocidas funciones urbanas definidas en la Carta de Atenas[2].

Por detrás de este enfoque de la planificación urbana hay dos concepciones básicas, a saber:

a. Una visión abstracta de la sociedad sobre la que se interviene, cuyo modelo implícito serían las sociedades industrializadas, donde la moderna tecnología aparece como la gran palanca para la liberación de las antiguas servidumbres y miserias a las que había estado sometida la humanidad. Como quiera que las experiencias latinoamericanas ocurren en las fases iniciales de la urbanización, se llega incluso a suponer que sería posible prevenir los errores cometidos en los países industrializados justamente por la tempestividad de la intervención. El mayor obstáculo que se llega a reconocer es el de la especulación inmobiliaria, pero él podría ser vencido gracias a la intervención temprana del plan.

b. La idea de la ciudad como artefacto, es decir, como objeto que puede ser diseñado hasta un grado significativo de detalle y a plazos considerablemente largos (20 a 30 años). La garantía de ese diseño será la adopción del plan por parte del gobierno (nacional o local) y su voluntad de llevarlo a cabo.

Es significativo que estos planes y los estudios en los que se basan son llevados a cabo fundamentalmente por arquitectos-urbanistas apoyados por equipos de especialistas en los aspectos técnicos (suelos, vialidad, servicios infraestructurales).

Con este enfoque entroncará la que hemos definido como la ideología del Plan Regulador, que incorpora el concepto de zonificación como instrumento primordial para asegurar la efectiva realización del plan. En este caso los equipos tienden a hacerse más complejos, incorporando sociólogos, economistas y especialistas en legislación y administración urbanística. También los instrumentos de análisis y

previsión se hacen más refinados, incorporando el análisis estadístico, técnicas de proyección y, más recientemente, modelos computarizados. Sin embargo, las concepciones básicas siguen siendo las mismas del enfoque anterior: una visión abstracta de la sociedad, que suele mantenerse implícita, calcada sobre una imagen idealizada de las sociedades industrializadas, y la interpretación de la ciudad como artefacto.

Esa visión abstracta de la sociedad explica, en nuestra opinión, que esos planes ignoren fenómenos tan relevantes como la existencia de las llamadas áreas marginales que ya en los años 50, cuando comenzaba a afirmarse la ideología del Plan Regulador, empezaban a representar realidades muy significativas en algunas de las principales ciudades de la América Latina. Lo que ocurre es que, a nuestro entender, tales fenómenos escapan totalmente al paradigma urbano manejado por esos planificadores, que los registran como anomalías no sólo no planificables sino que deben ser erradicadas. Las concepciones más benevolentes suponen que ellas serán reabsorbidas por el ineluctable avance del progreso económico y social.

Dados los presupuestos en que tales planes se sustentaban era difícil que su destino fuese otro distinto del que tuvieron: documentos que en el mejor de los casos apenas lograron llevarse a la práctica en una muy pequeña medida[3]. No obstante, algunas veces ellos sirvieron para establecer importantes elementos portantes de la configuración urbana contemporánea de ciertas capitales latinoamericanas, a la vez que sentaron las bases de una moderna cultura urbanística aunque lamentablemente circunscrita a un círculo muy restringido de intelectuales y planificadores.

2. EL SURGIMIENTO DEL CONCEPTO DE DESARROLLO URBANO

Hacia finales de los años cincuenta comienza a abrirse campo en América Latina la idea del desarrollo urbano. Ella concibe a la ciudad como un organismo complejo, de difícil manejo, donde la dimensión físico-espacial está lejos de ser la más importante y se privilegian en cambio los aspectos económicos, sociológicos, demográficos y de equipamiento. Dentro de él comienzan a reconocerse algu-

nas especificidades de la urbanización latinoamericana como son su excepcional velocidad, su fuerte concentración en una o pocas ciudades y la relativa debilidad del proceso de industrialización que la acompaña al menos en relación a lo ocurrido en Europa y los Estados Unidos[4].

Sin embargo este enfoque, más allá de las connotaciones generales señaladas en las líneas anteriores, no será homogéneo. Sobre todo en su fase inicial, él tenderá a inscribirse en la óptica de la llamada teoría sociológica de la modernización[5], especialmente en la versión rostowiana de las etapas del crecimiento[6].

Muy rápidamente el tema del papel de las ciudades en el proceso global de desarrollo concentra la atención de los autores que adoptan el enfoque del desarrollo urbano. La visión que tiende a prevalecer es aquella que considera a las grandes ciudades del continente como un obstáculo para el desarrollo debido a las condiciones específicas en que se producen los procesos de urbanización en nuestros países. Por esta vía se llega a formular conceptos como los de **hiperurbanización** y **población redundante**, mientras que en el plano de las políticas urbanas la recomendación básica es la de frenar significativamente -y eventualmente revertir- las tasas de crecimiento de las aglomeraciones principales[7]. Es interesante hace notar que esta visión es adoptada tanto por autores que se ubican en una perspectiva conservadora como Urquidi (1975) y Lander y Funes (1975) como por otros ubicados en una explícita perspectiva de izquierda como Castells (1971) y Quijano (1970).

Más raras son las visiones que reivindican el papel de las grandes ciudades latinoamericanas como factores de crecimiento y transformación. Entre éstas destaca la de Singer (1979), que a nuestro juicio no sólo pone en evidencia la inconsistencia de la visión anterior sino que incluso subraya su carácter reaccionario independientemente del ropaje ideológico adoptado. En otro plano, pues trata sobre todo de dar respuestas específicas a los problemas del planeamiento metropolitano, también se debe destacar el trabajo de Geisse y Coraggio (1972), quienes, a la vez que alertan sobre los riesgos de mayor injusticia implícitos en al menos ciertas formas de desconcentración, afirman que "un cambio drástico o paulatino en las estructuras y en los objetivos de la sociedad pueden modificar formas específicas in-

temas de la gran ciudad, pero **difícilmente cambirán sus dimensiones ni su preponderancia como organización espacial eficiente al servicio del desarrollo social**". (p. 194, subrayado MN).

No obstante el énfasis y la alarma de los anti-urbanistas, las grandes ciudades latinoamericanas mantuvieron su acelerado crecimiento. Pero tampoco aportes tan sugerentes y de tanto potencial operativo como el de Geisse y Coraggio tuvieron mayor acogida en la práctica. La realidad, al menos durante mucho tiempo, será la de un sustancial divorcio entre teóricos y prácticos de la planificación urbana, donde éstos seguirán ensimismados en la tradición del plan regulador, concediendo al máximo algún reconocimiento formal a los avances teóricos en la memoria descriptiva" o en la "exposición de motivos" que suelen acompañarlo, pero sin que ello llegue a traducirse en modificación sustancial alguno de los métodos adoptados o de las estrategias propuestas.

Paralelamente a todo ello avanzan los esfuerzos dirigidos a lograr los objetivos de la política de industrialización por sustitución de importaciones, que en general se desentiende por completo de sus connotaciones territoriales. Por razones que han sido analizadas abundantemente, tales industrias tienden a localizarse en y alrededor de las principales aglomeraciones de cada país, reforzando los procesos de concentración y dando origen a nuevos problemas de congestión y contaminación. La planificación urbana en el mejor de los casos, apenas si cumple con la tarea de definir las áreas de la ciudad donde deben localizarse esas nuevas industrias. Pero en general se la ve como una actividad poco menos que prescindible e incluso contraria al progreso cuando intenta proponer normas al crecimiento de las ciudades. En este contexto la tarea de los planificadores urbanos no sólo tiende a hacerse burocrática y rutinaria sino que termina por perder toda posibilidad de control sobre la dinámica de la ciudad: las áreas marginales siguen creciendo por su propia cuenta, mientras que en las controladas o pretendidamente tales la expansión ocurre en general sin que se cumplan los requerimientos del plan en materia de infraestructura y equipamiento, satisfaciéndose apenas -y no sin frecuentes violaciones- las normas de edificación, que por lo demás suelen estar fuertemente afectadas por la presión especulativa y por la excesiva fragmentación de la propiedad del suelo.

3. LA TEORIA DE LA DEPENDENCIA Y LA EMERGENCIA DEL TEMA DE LA MARGINALIDAD URBANA.

En los mismos años en que se comienza a formular la teoría de la dependencia, surgen en algunos países latinoamericanos importantes movimientos sociales de base territorial que tienen como principales protagonistas a los habitantes de los sectores más pobres de las principales ciudades. Como quiera que la teoría de la dependencia parece ofrecer una interpretación plausible del fenómeno de la marginalidad urbana, muchos analistas de la cuestión urbana en América Latina van a adscribirse a esa teoría y a convertir el tema de la marginalidad urbana en su centro preferente de interés.

Más allá de las muchas críticas posibles, un aporte indiscutible de la teoría de la dependencia es el reconocimiento de la singularidad histórica de los procesos de desarrollo en América Latina y el desmantelamiento de la idea -típica del enfoque de la modernización- de que, con ajustes en definitiva marginales, ella estaba en condiciones de reproducir la ruta hacia el crecimiento seguida por las naciones industrializadas. A nuestro entender sin embargo, esto fue banalizado por algunos enfoques que pusieron a depender todo de la ruptura o, en todo caso, de la sensible atenuación de los nexos de dependencia. De hecho, como en su momento lo señaló Singer (1979), esto llevó a algunos a la idealización de la fase de industrialización que vivieron algunos países latinoamericanos durante los años de la Gran Depresión. Es así que todos los esfuerzos se subordinaron al que necesariamente aparecía como el objetivo prioritario, es decir, la ruptura de los nexos de dependencia[8].

Para aquellos que, compartiendo el enfoque de la dependencia, se interesaban específicamente en la cuestión urbana, las preocupaciones se centraron fundamentalmente en la profundización del conocimiento del fenómeno de la marginalidad urbana y, en algunos casos, a especular respecto al surgimiento de un nuevo agente revolucionario, encarnado en este caso por esa vaga categoría de los "marginados".

Esta orientación condujo al desarrollo de algunas investigaciones empíricas que, tomando como universo las áreas ecológicamente marginadas, permitieron derribar algunos mitos. Al respecto vale la

pena destacar aspectos como la constatación de la alta heterogeneidad de esa población en todos los órdenes, desde los económicos hasta los culturales; el hecho de que con mucha frecuencia los sectores que más propiamente parecerían merecer el calificativo de "marginados" (los que los censos definen como "trabajadores por cuenta propia") perciben ingresos superiores que los asalariados residentes en las mismas áreas; la alta inestabilidad de los ingresos e incluso en la ocupación de esos mismos asalariados. En términos políticos se pudo comprobar además la alta sensibilidad de esa población a las políticas de tipo clientelar tanto de los partidos como del gobierno mismo, lo cual resulta además comprensible como consecuencia de su debilidad relativa. Y también en términos urbanísticos y habitacionales se constató que esas áreas se caracterizaban por una considerable heterogeneidad: mientras las secciones más antiguas registraban en general un nivel significativo de consolidación (expresado en la calidad y estabilidad de las estructuras habitacionales y el grado de equipamiento urbano), las más recientes se caracterizaban por la precariedad en todos los aspectos. Por último fue posible encontrar en ellas antagonismos y conflictos sociales muy agudos entre los "más pobres" y los "menos pobres", con frecuencia más intensos que los que mantenían con el resto de la sociedad urbana.

Debe destacarse sin embargo que estos estudios se mantuvieron por lo común en el plano del diagnóstico más general, sin lograr sugerir líneas de acción dotadas de alguna efectividad. Esto probablemente explique la consolidación que durante esta fase alcanzó la separación entre los teóricos de la cuestión urbana y los planificadores prácticos. En ello influyó no sólo lo que pudiéramos definir como el contenido "subversivo" de esos estudios, comprensiblemente difíciles de digerir por parte de los organismos encargados de elaborar los planes, sino también la dificultad misma que los propios planificadores, aún los de ideología progresista, encontraban para incorporar en sus proposiciones unos análisis que casi invariablemente concluían en que la solución a los múltiples problemas detectados pasaba ineluctablemente, como condición necesaria, por la ruptura de los nexos de dependencia, algo que, obviamente, aparecía totalmente ajeno a las posibilidades del planificador urbano en cuanto tal. En algunos casos incluso es posible encontrar lo que podríamos definir como una disociación, de la personalidad de los profesionales de la planificación, que en sus diagnósticos seguían con bastante fidelidad estos enfo-

ques para terminar, sorprendentemente, elaborando un plano rigurosamente convencional[9].

Pero aunque ellos no produjeron muchos frutos inmediatamente aprovechables por la planificación urbana e incluso arrojaron bastante confusión en muchos aspectos, no cabe duda que los estudios desarrollados bajo esa óptica ayudaron a llamar la atención hacia lo que era específico de las ciudades latinoamericanas y plantearon, quizá por primera vez, la necesidad de dar cuenta de tales especificidades, que por lo demás no se limitaban a la excepcional velocidad de los procesos de urbanización o a las supuestas anomalías de la jerarquía urbana. Desde entonces la pretensión de explicar el comportamiento de nuestros organismos urbanos por asimilación a las teorías elaboradas en los países industrializados se hizo bastante más vulnerable. Sus resultados prácticos en la elaboración de enfoques alternativos de la planificación urbana empezarán a hacerse visibles sobre todo con el advenimiento de la crisis que, a partir de la década de los ochenta, afecta a todos los países del continente.

4. EL REPLANTEAMIENTO DE LA CUESTION URBANA EN EL MARCO DE LA CRISIS

Independientemente de todas las distorsiones, desequilibrios e insuficiencias no hay duda en cuanto a que en las tres décadas transcurridas entre 1950 y 1980 los países de América Latina conocieron la mayor expansión económica de toda su historia. Esto sin embargo, no bastó para resolver sus problemas urbanos que, por el contrario, se fueron haciendo progresivamente más complejos y difíciles de manejar[10].

Las estimaciones de lo que deberá ocurrir entre 1980 y el 2000 revelan que en ese lapso el crecimiento anual promedio de la población urbana en nuestros países se duplicará respecto a las tres décadas anteriores pese a la disminución relativa de la tasa de crecimiento (Ver Cuadros No. 1 y No. 2). Sin embargo, todos los análisis coinciden en señalar que, en el mejor de los casos, la expansión económica durante este último lapso será sensiblemente menor que la registrada durante el primero. Los factores que conspiran hoy contra el buen rendimiento de las economías latinoamericanas son muchos, y van des-

de las distorsiones estructurales del aparato productivo interno hasta los profundos cambios en curso en la economía internacional. Aun en ausencia de las dificultades derivadas del fuerte endeudamiento externo, aquellas son suficientes como para convertirse en pesados obstáculos para recuperar ritmos de crecimiento económico siquiera similares a los del pasado.

La pregunta lógica que se desprende de este panorama es qué puede ocurrir ahora en nuestras ciudades si en el pasado, en un contexto económico considerablemente más favorable, fueron tan insatisfactorios los logros alcanzados.

No obstante, antes de entrar en materia es necesario hacer una advertencia: en el contexto de una dinámica económica notablemente disminuida, que por razones obvias afectará particularmente a las ciudades principales, es poco probable que se materialicen las impresionantes proyecciones de crecimiento de las grandes ciudades que se habían hecho a finales de los años setenta. Sin embargo, digamos de inmediato que éste es un magro consuelo, pues las dimensiones de las metrópolis latinoamericanas son ya excepcionales en todos los sentidos y el solo crecimiento natural de la población les imprime una alta dinámica expansiva.

Además, aunque las tasas de urbanización se estén reduciendo, ellas siguen siendo todavía comparativamente altas. Y en particular no es esperable en lo previsible que en nuestros países comiencen a ocurrir fenómenos de suburbanización significativos y, menos aún, de dispersión urbana como ha ocurrido en los países centrales. Como puede verse en el Cuadro No. 3, en la década de los setenta las áreas metropolitanas de los países latinoamericanos ocupaban en general superficies significativamente más pequeñas que las áreas metropolitanas de tamaño poblacional equivalente de los países centrales, con el consiguiente resultado de más altas densidades. Sólo Madrid y Barcelona, que correspondían al más atrasado de los países centrales analizados, registraban densidades equiparables a las latinoamericanas. Por otra parte Buenos Aires, la menos densa de las metrópolis latinoamericanas incluidas (y con seguridad la menos densa en términos absolutos), se colocaba en el rango de Milán y Londres, las más densas de los países centrales excluídas las dos antes mencionadas. Filadelfia, la menos densa de estos últimos, tenía una densidad

2,4 veces menor que la menos densa de América Latina y 4,5 veces menor que la más densa. En general esto ha sido atribuido al efecto conjunto del bajo ingreso real de la población urbana de América Latina, la escasa difusión del automóvil privado y el insuficiente desarrollo de las redes de transporte urbano colectivo, que inducen a la población a localizarse tan cerca como sea posible de las fuentes de empleo debido a la alta incidencia relativa del gasto en transporte sobre los ingresos bajos. Además, en las ciudades latinoamericanas las fuentes de empleo registran fuertes tendencias a la localización centralizada, al contrario de lo que desde hace muchos años viene ocurriendo en los países centrales, donde, además, la introducción de las llamadas nuevas tecnologías, un proceso todavía muy lejano de ser significativo incluso en los países más avanzados de América Latina, ha dado un nuevo impulso a la dispersión de las actividades y la población.

Un factor adicional para explicar la persistencia de la urbanización concentrada en América Latina, y que hasta donde sabemos no había sido señalado antes, lo destaca L.C. Palacios (1987): la "urbanización marginal" y la autoconstrucción permiten excluir del salario la parte de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo atribuibles a la vivienda y, en menor grado, a la urbanización; esto ayuda a mantener alto el cociente productividad del trabajo/tasa salarial, contrarrestando el efecto de las deseconomías de aglomeración que, de otra manera, estarían presionando por la descentralización. Este factor es muy significativo pues se trata de fenómenos que interesan entre el 30 y el 50 por ciento de la población de las principales ciudades latinoamericanas.

Si, como hemos sostenido, la dinámica económica futura será sensiblemente menos expansiva que en el pasado, lo probable es que estos factores de concentración sigan operando; no es posible prever que mejore el ingreso real de la población trabajadora, habrá menos recursos para el desarrollo de redes de transporte público eficiente y de bajo costo, es poco probable una sustitución significativa de las tecnologías productivas tradicionales que inducen a la concentración por nuevas tecnologías que propicien la desconcentración (Rattner, 1984). Todo esto no hará otra cosa que mantener la vigencia de la "urbanización marginal" y la autoconstrucción, que incluso pueden verse estimuladas por una reorientación de las políticas de urbaniza-

ción del sector público y que, como hemos señalado, constituyen un factor incentivador más de la urbanización concentrada.

5. LOS CAMBIOS POLITICOS Y LAS POSIBILIDADES DE REORIENTAR LAS POLITICAS DE DESARROLLO URBANO

Los elementos de análisis considerados en el párrafo anterior indican de manera inobjetable que si no hay una radical reorientación de las políticas de desarrollo urbano las condiciones de vida en las ciudades latinoamericanas tenderán a deteriorarse mucho más de cuanto ha ocurrido hasta el presente.

Naturalmente, no faltarán aquellos dispuestos a resucitar el viejo aforismo de "tanto peor, tanto mejor" en el entendido de que el empeoramiento de las condiciones de vida de los pobres no hará otra cosa que alimentar su espíritu de rebelión y acelerar los tiempos de la única salida real: la explosión revolucionaria. No podemos detenernos demasiado en la refutación de esta visión primitiva y simplificadora de los procesos de cambio social, por lo que nos limitaremos a unas breves acotaciones.

En primer lugar nos parece que la experiencia demuestra suficientemente que la rebelión consciente y la presión por el establecimiento de un nuevo orden social más justo y equitativo no están asociados solamente al empeoramiento de las condiciones materiales de vida de la población; por el contrario, es difícil que, por debajo de ciertos niveles de vida, el objetivo pueda ser otro que la lucha desesperada y muchas veces individualista por la supervivencia. De modo que sospechamos que el aforismo válido sea más bien: "tanto peor, mucho peor".

En segundo lugar, como lo sabía bien ese paradigma de revolucionario del siglo XX que fue Lenin, el estallido revolucionario está lejos de ser sujeto de previsión racional: si se presenta, será como "relámpago en cielo sereno" (naturalmente, ex-post será muy fácil identificar todas las señales que presagiaban su "inevitabilidad"). De modo que si nos ponemos a esperar el advenimiento del milenio, los plani-

ficadores -y no sólo los planificadores- corremos el riesgo de pasarnos la vida cruzados de brazos.

En tercer lugar -y creemos que también en esto la historia enseña- las grandes transformaciones sociales son procesos lentos y complejos, incubados en plazos relativamente largos, jalonados por avances parciales que no excluyen la posibilidad de retrocesos importantes.

Esto nos lleva a concluir que la responsabilidad de los planificadores urbanos críticos es la de aprovechar todos los especios realmente existentes para mejorar hoy las condiciones de vida de las masas urbanas, lo que incluye no sólo el mejoramiento físico de los espacios que les son propios sino también el rescate de su derecho al usufructo de **todos** los espacios que configuran esa realidad compleja y articulada, pero en fin de cuentas indivisible, que es la ciudad, además de -y ésta es una condición de lo anterior- su derecho a intervenir en las decisiones que les afectan.

Por supuesto, la posibilidad de actuar en esa dirección está sujeta a la existencia de un clima político favorable en el cual los sectores populares hayan conquistado un mínimo margen de acción autónoma. Sin excesivas ilusiones -ya hemos dicho que no debe descartarse la posibilidad de los retrocesos en la larga marcha de las transformaciones sociales- creemos que, en unos países más que en otros, ese clima se ha ido creando en la América Latina de los ochenta. En ello ha influido sin duda la crisis, pero más aún el que ella se haya presentado después de un largo y sostenido período de crecimiento económico y en circunstancias en que nuestros países han alcanzado un elevado grado de urbanización, esto es, en circunstancias en que su fuerte concentración en los núcleos urbanos principales otorga a esos sectores populares una considerable capacidad de presionar a favor de sus propios derechos al tiempo que les permite percibir con particular agudeza la magnitud de las desigualdades de las que son víctimas.

El espacio nos impide abordar en detalle el análisis de los síntomas del surgimiento de ese nuevo clima en nuestro continente, que van desde la esfera de las relaciones internacionales hasta la política local. Por ello nos limitaremos a mencionar los que nos parecen más resaltantes. Destaca en primer lugar la amplitud y contemporaneidad

de los procesos de redemocratización, que han barrido prácticamente con todas las dictaduras de la región. Pero también deben apreciarse hechos como la positiva gestión del Grupo de Contadora para sustraer el conflicto centroamericano de la confrontación entre las grandes potencias, así como los esfuerzos por fortalecer los vínculos entre las naciones del continente y encontrar bases para enfrentar concertadamente el problema de la deuda externa, especialmente entre el Grupo de los Ocho.

Aunque no descartamos que pudieran ser fenómenos coyunturales, también debemos registrar los fuertes desafíos a que en algunos países han sido sometidos los partidos tradicionales por otros más identificados con las reinvindicaciones populares, tanto en las elecciones nacionales como en las regionales y locales. Por último están los sucesivos estallidos de las masas populares urbanas -entre lo que nos parece que los de febrero de 1989 ocurridos en Venezuela marcan una transición muy significativa- que, dentro de su confusión y anarquía, sugieren el agotamiento de la paciencia y una aspiración a intervenir activamente.

No pretendemos hacer la apología de la nueva situación política creada en nuestros países, no sólo porque en muchos aspectos ella es todavía muy insatisfactoria -¿pero es que puede concebirse alguna que nos satisfaga plenamente?- sino también porque su salida no es unívoca: ciertamente ella puede desembocar -y así lo deseamos- en la profundización de la democracia, pero también en la instauración de regímenes autoritarios más o menos solapados e incluso de rasgos abiertamente fascistas. Los factores que incidirán en el rumbo futuro de los acontecimientos son múltiples e interesan muy diversos planos de la vida social; algunos incluso escapan totalmente a las posibilidades de control de las distintas fuerzas que operan en el interior del continente. Dentro de esa complejidad nos interesa analizar ahora cuál es el espacio existente para superar los procesos de deterioro de nuestras ciudades en las condiciones actuales de desarrollo de las sociedades latinoamericanas[11].

6. LAS BASES DE UNA NUEVA POLITICA DE DESARROLLO URBANO

Es imposible, desde luego, ofrecer en ese sentido ninguna receta de validez general, tanto porque las situaciones específicas varían de manera significativa entre unos países y otros como porque en aspectos importantes es necesario avanzar todavía mucho en la investigación e incluso en la experimentación.

Dentro de esas restricciones del análisis existe sin embargo un punto firme, válido para todos los países del continente, como es el hecho de que las tendencias a la "urbanización espontánea" y a la "autoconstrucción" se harán aun más importantes en todos ellos al menos en el futuro previsible. Es decir, el de la "ciudad ilegal" se convierte definitivamente en el reto central del desarrollo interno de las ciudades latinoamericanas.

Esto, desde luego, plantea un primer problema como es el de procurar frenar el crecimiento de aquellas ciudades que hoy presentan una situación más comprometida y donde los costos tanto de recalificación de las áreas ya existentes como de desarrollo de otras nuevas son más altos. Este tema, que tiene que ver con las políticas nacionales de ordenación del territorio, escapa a los objetivos de este ensayo, pero no podemos dejar de hacer algunos señalamientos muy generales al respecto.

El primero es que, por razones tanto de eficacia como de justicia, tales prácticas deben tener un carácter positivo. Es decir, más que en restricciones a la incorporación de nueva población a las ciudades más congestionadas -que sin embargo no podrán ser evitadas totalmente- ellas deberán fundamentarse en la creación de estímulos para la localización en centros urbanos alternativos.

El segundo es que los centros alternativos seleccionados para aplicar esa política de estímulos deberán ser efectivamente viables, particularmente en el sentido de ofrecer opciones competitivas con los centros más congestionados en materia de oferta de empleos, de niveles de remuneración a la fuerza de trabajo y de dotación de servicios. En este aspecto la gama de alternativas existente en los países latinoamericanos parece ser relativamente limitada y referida a centros lo-

calizados dentro de radios no demasiado alejados de los centros más congestionados. Ellas sin embargo existen y deben ser calibradas con cuidado. En todo caso, tal vez el error más grave que en ese sentido podría cometerse sería el de una excesiva dispersión del esfuerzo en búsqueda de un, por lo menos por ahora, utópico equilibrio del territorio nacional.

El tercero es que la principal política de desestímulo a las ciudades más congestionadas debe consistir en la eliminación o, cuando menos, la reducción progresiva de los subsidios a las deseconomías de aglomeración actualmente existentes. Esta es una operación compleja y delicada porque debe adelantarse sin agravar ulteriormente las de por sí precarias condiciones de vida de la población más pobre ya asentada en ellas y porque, como hemos señalado, la propia "urbanización espontánea", al reducir la participación del capital en la reproducción de la fuerza de trabajo, constituye en sí misma un subsidio a las deseconomías de aglomeración aportado directamente por los trabajadores. Debe tenerse presente además que, a menos que se pusieran en práctica medidas represivas de carácter verdaderamente draconiano, esa políica de desestímulo no logrará resultados si al mismo tiempo no se ha puesto en práctica la otra de estímulo a centros alternativos efectivamente viables.

Dicho lo anterior, la principal política de desarrollo interno de las ciudades tiene que ser la del reconocimiento legal y político de la "ciudad ilegal".

Hoy no puede haber duda en cuanto a que una de las causas más importantes de las precarias condiciones en que se han desarrollado grandes sectores -a veces mayoritarios- de las ciudades latinoamericanas es la situación de ilegalidad urbanística a la que se les ha sometido[12]. De esta manera, a la escasez de recursos de los pobladores se han sumado otros factores como las restricciones para que esos desarrollos sólo pudieran ocurrir en tierras de pésimas condiciones, la imposibilidad de acceder establemente a cualquier forma de financiamiento o de asistencia técnica y la resistencia del sector público a dotarlos de servicios que pudieran llevar a una legalización de facto, vencida solamente por la terquedad de los pobladores en no abandonar el sitio ayudada eventualmente por circunstancias de carácter pó-

lítico y por las ventajas que deriva el capital de esa situación, que analizamos en párrafos anteriores.

No le han faltado, desde luego, enemigos a enfoques como éste. Algunos lo objetan desde el punto de vista de la "otra ciudad", con argumentos que apelan por igual a la estética que a la "peligrosidad" de los estratos sociales que allí habitan; la conclusión, obviamente, son las proposiciones de desalojo, frecuentemente disfrazadas detrás de razonamientos tales como que, localizándolos fuera de la ciudad, sería más fácil asegurarles terrenos adecuados y proveerlos de los servicios indispensables. En el otro extremo se encuentran argumentaciones que apelan al razonamiento ético: partiendo de la constatación de que esas circunstancias configuran una situación de sobreexplotación o expoliación de la fuerza de trabajo (Kowarick, 1981), se aduce que su legalización no haría más que sancionar esa situación de injusticia. En este caso, sin embargo, no se plantean, al menos explícitamente, alternativas de ningún tipo, aunque uno puede asumir que implícitamente todo termina por dejarse librado al advenimiento de un nebuloso "futuro mejor".

Nuestro propio punto de vista es más pragmático y, creemos, también más justo. Lo primero porque el análisis de la realidad nos lleva a concluir que esa forma de urbanización, antes que a atenuarse, tenderá a acentuarse, mientras que una política de desalojos masivos sólo tendría alguna posibilidad de éxito -y aun esto es dudoso- en un cuadro político de represión sin precedentes. Lo segundo porque, si lo anterior es cierto, el destino de esas enormes masas de población no puede dejarse librado a la incierta ocurrencia de acontecimientos más o menos excepcionales. De modo que la única alternativa que cumple a la vez con las exigencias de ser realista y de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de esa población consiste en procurar que el esfuerzo que ella misma realiza cristalice en una mejor calidad del entorno urbano y de la vivienda. Y para ello es indispensable legalizar ese tipo de asentamientos, condición tanto para asegurar su estabilidad como para permitir que hacia ellos se canalicen, de forma planificada y no circunstancial, adecuados programas de asitencia técnica y financiera. Así mismo, ello permitiría una ocupación ordenada del espacio, con previsiones para el mediano y el largo plazos, que posibilite el mejoramiento progresivo tanto de las viviendas como de los equipamientos y los servicios urbanos. Todo,

naturalmente, deberá ser el resultado de los esfuerzos mancomunados de los pobladores y de los organismos públicos.

En esas condiciones sería posible además la participación de ciertas formas de la iniciativa privada tales como las cooperativas, empresas autogestionarias e incluso empresas pequeñas de carácter convencional.

Deseamos subrayar además que este enfoque del problema mantiene su validez aun en el supuesto de la existencia de gobiernos que privilegien por sobre todo la atención a los sectores populares de más bajos ingresos: la magnitud que ya ha asumido el problema, sumada a las inocultables dificultades que confrontan hoy y deberán confrontar en el futuro nuestras economías condenan de entrada al fracaso a cualquier alternativa que descarte una participación sustancial y directa de los pobladores[13].

7. UN RETO POLITICO Y TECNICO

En nuestro continente se ha tendido a plantear la cuestión urbana en términos dilemáticos: para algunos, generalmente los sectores conservadores y los tecnócratas, ella es un problema eminentemente técnico; para otros en cambio, generalmente vinculados al pensamiento de izquierda, se trataría de una cuestión primordialmente política. Nuestro punto de vista es que ambas visiones son erróneas pues no es posible establecer una separación entre opciones técnicas y opciones políticas: los objetivos fijados en la esfera de la política pueden ser desvirtuados por la incapacidad técnica para alcanzarlos; una política se corporiza en los instrumentos específicos que para su ejecución se diseñan y tales instrumentos no son otra cosa que técnicas o, si se prefiere, tecnologías[14]. Así mismo, especialmente en fases de transición, los modelos políticos realmente operantes suelen tener un carácter acentuadamente híbrido, lo que en gran medida explica las contradicciones que revelan cuando se intenta confrontarlos con las formulaciones teóricas a las cuales se remiten[15].

Ciertamente, una reorientación del desarrollo de nuestras ciudades sólo será posible en la medida en que exista un conjunto de condiciones políticas mínimas que podríamos resumir en la legitimación

del derecho de la ciudadanía, pero sobre todo de los sectores de menores ingresos, a participar en la toma de todas aquellas decisiones que le conciernen[16]. Pero si esa legitimidad no logra canalizarse a través de instrumentos eficaces de intervención, difícilmente podrá superar el plano meramente declarativo pudiendo incluso dar pie a procesos regresivos a partir de una frustración generalizada.

8. LAS CONDICIONES POLITICAS MINIMAS

Procurando ser algo más explícitos, habría que decir que esas condiciones políticas mínimas están referidas tanto a la existencia de espacios reales para la vida democrática como a la capacidad organizativa de los sectores populares para aprovecharlos eficazmente. Pero además es obvio que la creación y ampliación de esos espacios dependerá de nuevo de la capacidad de ejercer presión política por parte de los mismos sectores populares. En relación a las luchas urbanas en particular algunos autores han sostenido que sus posibilidades de éxito serán en general mayores si entre los sectores dominantes prevalecen los intereses del capital industrial que si prevalecen los del capital financiero y de intermediación[17].

Otro aspecto político relevante tiene que ver con la estructura administrativa del Estado. Nuestra convicción al respecto es que las posibilidades de reorientar las políticas de desarrollo urbano serán mayores en aquellas situaciones donde exista una mayor autonomía real de los poderes locales[18], pues, como ha sido ampliamente argumentado por muy diversos autores, las políticas nacionales tienden casi sin excepción a enfatizar los aspectos sectoriales del desarrollo en detrimento de los territoriales.

Naturalmente, dentro del panorama actual de la América Latina esos esfuerzos no pueden inscribirse en general sino dentro de un programa de reformas progresivas. Sabemos bien las reservas que este tipo de enfoque levanta en el medio intelectual más radicalizado, pero carecemos del espacio para discutirlas en detalle. Sin embargo, ya hemos señalado cómo este tipo de posiciones a lo que puede conducir - y a lo que de hecho ha conducido en el pasado- es a un discurso limitado a la denuncia y a la congelación de toda posibilidad de acción concreta. Para entender el carácter de nuestras proposiciones es

necesario tener presente que así como consideramos irrenunciable la actitud de denuncia, estimamos también que ella debe acompañarse de esfuerzos concretos por aprovechar todos los espacios disponibles para introducir transformaciones en la realidad.

Un aspecto que en el contexto actual debe ser analizado con especial cuidado es el potencial que, para la reorientación de las políticas urbanas, parece ofrecer la posibilidad de establecer alianzas entre los sectores populares y aquellos estratos de la clase media más golpeados por la crisis y por los programas de ajuste económico. No se trata solamente que los efectos de la crisis están creando condiciones objetivas que hacen viable esa posibilidad, sino que además, al menos en algunos casos, los movimientos urbanos de la clase media han conocido transformaciones que los han llevado a plantear sus luchas en términos que no sólo trascienden el ámbito de su vida cotidiana, sino que incluso conducen a la exigencia de transformaciones mayores en el establecimiento político[19].

No es posible desconocer sin embargo que la componente autonomista y antiestatista de esos movimientos, su propio carácter (movimientos policlasistas surgidos de la lucha por objetivos muy concretos e inmediatos) y su consustancial dificultad para convertirse en instancias razonablemente estables de intermediación entre el Estado y la sociedad civil puede desembocar, paradójicamente, en el reforzamiento del primero (Cardoso, 1983). No creemos que para conjurar ese riesgo baste con la "asociación que realizan los movimientos... entre autonomía y reestructuración del Estado como dos elementos que dependen el uno del otro..." (de la Cruz, 1988; p. 142, nota 6). Esto es indispensable, pero requiere ser acompañado de una reformulación organizativa y política de los partidos populares -éstos, sí, instancias estables de intermediación entre la sociedad civil y el Estado- que abra espacio a una nueva forma de relación, no instrumental, entre ellos y la sociedad civil incluida aquella expresión de ésta que son, precisamente, los movimientos sociales (para no mencionar el movimiento sindical). Pero debe tenerse cuidado además con la tentación -latente en muchos de esos movimientos sociales- de tratar de conjurar aquel riesgo sustituyéndose a los partidos: en este caso no harían otra cosa que renunciar a su especificidad, echando por la borda todo su potencial innovador.

Pero no es posible dejar de hacer una mención específica al movimiento obrero sindicalizado, generalmente ignorado por la literatura latinoamericana relativa a la cuestión urbana[20]. Sin pretender hacer paralelismos ingenuos vale la pena recordar que uno de los momentos más altos, si no el más alto en términos absolutos, de las luchas urbanas contemporáneas en Europa fue la huelga general del 3 de julio de 1969 de Turín, organizada por los sindicatos y los partidos de izquierda "por el derecho a la ciudad" y contra "el modelo de ciudad que se desarrolla al impulso de la especulación y bajo la enseña del máximo beneficio" (Lojkine, 1977; p. 335).

Ciertamente, en la situación latinoamericana, los sindicatos en general no solamente agrupan un porcentaje en fin de cuentas muy reducido del total de la fuerza de trabajo asalariada, sino que además se han desarrollado frecuentemente bajo el signo del "amarillismo" y han llegado muchas veces a caracterizarse por ser, de entre las instituciones de nuestras sociedades, de las más atrasadas en términos de democracia interna.

No obstante lo anterior, su importancia en el futuro de las luchas urbanas en América Latina y, sobre todo, en aquellos países que han alcanzado mayores niveles de desarrollo industrial, no puede ser subestimada de ninguna manera. Desde luego, para que ellos puedan asumir efectivamente ese rol es necesario su democratización interna y su modernización; pero, sobre todo, en relación a esto último, también es necesario ayudarles a reconocer las formas de injusticia y de explotación que se dan fuera de la fábrica, que son, también ellas, inseparables de las relaciones sociales de producción capitalista y que, como hemos señalado, asumen en América Latina formas exacerbadas en lo que se refiere a los consumos colectivos. Evidentemente, en esto cabe una importantísima responsabilidad a los estudiosos de la cuestión urbana y a los mismos planificadores que sean capaces de plantearse la planificación en los términos que la realidad actual exige.

9. LAS EXIGENCIAS TECNICAS

Ya hemos observado cómo el reto más importante que enfrentan las ciudades latinoamericanas es el de la "ciudad ilegal", el cual, a nues-

tro juicio, debe ser abordado a partir del reconocimiento legal y político de tal situación. Sin embargo, esto es solamente un punto de partida o, si se prefiere, un instrumento y de ningún modo un objetivo.

Debe quedar muy claro que a lo que se aspira no es simplemente a legalizar una situación que es en muchos sentidos injusta e inaceptable; esto sería una aberración. Nuestra argumentación es bien diferente y se sustenta en la idea de que la legalización es la condición necesaria para intervenir eficazmente en el desarrollo y recalificación de la "ciudad espontánea" apuntando fundamentalmente a tres objetivos: en primer lugar, a lograr un mejor equipamiento y una mayor calidad ambiental de esos sectores de la ciudad; en segundo, a racionalizar y hacer más eficaz el esfuerzo que hacen directamente los pobladores en la producción de tales sectores[21]; por último, a asegurar una mejor interconexión e integración física entre los componentes de la "ciudad espontánea" y el resto de la ciudad.

Desde luego, el logro de esos objetivos se planteará de manera diferenciada según que se trate de áreas ya existentes o de nueva expansión, al tiempo que las diferentes realidades de cada país del continente impondrán formas específicas de actuación en cada caso. Esto, sumado al amplio abanico de alternativas técnicas y políticas existentes y a que en muchos casos su eficiencia está por ser demostrada, nos impide ensayar aquí siquiera un inventario esquemático de las posibles formas de intervención que podrían conducir al logro de tales objetivos[22]. Por esta razón nos limitaremos a considerar los principales problemas que deben se abordados y los criterios generales que a nuestro juicio deben guiar su abordaje en el contexto latinoamericano actual.

Un primer aspecto a destacar es que, aun cuando existe un amplio consenso en cuanto a que la experiencia latinoamericana en planificación urbana ha estado lejos de mantener sus promesas, el peor error que hoy se podría cometer sería, como plantea la moda neoliberal, dejar librada la regulación del uso de la tierra urbana a las fuerzas del mercado. Para ahorrarnos una larga argumentación nos remitiremos a la opinión del Banco Mundial, según el cual "...no se puede confiar en que el mercado produzca un sistema racional y eficaz de uso de la tierra, un sistema que pueda acomodar todas las ne-

cesidades legítimas de espacio en un momento dado y tenga en cuenta las de una futura expansión, a largo plazo. Sin embargo, una ciudad evoluciona con el tiempo y sus necesidades de tierra cambian constantemente. En este contexto, la tierra urbana es un recurso que escasea. En su calidad de recurso requiere ser administrada por organismos públicos capaces de sopesar las necesiades a corto y a largo plazo, y mantener un equilibrio entre los intereses de los diversos grupos" (citado por McAuslan, 1985; p. 73).

La conclusión es entonces que la planificación deberá seguir siendo utilizada como el instrumento idóneo para racionalizar el uso de la tierra urbana, asignarle los usos más pertinentes, decidir acerca del ritmo de incorporación de nuevas tierras y, en consecuencia, programar las inversiones que permiten estructurar el territorio urbano. Sin embargo, ella deberá sufrir reajustes importantes que aquí apenas podemos mencionar rápidamente.

En primer lugar deberá renunciar a la pretensión totalizante y a la vez particularista de la tradición del plan regulador: sus proposiciones de largo plazo deberán ser considerablemente más esquemáticas, centradas sobre los elementos estructurantes del espacio urbano y los grandes usos del suelo. Los planes más detallados deberán establecerse para plazos más cortos, en función de un cronograma -que debe ser revisado periódicamente- de intervención sobre el territorio de la ciudad y de su inmediata área de influencia. Deben hacerse todos los esfuerzos para que la elaboración de estos planes sea asumida por las autoridades locales con la máxima participación de la ciudadanía.

En el pasado, como ya lo hemos anotado, la planificación urbana latinoamericana recurrió excesiva y acríticamente a la experiencia de los países centrales. Hoy se ha recorrido suficiente camino para que ello no deba ser así, aun cuando sería igualmente erróneo encerrarse en una imposible aspiración de autarquía: siempre es útil aprender de las experiencias de los demás a condición de no abandonar el rigor crítico. En todo caso es necesario seguir avanzando en la formulación de metodologías y técnicas de planificación urbana más acordes con nuestra realidad, para lo cual deberá darse una especial consideración a las especificidades de los procesos de urbanización en nuestro continente, a los instrumentos disponibles para la interven-

ción sobre las ciudades[23] y a los actores que participan en el proceso, en particular a los intereses que cada uno representa y a la correlación de fuerzas entre ellos.

Sin embargo, no se trata sólo de avanzar en lo referente a los procesos de elaboración de los planes. Un aspecto crucial que puede hacer superfluo el mejor de los planes y nos parece que ha sido peligrosamente descuidado entre nosotros, es el que tiene que ver con el proceso de toma de decisiones en materia de desarrollo urbano.

En efecto, lo que ha sido frecuente en el pasado es que los procesos decisionales marcharan paralelos a los planes o, dicho más claramente, hicieran caso omiso de éstos. Podría pensarse que ello ha dependido de la inadecuación e irrealismo de los planes, pero, aun cuando en gran parte ello puede haber sido así, nos parece que se trata de una explicación parcial. Creemos que hay otras razones aún más importantes y que se asocian sobre todo al hecho de que los centros de poder que deciden sobre los procesos de desarrollo urbano son múltiples y en la mayoría de los casos extraños al marco jurídico-institucional formalmente reconocido como competente en la materia.

En general en nuestros países las competencias urbanísticas son atribuidas al poder municipal, pero en la mayoría de los casos éste es débil cuando no inexistente en términos prácticos. De esta manera, aun suponiendo la mejor disposición del poder municipal por acogerse a las indicaciones del plan, lo corriente es que sea avasallado por decisiones tomadas en los grandes centros del gobierno nacional y del poder económico.

Como lo ha hecho notar Francesco Indovina, "se ha prestado poca atención al hecho de que el "espacio" y por tanto su organización no es "otro" respecto al desarrollo de las fuerzas de producción y a las relaciones sociales de producción. El espacio es organizado y viene organizado respecto a las exigencias del **proceso económico**" (Indovina, 1980; p. 102).

Planteada la cuestión en estos términos nos parece que surgen con mucha fuerza dos constataciones, a saber: a) que en el proceso de toma de decisiones sobre el territorio tiene una altísima preponderan-

cia la racionalidad de los agentes económicos; b) que siendo también el territorio escenario de los antagonismos de clase, es ilusoria la pretensión, tan común en la planificación urbana, de tutelar un supuesto "interés general".

De aquí surge la necesidad de conocer la forma en la cual se comportan esos agentes y cuál es, en consecuencia, la estrategia adecuada para contrarrestarlos cuando se estime que sus intereses sean contradictorios con los objetivos del plan[24]. Esto significa reconocer que los contenidos de un plan tienen, por lo menos potencialmente, **partidarios** y **opositores** y que por ello es necesario concebir su puesta en práctica como una batalla, donde es necesario fortalecer a los partidarios y debilitar a los opositores.

De aquí derivan problemas sumamente complejos que apenas podemos esbozar.

En principio se pueden reconocer tres grandes agentes de los procesos de urbanización: el sector público, el capital privado y la ciudadanía. Sin embargo esos agentes no sólo son heterogéneos sino que además su comportamiento puede ser cambiante en relación a aspectos específicos del plan, es decir, pueden ser favorables a algunos y contrarios a otros: determinados sectores del capital privado pueden ser partidarios de determinadas acciones, mientras que otros pueden oponerse; lo mismo puede ocurrir en distintas instancias o niveles del sector público e incluso con diferentes sectores de la ciudadanía[25]. Además, como es conocido, frecuentemente los altos cargos de la administración pública se encuentran en manos de funcionarios estrechamente vinculados al capital privado cuando no de representantes directos de éste, lo cual contribuye a hacer más complejo el panorama.

De todas maneras nos parece posible afirmar que, en general, ha sido la ciudadanía el gran ausente en los procesos formales de toma de decisiones que afectan los planes; no así en los informales, pues ya hemos visto el peso decisivo que los sectores populares han tenido en la configuración de las ciudades latinoamericanas a través de los procesos de urbanización no controlada aunque los resultados hayan sido los conocidos. De lo que ahora se trata es de encontrar opciones que permitan legalizar esa participación de facto y hacerla más cohe-

rente y eficaz contrabalanceando de ese modo la acción del gobierno y de los empresarios privados.

Otra cuestión central tiene que ver con los mecanismos de control del uso del suelo y los derechos que frente a ellos puede alegar la propiedad privada del mismo, dominante en todos los países de América Latina con la excepción de Cuba. Digamos de entrada que descartamos opciones del tipo de la nacionalización o la municipalización no sólo porque, considerada su inviabilidad política en el contexto actual, aparecen como una auténtica fuga hacia adelante, sino además porque, como revela la propia experiencia, ellas no bastan para resolver el problema del uso. La línea a explorar en este aspecto nos parece que debe ser la de separar establemente el derecho de uso del derecho de propiedad, compensando los desbalances que por esta vía se produjeran entre distintos propietarios con instrumentos como, por ejemplo, las transferencias de derechos de urbanización[26].

Especialmente en el actual contexto de restricción del gasto público la cuestión de las contribuciones territoriales se convierte en un problema crucial. Se trata en definitiva de garantizar una recuperación significativa de los recursos destinados a urbanización, sin lo cual el deterioro de nuestras ciudades será indetenible y los programas para mejorar la situación de la población de menores recursos no saldrán del papel[27]. No obstante, su éxito está estrechamente asociado a la eficacia de la administración urbana y a la capacidad de control de los sectores populares para garantizar que los recursos así obtenidos se distribuyan en función de las necesidades sociales.

De todos modos parece imposible prescindir de una política destinada a crear una reserva de tierras públicas, particularmente en las ciudades sometidas a una mayor presión de crecimiento. Este puede ser un instrumento muy eficaz para garantizar un control razonable sobre los precios generales de la tierra urbana, neutralizando las presiones de la especulación, y es indispensable para asegurar la viabilidad de los programas destinados a los sectores de menores ingresos.

Las alternativas para formar esa reserva son diversas, pero los mayores problemas podrían confrontarse al momento de tratar de desarrollarlas, particularmente en lo relativo a la coordinación de las diver-

sas instituciones públicas que deben intervenir en el proceso (construcción de los servicios de infraestructura, producción de viviendas y desarrollo de los servicios comunitarios) y en lo referente a los criterios para su asignación. Uno de los retos mayores que puede enfrentar ese programa es el de evitar que ellas sean invadidas; incluso, no es descartable que las invasiones pudieran ser promovidas con la finalidad de hacer fracasar el programa.

Por último, consideramos que en general se debe propender a mantener la propiedad pública de tales tierras incluso después de su desarrollo como garantía para evitar que ellas entren en la dinámica especulativa. Esto significa que se requerirá una serie de reformas colaterales para asegurarle a los asignatarios la estabilidad en el uso y el acceso al financiamiento y a la asistencia técnica.

La cuestión del transporte ha pasado a tener una relevancia central sobre todo en las grandes ciudades latinoamericanas actuales. La tesis de la segmentación de la ciudad que han sostenido algunos, entendida como la búsqueda de la máxima cercanía entre la vivienda, los centros de empleo y los servicios, nos parece tan irreal como conservadora. En primer lugar, una de las características de las ciudades latinoamericanas que ya hemos señalado es la relativamente escasa dispersión espacial del empleo que, por el contrario, tiende a concentrarse en unos pocos núcleos. Luego, a causa de la saturación de las áreas centrales, lo probable es que las tierras disponibles para los programas de asentamiento de los sectores de bajos ingresos se localicen preferentemente hacia la periferia, donde no sólo existen áreas disponibles sino que además los precios son menores. Por último, limitar deliberadamente la movilidad de la población de bajos ingresos implica, en el plano ético, un tratamiento discriminatorio y, en el práctico, reducirle el abanico de opciones en relación tanto al empleo como al acceso a los servicios, lo que obviamente se configuraría como un obstáculo adicional a las ya limitadas posibilidades de que disponen para mejorar sus condiciones de vida.

Dicho esto, es necesario reconocer que una política de ese tipo no es de fácil implementación. Por una parte, la crisis económica crea dificultades reales para que los gobiernos destinen recursos significativos al desarrollo y mantenimiento de sistemas de transporte colectivo eficientes; por otra, el gasto en transporte incide de manera muy

importante en el ingreso de la población más pobre, de modo que serían necesarias políticas importantes de subsidio. El subsidio directo al trabajador parece poco eficaz a causa del elevado porcentaje de fuerza de trabajo del sector info.mal, por lo cual tal vez sea inevitable el subsidio por rutas aunque ello beneficiara a sectores de la población que en verdad no lo necesitan. Pero además, como es bien sabido, el desarrollo de los sistemas de transporte es uno de los factores que, en un régimen de libre mercado, induce la elevación de los precios de la tierra y de la vivienda; de tal modo una política de transporte que no se articulara adecuadamente a una política de tierras podría terminar provocando el desplazamiento hacia áreas peor servidas de la población más pobre y anulando los objetivos que aquella política se proponía alcanzar.

De lo anterior se concluye que, a diferencia de lo que suele ocurrir, las políticas de transporte deben ser parte inescindible de las políticas de desarrollo urbano y, en particular, de políticas de tierras dirigidas expresamente a controlar la especulación y a garantizar que los ingresos más bajos puedan acceder a localizaciones tan centrales como sea posible[28]; esto sugiere, además que políticas urbanas que privilegien las bajas densidades pueden ser erradas. No obstante, especialmente en las grandes áreas metropolitanas la localización residencial de importantes sectores de bajos ingresos en áreas alejadas del centro seguirá siendo inevitable, por lo que los gobiernos deberán prever la generación de recursos para asegurar la accesibilidad. Entre otras alternativas, ellos pueden ser generados a partir de la contribución territorial y de impuestos al transporte privado.

Desde luego, la del transporte es tal vez una de las áreas donde será más necesaria la investigación destinada a la introducción de tecnologías adecuadas; debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la búsqueda de alternativas tecnológicas no puede limitarse a los medios materiales de transporte: tal vez el campo más fértil, donde haya más espacio para introducir innovaciones, sea el relativo a las formas de organización y gestión de los sistemas de transporte.

En todo lo que hasta ahora se ha dicho está implícito algo que es necesario explicitar: hoy más que nunca el desarrollo de las ciudades latinoamericanas debe orientarse a la búsqueda de instrumentos activos de control. En el pasado ellas dependieron casi exclusivamente

de controles pasivos (fundamentalmente el plan y los reglamentos de urbanización y edificación) con los escasos resultados que se conocen. Ahora es necesario reducir al mínimo los controles pasivos o, quizá más exactamente, simplificarlos y modificar radicalmente su carácter[29]. Paralelamente a ello, debe desarrollarse una gama tan amplia como sea posible de controles activos, entre los cuales se inscriben, por ejemplo, el desarrollo de las contribuciones territoriales, la formación de las reservas públicas de tierras y las políticas de transporte y, en general, de equipamiento urbano.

Este énfasis en los controles activos quiere decir que el plan y sus reglamentos son solamente uno de los instrumentos para controlar y dirigir el desarrollo urbano: ellos tienen que acompañarse de programas específicos de intervención sobre la ciudad. Tales programas pueden estar referidos tanto a áreas particulares, como serían los destinados a mejorar la calidad ambiental de áreas ya desarrolladas o a equipar áreas de nueva expansión, como a un conjunto de ellas como sería, por ejemplo, el desarrollo de determinados sistemas de transporte. Su desarrollo puede correr a cargo tanto de la iniciativa pública como de la privada. Sin embargo, en todos los casos esos programas deben inscribirse dentro de la estrategia general del plan y estar supervisados por las autoridades locales.

Todo esto implica, desde luego, una modificación a fondo del gobierno local, tanto en su filosofía como en los aspectos políticos y técnicos de su gestión y exige también una ampliación probablemente significativa de los recursos materiales a su disposición. Para contribuir a garantizar su autonomía real, se deberá procurar que en una proporción tan amplia como sea posible esos recursos sean generados localmente.

La condición básica para la transformación del poder local es su democratización y, como parte de ella, la creación de los mecanismos necesarios para garantizar la más amplia participación de la población en todas las fases de los procesos de toma de decisión, la supervisión de la ejecución y de evaluación y control del desarrollo.

Ciertamente, dada la experiencia, todo esto puede parecer en extremo ambicioso, sin embargo, creemos que es la única vía practicable para lograr que en nuestras ciudades las condiciones de vida de los

sectores populares no alcancen niveles de deterioro aún mayores de los que hoy conocemos.

Una estrategia realista puede ser la de comenzar ensayando esta nueva orientación en aquellas ciudades donde el desarrollo de los movimientos populares y ciudadanos haya alcanzado un más alto nivel: será de ellos, de su capacidad para encarar estos retos, de quien en definitiva dependerá que el destino de nuestras ciudades sea simplemente el del lugar menos malo donde vivir.

10. CONCLUSIONES

Más allá de los enfoques que han guiado el pensamiento sobre el desarrollo urbano en América Latina, es evidente que en general el interés principal tanto de los teóricos como, con más razón, de los planificadores prácticos, ha estado centrado en la metodología para la elaboración del plan y, al máximo, de los procedimientos normativos que supuestamente deberían hacer posible su puesta en práctica. Esto ha sido verdad incluso para quienes abordaron la cuestión desde un ángulo crítico, impugnador del orden existente: resulta claro que en estos casos el comportamiento se resumía en esperar el advenimiento de ese acontecimiento extraordinario que, al transformar de raíz una sociedad constitucionalmente injusta, haría finalmente posible la materialización del plan[30].

Las cosas se presentan, en verdad, de manera bastante más compleja: no hay duda en cuanto a que el plan debe ser formulado con el mayor rigor técnico y que debe interpretar efectivamente tanto la realidad de la situación urbana de cada uno de nuestros países -incluso, de cada una de nuestras ciudades- como sus tendencias futuras. Pero nada de esto bastará si no se reconocen también cuáles son las instancias donde realmente se toman las decisiones relevantes que afectan la dinámica y la configuración de la ciudad; incluso, si no se definen y se ponen en práctica estrategias concretas dirigidas a debilitar a sus opositores y fortalecer a sus partidarios.

Actuar de esta forma significa además reconocer que es una falacia pretender que el plan pueda satisfacer algún "interés general": mientras subsistan intereses diferenciados, el plan, explícitamente o no,

no puede sino tomar partido. Esto, sin embargo, no significa que el "contrario" deba ser aniquilado, entre otras razones porque se trata obviamente de un imposible; aunque las de clase siguen siendo las diferencias sociales más importantes, ellas, particularmente en materia urbana, no son las únicas, de modo que en ningún caso pasa de ser una piadosa ilusión el imaginar una sociedad sin contradicciones y sin conflictos: esa sería una sociedad muerta. Pero esa ilusión es aún menos justificada cuando, como ocurre en América Latina, la sociedad está sometida a profundas tensiones y reajustes.

De lo anterior se concluye que la del compromiso es una vía que debe ser transitada inevitablemente y lo único que se puede exigir es que, en esa dirección, se actúe con rigor y sin alimentar falsas expectativas, definiendo con precisión, en cada momento, cuáles son las reivindicaciones irrenunciables y sobre cuáles es posible negociar.

En esa dirección es necesario reconocer que en la práctica urbanística no es posible establecer lo que en el campo de la ciencia se ha dado en llamar paradigmas dominantes. Y ello no porque la teoría urbana sea una subespecie de una ciencia que aún no ha alcanzado su etapa de madurez, como lo es lo que genéricamente conocemos como las ciencias sociales: tratando no con cosas o con entidades abstractas -como ocurre en las ciencias naturales y en las formales- sino con seres humanos y con coglomerados sociales, las decisiones aplicadas de esa ciencia -es decir, sus tecnologías- son mediadas necesariamente por la política[31].

Esto no significa que el progreso científico en materia social en general y en lo urbano en particular sea irrelevante: él es por fuerza un ingrediente de mucho peso en el debate político, pero no puede obviarlo ni sustituirlo.

De tal manera, la tecnología que deriva de la ciencia urbana -la planificación- se decide en una importante medida en el terreno de lo político y no sólo en el de la controversia científica, aunque ésta jugará siempre un papel importante, tanto mayor cuanto más culta y democrática sea la sociedad en cuestión. La conclusión obvia es que el planificador urbano -como en general el planificador social- no puede presentarse como un técnico puro, no puede prescindir de la

consideración política y, en definitiva, no puede evitar tomar partido.

Si además se acepta que el Estado[32], aunque en determinadas circunstancias pueda efectivamente asumir el rol de árbitro, no es de ningún modo una entidad por encima de las partes, debe llegarse también a la conclusión de que la planificación urbana no es una función privativa de aquél. Ciertamente, disponiendo de los recursos y del aparataje institucional, será él quien en última instancia estará en grado de responsabilizarse por la ejecución de los planes, pero no necesariamente de su formulación, que debe ser un proceso mucho más complejo y participativo. Es más, las circunstancias que hoy atraviesan las ciudades latinoamericanas exigen que en esa fase y en la sucesiva de control tengan una amplia participación los sectores populares tradicionalmente excluídos.

A lo anterior se suma la necesidad de renunciar a las pretensiones de alcanzar soluciones definitivas de cualquier tipo: como hemos argumentado a lo largo de las páginas precedentes, ellas sólo pueden conducir a la proposición de utopías -irrealizables por definición- o a la simple contemplación. Opciones perfectamente válidas en el plano personal, pero del todo inútiles para quienes viven día a día el deterioro sistemático de sus condiciones de vida.

Esto se asocia a las exigencias de romper con las sobre simplificaciones, tanto las formalistas de la tradición del racionalismo arquitectónico, como las economicistas y las sociologizantes de la tradición del desarrollo urbano: el urbano es, en fin de cuentas, un fenómeno que interesa la esfera de lo cultural en su sentido más amplio, por lo cual no es posible reducirlo a uno o unos pocos de sus aspectos particulares. Ciertamente, la eficiencia económica constituye la base de sustentación de cualquier programa de desarrollo urbano, pero, en abstracto, ella no significa nada; es necesario especificar tres preguntas que, a nuestro juicio, son claves: eficiencia económica para qué, para quién y cómo? La primera debe responder a la cuestión de cuáles son los objetivos del desarrollo urbano; la segunda, cuáles son los estratos sociales cuyas necesidades deben ser atendidas prioritariamente; la tercera, a la forma en la cual se aspira satisfacer esos objetivos y cuáles serán los costos eventualmente admisibles.

Es necesario ratificar que, en las condiciones actuales de la América Latina, la atención de las necesidades básicas de los sectores más débiles de la población urbana -lo que implica en primer lugar la cuestión del acceso a los bienes y servicios urbanos esenciales y, en consecuencia, la del empleo- es el objetivo de más alta prioridad. Y ello no sólo por razones éticas o de justicia social, sino también por razones de racionalidad económica. Hoy esos sectores han llegado a incidir tan decisivamente en la conformación de nuestras sociedades urbanas y, a la vez, sus condiciones de vida han llegado a un grado tal de deterioro que, si no se logra su transformación en sujetos económicos activos, no existirían posibilidades de recuperación económica estable sino en un contexto de represión extrema.

Pero esto remite al tema de las políticas nacionales de desarrollo y su compatibilidad con las políticas urbanas. Lo que nos introduce a uno de los aspectos tal vez más espinosos de la cuestión del desarrollo urbano como es el hecho, ampliamente aceptado, de que en gran medida ésta se decide en los ámbitos supraurbanos y, más específicamente, en el regional y el nacional.

Ya hicimos referencia a cómo las políticas urbanas son inseparables de las nacionales y regionales relativas a la ordenación del territorio, pero no sólo de ellas: también el estilo general de desarrollo adoptado o, lo que es lo mismo, las grandes opciones en materia macroeconómica, tienen una influencia relevante en los procesos urbanísticos, incluída la configuración interna de las ciudades.

Los problemas que a este respecto se plantean son de dos órdenes. El primero tiene que ver con las dificultades existentes -tanto teóricas como metodológicas- para reconocer y, sobre todo, manejar las complejas relaciones que se establecen entre esos distintos ámbitos y niveles del desarrollo[33]. El segundo, que es más específico de la América Latina, se relaciona con el hecho de que por lo común no existen indicaciones claras de políticas territoriales realistas -es decir, que vayan más allá de los buenos deseos- en los ámbitos regional y nacional.

La respuesta convencional a estas dificultades ha sido la evasión del planificador urbano hacia las esferas del encasillamiento en su ámbito específico y de la "neutralidad" técnica. Esto se justificaría por el

supuesto -que ya hemos criticado-. de que el planificador en general no puede aspirar legítimamente más que a un rol técnico, de formulador de **opciones** entre las cuales a quien corresponde elegir es al político. Pero en el caso del planificador urbano a ello se sumaría su ubicación en el escalón más bajo del sistema nacional de planificación dentro de una concepción unidireccional -de arriba hacia abajo- del proceso: colocado en esa posición, no le quedaría mucho más que ser un receptor pasivo de las indicaciones -explícitas o no- que emanan desde los niveles más altos o más generales.

Esperamos haber sentado con claridad las razones fundamentales de nuestra discrepancia con los enfoques tecnocráticos de la planificación, de modo que no insistiremos en la ampliamente denunciada falacia que encierra esa pretendida neutralidad. Más bien nos interesa subrayar la necesidad de entender la planificación como un proceso bidireccional, donde las indicaciones que vienen desde "arriba" deben interactuar con las exigencias que se originan en la base, y los recursos de que dispone la planificación urbana para hacer valer estas exigencias frente a aquellas indicaciones.

Hace algunos años desarrollamos la idea de la planificación física como nivel de concreción e integración de los demás niveles de la planificación; esta condición haría que a través de ella resulte "más fácil para la mayoría de la población comprender el sentido y la dirección de las políticas de desarrollo y, en consecuencia, incorporarse de manera efectiva al debate sobre el destino de la comunidad a la cual pertenece. Particularmente la planificación urbana -donde deben resolverse ante todo los grandes problemas de los consumos masivos (vivienda, transporte, educación, salud, recreación, etc.)- ofrece un campo especialmente fértil para la creación de organizaciones que permitan a las masas su participación directa en el tratamiento integral de las políticas de desarrollo, de la elección de alternativas y de la selección de instrumentos para su logro" (Negrón, 1976, p. 133).

Señalábamos también entonces que ello sin embargo no podría materializarse si no se daban a la vez una serie de condiciones políticas que condensábamos en la idea de una democracia de amplia participación.

Pero el mismo desarrollo que entre nosotros ha conocido este debate nos obliga a alertar contra los riesgos de convertir a la participación en un mito. En efecto, nos parece que en este sentido ha venido desarrollándose un cierto culto al espontaneísmo que en una visión paradójicamente no disímil en su esencia a la neoliberal- parece jugar todas sus cartas a la proliferación de innumerables "grupos de participación" que, por una lógica endógena, desarrollarían una dinámica capaz de dar origen a un nuevo orden, más justo y equitativo.

En este sentido vale la pena rescatar la aguda observación de María de Conceiçao Tavares: La verdad es que la organización democrática de base y el debate están surgiendo incluso en países sin tradición como el Brasil, pero ellos nos dan respuesta al desafío de una organización macromolecular de la ciudad... No será a través de mil reuniones, de mil organismos, de mil comités de barrio que resolveré cuestiones de tipo macro... Independientemente de que las prioridades sociales estén claras y tengan apoyo político en los partidos y en los gobiernos progresistas, ¿cómo se resuelve el financiamiento y la ejecución de los servicios básicos para poblaciones gigantescas que no pueden pagar por ellos?" (Tavares, 1985, p. 207).

Esto remite a la necesidad del plan urbano o, mejor, de los planes urbanos formulados a partir de las nuevas bases que en este ensayo hemos tratado de explicitar. Pero también a la recuperación de la responsabilidad política del planificador, a la necesaria definición de un proyecto nacional donde se inscriba su acción y engranen los poderes locales y los movimientos de base, al rescate de los partidos democráticos populares como instancias efectivas de intermediación entre el Estado y la sociedad civil o, más exactamente, la clase trabajadora.

Se trata, evidentemente, de un proceso complejo y largo. Pero debemos señalar que en él, al contrario de lo que convencionalmente se piensa, la condición de viabilidad de los logros parciales o sectoriales no es la consecución de algún hipotético objetivo global, final o estratégico. Más bien pensamos que se trata de un proceso simultáneo y no lineal, donde cada avance parcial hará viable el avance en otros aspectos.

Desde esta perspectiva, reducir las contradicciones urbanas y las luchas por resolverlas -para mencionar sólo las que aquí nos interesan- a la condición de "contradicciones secundarias" o de mero reflejo de otros procesos que tendrían categoría de "estructurales", no puede sino empobrecer la percepción de la realidad, conduciendo, como ocurrió en el pasado, a la pasividad o al movimiento en el vacío.

Una actitud semejante es tanto menos justificada cuanto que la cuestión urbana ha alcanzado tal relevancia en la mayoría de nuestros países que hoy no resulta exagerado afirmar que el destino de ellos estará determinado en una medida esencial por el futuro que podamos construir para sus ciudades.

CUADRO No. 1
AMERICA LATINA: POBLACION TOTAL, URBANA Y RURAL, 1950-2000 (millones de habitantes)

Población	1950	1960	1970	1980	1990	2000
TOTAL	163,2	215,6	283,0	371,6	485,6	619,9
Urbana	66,3	106,6	162,4	240,6	343,3	466,2
Rural	96,9	109,0	120,6	131,0	142,3	153,7

Fuente: Hauser y Gardner (1980), tabla 1.

CUADRO No. 2
AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL* DE LA POBLACION TOTAL, URBANA Y RURAL POR DECADAS ENTRE 1940 Y 2000

Población	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Total	2,3	2,8	2,7	2,7	2,7	2,4
Urbana	5,1	4,8	4,2	3,9	3,6	3,1
Rural	0,8	1,2	1,0	0,8	0,8	0,8

Fuente: Hauser y Gardner (1980), tabla 2.

* $r = \ln (Pt/Po)$ donde
r = tasa de crecimiento
Pt y
Po = población en los años t y o
t = duración del intervalo

CUADRO No. 3
DENSIDADES POBLACIONALES DE AREAS METROPOLITANAS SELECCIONADAS

Area Metropolitana	Población (hab)	Superficie (Km2)	Densidad (hab/km2)
Ciudad de México	7.200.000	2.050	3.512
Barcelona	2.875.000	.950	3.026
Caracas	2.100.000	.750	2.800
Río de Janeiro	6.000.00	2.200	2.727
Madrid	2.950.000	1.250	2.360
San Pablo	6.500.000	3.200	2.031
Buenos Aires	8.850.000	4.700	1.883
Milán	3.550.000	1.900	1.868
Londres	11.300.000	6.400	1.766
Chicago	6.700.000	4.500	1.489
Washington	2.275.000	1.550	1.468
Roma	2.875.000	2.000	1.438
París	9.300.000	6.500	1.430
Ruhr	8.700.000	6.500	1.338
Filadelfia	5.050.000	6.500	.777

NOTAS

1. Las ideas sobre el urbanismo planteadas por esta corriente están bien representadas en los textos clásicos de Le Corbusier (1963) y de los CIAM (1957); algunas proposiciones para la aplicación de tales ideas a ciudades latinoamericanas pueden encontrarse en CIAM (1961), así como en el número de L'Architecture d Aujourd'hui de 1951 dedicado a la América Latina (Wiener, Sert et al., 1951). Una buena síntesis de las ilusiones que animaban a sus promotores y de su propensión a sobresimplificar la realidad la ofrece la siguiente cita del mencionado libro de Le Corbusier, que traducimos a partir de la edición italiana (p. 165): "Un mundo decidida y definitivamente dirigido por la técnica le abre al espíritu horizontes inesperados, desconocidos e ilimitados. La fantasía abre sus puertas. Técnica y espiritualidad se desarrollan según una precisa relación de interdependencia. Un modo de pensar conforme a las posibilidades de la época suscita un nuevo estado de conciencia: tal conciencia, nutrida por las linfas de hoy, edificará **espontáneamente** sus propias construcciones, asilo y protección de los hombres, de las cosas y de las ideas. Se abre así la era de la renovación.
...."Es justo reconocer y hacer propia **una norma** que valga como instrumento de medida con el cual **juzgar y resolver en definitiva todos los problemas.** Esta unidad de medida no sería el dinero, que se ha derramado sobre este siglo de enormes fatigas ensuciándolo todo. No será tampoco la eficiencia mecánica. Se-

rá un criterio de naturaleza absolutamente subjetiva, que la ASCORAL (Asociación de Constructores para la Renovación de la Arquitectura) ha elegido para dar una luz de concreción a todas sus proposiciones: la alegría de vivir" (subrayado MN).

2. Un agudo análisis de esos enfoques, que destaca con fuerza sus innegables méritos a la vez que expone con rigor sus limitaciones, sobresimplificaciones e ilusiones, pueden encontrarse en Samoná (1967), pp. 69-90.

3. En verdad existe una muy conspicua excepción, como es el caso de Brasilia, la ciudad proyectada por Lucio Costa y Oscar Niemeyer y construida a finales de los cincuenta, aunque en rigor ella se inscribe más propiamente en el enfoque de los CIAM que en el del Plan Regulador. El propio Niemeyer se ha encargado posteriormente de poner en evidencia los errores fundamentales sobre los que se sustentó esa notable experiencia.

4. Hasta donde tenemos conocimiento, el texto editado por Hauser (1962) constituye una de las primeras aproximaciones a la cuestión urbana latinoamericana desde ese enfoque.

5. Es revelador el párrafo siguiente, de uno de los trabajos contenidos en el libro editado por Hauser que citamos en la nota precedente: "La contraposición entre la mentalidad rural y la mentalidad urbana es el origen de casi todas las dificultades del proceso de urbanización, sobre todo cuando éste es demasiado rápido" (Medina Echevarría y Hauser, 1962; p. 25). Entre las más eficaces síntesis de las relaciones entre modernización y urbanización es preciso citar la obra clásica de Wirth (1938).

6. Véase, p. ej., Rodwin (1972), especialmente los capítulos I a IV.

7. Por ejemplo: "La urbanización es una consecuencia inevitable del desarrollo económico, pero no así el urbanismo u organización administrativa de la ciudad... el urbanismo... es indispensable para que tenga lugar el desarrollo económico, pero la falta de servicios urbanos afecta a la productividad. Hay una cuantía mínima de servicios urbanos que tiene que satisfacerse para que el desarrollo económico no se perturbe. Por otro lado, el intento de cubrir con demasiada generosidad ese tipo de necesidades frena también el desarrollo económico... mientras mayor es la proposición de los recursos de inversión que se dedica a servicios urbanos, menor es -hasta cierto punto- la velocidad del desarrollo económico. Pero como la mayor provisión de servicios urbanos aumenta el atractivo que ejerce la ciudad sobre el habitante rural, el **exceso de urbanismo** no sólo tiende a frenar el desarrollo, sino también a acelerar la urbanización" (Medina Echevarría y Hauser, 1962; pp. 36-37; subrayado MN).

8. Por ejemplo, un estudio del CENDES que en su momento ejerció una profunda influencia, afirmaba: "En cuanto al aspecto espacial, el capitalismo dependiente se caracteriza por una región central en desarrollo y una serie de regiones periféricas marginadas del proceso, las cuales continúan funcionando como enclavés exportadores de materias primas.
"Mientras ésta sea la situación, las políticas de desarrollo de regiones periféricas

y de integración de la marginalidad urbana **no son viables**" (CENDES, 1971, p. 253, subrayado MN). Por otra parte, en un trabajo característico del período Emilio Pradilla, asumiendo el pensamiento del Engels de **Contribución al problema de la vivienda**, afirmaba: "... para él, la condición necesaria e inevitable de la solución de la cuestión social, requisito de la solución de los problemas urbanos y de la penuria de la vivienda, es la abolición del modo capitalista de producción y la consiguiente ruptura de los lazos de dominación imperialista" (Pradilla, 1974; p. 58). Pero esta fuga hacia lo general no fue sólo de los urbanistas y urbanólogos latinoamericanos· como lo ha señalado críticamente Leonardo Benevolo, en la Italia de finales de los sesenta"... el análisis del sistema político burgués interrumpió el análisis de los subsistemas, como el urbano, e hizo inevitablemente más genérica la evaluación de las formas concretas de acción: una de las conclusiones más difundidas es incluso el rechazo a comprometerse en una acción sectorial, a la cual se le contrapone una acción global estrictamente política" (Benevolo, 1977; p. XXIX).

9. En el caso venezolano, en estudios contratados por el antiguo Ministerio de Obras Públicas a mediados de los setenta, se dieron ejemplos antológicos de la auténtica esquizofrenia planificatoria que esa expectativa en una "solución final" -en definitiva similar a la aspiración expresada por Le Corbusier en la cita reproducida en la nota 1- introdujo en el comportamiento de algunos planificadores prácticos. Para muy modestas ciudades del interior se llegaron a presentar proposiciones de reordenación urbanística que serían la envidia de las más exquisitas revistas de arquitectura; pero en las "memorias descriptivas" que ritualmente acompañan a los planos se advertía que esos paraísos solamente podrían ser alcanzados... cuando se hubieran roto los lazos de dependencia.

10. Estamos lejos de compartir la visión, muy común en la década de los setenta, que sostenía la tesis de que durante esos años la situación económica y territorial de la América Latina había empeorado respecto al pasado; incluso un trabajo tan agudo y alejado de los convencionalismos de la época como el ya mencionado de Geisse y Coraggio (1972) afirmaba que "la especialización territorial a nivel mundial operó en deterioro de las condiciones de los países de América Latina" (p. 173). En todo caso podemos entender que esa especialización puso en crisis el modelo primario-exportador y quizá el de industrialización de los años treinta, pero nos parece que esto está lejos de representar un "deterioro" para los países del continente a menos que establezcamos una identidad entre ellos y las clases dominantes tradicionales. Nuestro punto de vista es que América Latina entró en una fase nueva de su desarrollo, más compleja y conflictiva entre otras razones porque implicó una considerable elevación de las expectativas de los sectores populares crecientemente localizados en las ciudades. Todo indica que en esta fase del desarrollo las desigualdades económicas y sociales se acentuaron, pero no que hubiera empeorado en términos absolutos la situación de los estratos populares· la evidencia muestra que, en verdad, ocurrió lo contrario.

11. En los últimos años ha habido una importante producción intelectual en esa dirección. Un listado, con seguridad sumamente parcial, incluye trabajos como el de Hardoy y Satterthwaite (1987), el de McAuslan (1985), los incluidos en el número de la revista **Pensamiento Iberoamericano** dedicado al "Reto de las

metrópolis" (Vv.aa., 1985), el de Geisse (1981) o el de Gross, Galilea y Jordán (1988). Muchas de las ideas que aquí desarrollamos han sido inspirados por ellos aunque también por nuestra parte habíamos iniciado una reflexión en ese sentido hace algunos años (Negrón, 1982).

12. Para un amplio análisis de esta cuestión, ver Hardoy y Satterthwaite (1987).

13. En el caso cubano, por ejemplo, las llamadas "microbrigadas", que no son otra cosa que una variante de la autoconstrucción, parecen haberse revelado hasta ahora como uno de los instrumentos más idóneos para abordar también en ese contexto político -donde se ha abolido la propiedad privada tanto del capital como de la tierra- el problema de la penuria de viviendas (Mathéy, 1988). Según datos aportados por este autor, entre 1976 y 1980, cuando decisiones políticas condujeron a una inflexión en la actividad de las "microbrigadas", un tercio de las viviendas construidas en Cuba fueron producidas fuera de los mecanismos institucionales, resultando muchas de ellas inadecuadas. En 1984 se habría reconocido formalmente la incapacidad del Estado para afrontar solo el problema habitacional, reactivándose el programa de las "microbrigadas" con modificaciones respecto a su primera fase (Mathéy, 1988; pp. 76-77).

14. Seguimos aquí la definición propuesta por Bunge (1985), para quien la tecnología abarca "el vastísimo campo de investigación, diseño y planeación que utiliza conocimientos científicos con el fin de controlar cosas o procesos naturales, de diseñar artefactos o procesos, o de concebir operaciones de manera racional" (p. 33).

15. Para un debate sobre las relaciones entre política y técnica, en materia urbanística, v. Ceccarelli (1980). Aunque los textos allí reunidos se refieren específicamente a la experiencia italiana, ellos ofrecen puntos de reflexión interesantes también para casos como los nuestros.

16. El concepto de **partitipación** ha sido utilizado por lo común con notable imprecisión. Para una discusión reciente remitimos al No. 9 de **URBANA** (1988).

17. Por ejemplo, Geisse y Sabatini (1981).

18. Este tema es hoy objeto de intensas polémicas en toda la América Latina, donde muchos gobiernos nacionales están alentando políticas de reforma y descentralización del Estado. Algunos autores estiman que se trata de reformas auspiciables en cuanto deben conducir a la modernización y ampliación de la democracia, con efectos especialmente positivos en materia urbanística. Para otros en cambio se trataría de una maniobra diversionista, orientada a diluir los conflictos sociales que inevitablemente provocarán los programas de "ajuste económico" en curso en todo el continente. Una amplia discusión puede encontrarse en los materiales del Seminario Internacional "Descentralización del Estado, requerimientos y políticas en la crisis", organizado por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) y la Fundación Ebert, en Buenos Aires en noviembre de 1988. Nuestra propia posición ha sido sintetizada en el editorial del No. 10 **URBANA** (Negrón, 1989).

19. Al menos en la experiencia venezolana estas transformaciones se expresan en la tendencia a la creación de confederaciones de las asociaciones representativas de las comunidades urbanas, ampliando así el ámbito territorial y social de los movimientos particulares, y a la coordinación de sus acciones con otros movimientos sociales de base como, por ejemplo, los cooperativos y los ecológicos. Al mismo tiempo, sus luchas se dirigen cada vez más no sólo al combate contra la especulación inmobiliaria y las violaciones de las ordenanzas urbanísticas, sino que plantean crecientes exigencias de democratización de la vida política a través de la reforma de los sistemas electorales, de los gobiernos locales y regionales y de los propios partidos políticos. Ver al respecto de la Cruz (1988).

20. Vale la pena observar que este desentendimiento puede responder en buena medida a la visión tradicional que incluso una parte del pensamiento progresista latinoamericano ha tenido de la "marginalidad". No se trata sólo de que en ésta tendió a verse la nueva "clase revolucionaria", destinada a sustituir un proletariado que se suponía domesticado, aristocratizado y cuantitativamente débil; es que también hubo, durante mucho tiempo una persistente resistencia a reconocer que los asalariados de la industria y de los servicios constituían sobre todo en las grandes aglomeraciones metropolitanas, una porción decisiva de los habitantes de las llamadas áreas marginales. Un trabajo reciente de Kowarick (1985) destaca las importantes relaciones que durante las grandes huelgas obreras de San Pablo de finales de los 70 se establecieron entre el movimiento obrero y los movimientos por la vivienda y los servicios urbanos. Como lo sugiere este autor, se trata, en definitiva, de dos momentos de una única lucha.

21. No será precisamente un consuelo recordar que planteamientos semejantes -con el escaso resultado práctico que conocemos- fueron avanzados hace ya tres décadas por los primeros exponentes del enfoque del desarrollo urbano (Medina Echevarría y Hauser, 1962; p. 41). El concepto de "urbanización progresiva" fue ensayado con cierto éxito en un proyecto técnicamente tan sofisticado como el de Ciudad Guayana, Venezuela, ya en los años sesenta. Experiencias similares pueden encontrarse en muchos otros países de la América Latina, desde Chile hasta México.

22. A este respecto existe, sin embargo, una bibliografía significativa que puede ser consultada fácilmente. De entre la más reciente podemos mencionar los trabajos de di Loreto y Hardoy (1984) y de Quintana (1985) para lo específicamente referido al problema de la vivienda popular. Especialmente interesante por la amplitud del campo abarcado y por la diversidad de las experiencias que analiza nos parece el de McAuslan (1985).

23. Nos referimos desde luego a los recursos económicos que se pueden destinar a esos fines, pero también a la disponibilidad de personal especializado, al marco jurídico-institucional en el que se inscriben las políticas urbanas y al contexto cultural específico dentro del cual se opera.

24. En este sentido se le plantea a los planificadores un problema de elección política. Una opción puede ser la de reconocer la legitimidad de los intereses económicos y, en consecuencia, reajustar el plan en función de ellos. Otra, compleja de evaluar y sin duda más difícil de ejecutar, es la de oponerse a esos intereses.

Pero en este caso es necesario precisar sobre cuáles fuerzas puede apoyarse esa opción, cuáles son sus posibilidades de éxito y, no menos importante, cuáles serían sus efectos sobre el empleo y el nivel de ingresos de la población. *Queda siempre, por supuesto, la opción del compromiso*

25. Los ejemplos pueden ser infinitos,pero mencionaremos algunos significativos que conocemos de primera mano. El Congreso de la República de Venezuela deberá entrar a considerar próximamente un proyecto de Ley de Política Habitacional, uno de cuyos contenidos fundamentales es la creción de un fondo de ahorro obligatorio para la vivienda que desvincularía el financiamiento de las viviendas para los asalariados del sistema financiero convencional; este proyecto cuenta con el apoyo del sector privado de la construcción y la oposición de la banca, mientras que encuentra un respaldo importante en el gobierno nacional por la circunstancia de que el actual Ministro de Desarrollo Urbano es un conspicuo representante del sector privado de la construcción. El Parque Central, el más grande conjunto habitacional y de oficinas de Caracas, fue planificado y ejecutado por una empresa urbanizadora pública, el Centro Simón Bolívar, contra la opinión de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, el organismo técnico asesor del Concejo Municipal, cuyo director terminó perdiendo el cargo (este caso fue analizado por Myers, 1974). La construcción de un nuevo hospital público, que debía servir al conjunto de la población de Caracas, se encontró con la oposición de los vecinos del sector, que consideraban amenazada su tranquilidad, el problema fue "resuelto" relocalizando el hospital hacia otro sector donde el movimiento vecinal era menos activo.

26. *Estas consisten*, en esencia, en que todos los titulares de los suelos incluidos en una determinada área homogénea de la ciudad tienen derecho a un igual aprovechamiento de sus propiedades (el llamado "aprovechamiento "tipo"); sin embargo, cuando el plan asignara a un terreno específico usos (p. ej. servicios públicos) que impidieran al titular realizar el aprovechamiento tipo" sobre su propio terreno, él puede transferir agregativamente ese derecho a otros terrenos no afectados por restricciones de uso o bien venderlo a otros propietarios. Este mecanismo se utiliza en algunos estados de los Estados Unidos (McAuslan, 1985, p. 119); recientemente ha sido incorporado también, al parecer con notable éxito, en la legislación urbanística española donde es conocido como "transferencia de aprovechamiento urbanístico" o, abreviadamente, "TAU" (Parejo Alfonso, 1984).

27. McAuslan (1985; p. 110 y ss) hace un amplio análisis de las opciones existentes al respecto y de los resultados alcanzados en distintas experiencias.

28. Esto obviamente se asocia a la concentración en las áreas centrales de la mayoría de los empleos y a la conveniencia de reducir la distancia de los viajes de los bajos ingresos como un instrumento para disminuir su gasto en transporte.

29. De hecho es esto lo que significa la idea de legalizar la ciudad ilegal· más que eliminar las reglas (que es lo que propone el enfoque neoliberal) se trata de establecer una nueva legalidad, destinada sobre todo a favorecer a los sectores socialmente más débiles.

30. Una buena prueba de esto es la interesante autocrítica desde adentro realizada por Sergio Baroni de la experiencia de la planificación física cubana: "...en los últimos tiempos, y no sin desgarramientos, hemos tenido que renunciar a la idea de que el hecho de dominar las relaciones de producción automáticamente establezca el imperio de la razón, la posibilidad sin límites de planificar los procesos sociales en todos sus horizontes y detalles, de que, en fin, se pueda serenamente llegar a la toma de decisiones 'con conocimiento de causa' y que con eso queden resueltos todos los problemas" (Baroni, s.f.; pp. 4-5).
Refiriéndose a la elaboración del Plan Director de La Habana de 1971, un observador externo ha hecho notar cómo éste, en ningún momento ni en ningún grado, fue sometido a la discusión pública; todo el debate se había realizado en el seno del equipo encargado de su elaboración acompañado de "confrontaciones limitadas con algunos dirigentes", por lo que se atrevía a afirmar: "Todo lo 'socialista' que sus autores lo hayan querido, ese plan fue elaborado de manera puramente tecnocrática sin participación alguna de las masas, no fuera más que bajo la forma de consultas o cuando menos de la reproducción en la prensa de los debates relativos a las decisiones principales" (Garnier, 1973; pp. 289-325). Aparte de otras consideraciones, tampoco puede sorprender que, una vez terminado, dicho plan no haya podido evitar el ser sometido a "modificaciones constantes".
Sospechamos que en ese viejo vicio reside la causa de otra de las mucho más recientes preocupaciones de Baroni: "Los políticos aprecian nuestro trabajo a largo plazo porque da una imagen integral y armonizada del futuro que permitiría fijar el rumbo de las acciones a tomar, pero, **al carecer en forma explícita de las medidas de instrumentación política, económica, técnica y social,** no se presta para decidir sobre el corto plazo" (Baroni, s.f.; p. 9, subrayado MN).

31. Desde luego, no pretendemos decir con esto que el desarrollo y la aplicación de otras tecnologías no sean mediados políticamente: poner el énfasis en la producción de acero o en la de cereales es una decisión política, pero en uno y otro caso es posible definir cuál es en cada momento la tecnología más apropiada. Cuál es la tecnología más apropiada para producir ciudad -e incluso, qué es lo que en concreto se entenderá por ciudad- dependerá de los intereses y fuerzas sociales en juego: para el especulador inmobiliario la ciudad será algo bien distinto que para el empresario industrial o que para el obrero de la fábrica, aun cuando ninguno de ellos tuviera una conciencia acabada de qué es a lo que aspira.

32. Entendemos aquí al Estado en el sentido amplio de poderes públicos, de modo que incluimos, además del poder nacional, los poderes regionales y locales.

33. En los últimos años se registran algunos avances interesantes al respecto a través de la construcción de modelos complejos que intentan identificar el modo en que interactúan esos diferentes ámbitos. El modelo REGINA (Courbis, 1975) ha sido utilizado con esa finalidad en Francia dentro del marco del VII Plan, mientras que en el contexto de la Comunidad Económica Europea se ha construido un modelo similar pero de carácter multinacional: el llamado modelo FLEUR (Molle, 1983). En Venezuela se desarrolló hace unos años el modelo RHEO (IRT, 1983); las limitaciones de este último consisten en que no incluye explícitamente la interacción entre las distintas regiones y en que su lógica va del nivel

nacional al regional pero sin que exista retroalimentación real en sentido contrario. Por nuestra parte venimos trabajando desde 1984 en el desarrollo del modelo VERE (Instituto de Urbanismo - UCV, s.f.) que procura superar esas insuficiencias.

BIBLIOGRAFIA

BARONI, Sergio (s.f.), **Razones para una confianza,** mimeo.

BENEVOLO, Leonardo (1977), **Le avventure della citá,** 3a. edic., Lateza, Roma-Bari (la primera edición es de 1973).

BUNGE, Mario (1985), **Seudociencia e ideología,** Alianza Universidad, Madrid.

CARDOSO, Fernando H. (1983). "Las políticas sociales en la década de los años ochenta· Nuevas opciones?", en **El Trimestre Económico,** No. 197, México.

CARDOSO, Fernando H. y F. Weffort, eds. (1970), **América Latina: ensayos de interpretación sociológico-política,** Ed. Universitaria, Santiago de Chile.

CASTELLS, Manuel (1971), **Problemas de investigación en sociología urbana,** Siglo XXI, Madrid.

CASTELLS, Manuel, comp. (1974), **Estructura de clases y política urbana en América Latina,** Ediciones SIAP, Buenos Aires.

CECCARELLI, Paolo, a cura di (1980), **Potere e piani urbanistici. Ideologia e tecnica dell'organizzazione razionale del territorio,** 3a. edición, Franco Angeli, Milán.

CENDES (1971), **Desarrollo urbano y desarrollo nacional,** 2 vols., Congreso Nacional de Arquitectos, Caracas.

CIAM (1957), **La Carta de Atenas,** Editorial Contémpora, Buenos Aires (publicado originalmente en francés en 1941).

CIAM (1961), **El corazón de la ciudad,** Editorial Científico-Médica, Barcelona (publicado originalmente en inglés en 1951).

COURBIS, R. (1975), "Le modéle REGINA, modéle du développement national, régional et urbain de l'économie française", en **Modéles régionaux et modéles régionaux-nationaux,** Cuyas, París.

De La Cruz, Rafaél (1988), **Venezuela en busca de un nuevo pacto social** Alfadi/CDCH-UCV, Caracas.

Di Loreto, María y J.E Hardoy (1984), "Propuestas alternativas para contribuir a la solución de problemas habitacionales de los sectores populares", en **Boletín de Medio Ambiente y Urbanización,** Año 3, No. 9, Buenos Aires.

GARNIER, Jean-Pierre (1973), **Une ville, une révolution: La Havane,** Anthropos, París

GEISSE, Guillermo y J.L. Coraggio (1972), "Areas metropolitanas y desarrollo nacional", en Hardoy y Geisse (1972).

GEISSE, Guillermo y J. Sabatini (1981), "Renta de la tierra, heterogeneidad urbana y medio ambiente", en Sunkel y Gligo (1981), vol. 2.

GEISSE, Guillermo (1981), "Políticas realistas de tierra urbana en América Latina", en **Revista Interamericana de Planificación,** vol. XV, No. 60, México.

GROSS, Patricio; S. Galilea y R. Jordán (1988), "Metropolización en América Latina y el Caribe: calidad de vida y pobreza urbana", en Revista **EURE,** vol. XIV, No. 43, Santiago de Chile.

HARDOY, Jorge E., ed. (1975), **Urbanization in Latin America. Approaches and Issues.** Anchor Press/Doubleday, Nueva York.

HARDOY, Jorge E. y G. Geisse, comp. (1972), **Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina,** Edic. SIAP, Buenos Aires.

HARDOY, Jorge E. y D. Satterthwaite (1987), "La ciudad legal y la ciudad ilegal", en **Ciudad y Territorio,** No. 71, Madrid.

HAUSER, Philip N., ed. (1962), **La urbanización en América Latina.** Unesco, París.

HAUSER, Philip N. y Robert W. Gardner (1980), **Urban Future: Trends and Prospects.** International Conference on Population and the Urban Future, Roma.

INDOVINA, Francesco (1980), "Base materiale e schema interpretativo per la modificazione dell'organizzazione del territorio", en Ceccarelli (1980).

INSTITUTO DE URBANISMO-UCV (s.f.), **Las políticas regionales en Venezuela desde la perspectiva de la desconcentración y el sistema urbano,** mimeo IU-FAU-UCV, Caracas.

IRT (1983), **RHEO. Modelo de recursos humanos para la proyección de empleo y ocupación,** Caracas.

KOWARICK, Lucio (1981), "El precio del progreso: crecimiento económico, expoliación urbana y la cuestión del medio ambiente", en Sunkel y Gligo (1981), vol. 2.

KOWARICK, Lucio (1985), "A expansao metropolitana e suas contradiçoes em Sao Paulo", en **Pensamiento Iberoamericano,** No. 7, Madrid.

LANDER, Luis y J.C. Funes (1975), "Urbanization and development", en Hardoy (1975), publicado orginalmente en castellano en 1965.

LE CORBUSIER (1963), **Maniére de penser l'urbanisme,** Editions Gonthier, París (en este caso hemos trabajado con la edición italiana, **Maniera di pensare l'urbanistica,** traducción de G. Scattone, Laterza, Bari, 1965).

LOJKINE, Jean (1977), **Le marxisme, l'état et la question urbaine,** Presses Universitaires de France, París.

McAUSLAN, Patrick (1985), **Tierra urbana y vivienda: las opciones de los pobres,** Earthscan, Londres.

MATHEY, Kosta (1988), Microbrigadas in Cuba: an Unconventional Response to the Housing Problem in a Latinoamerican State", en **Urbana,** No. 9, Caracas.

MEDINA ECHEVARRIA, J. Y P.M. Hauser (1962), "Informe de los relatores", en Hauser (1962).

MOLLE, W. (1983), **Industrial Location and Regional Development in the European Community: The FLEUR Model,** Grower, Londres.

MYERS, David J. (1974), **Toma de decisiones sobre la renovación urbana de El Conde,** IESA, Caracas.

NEGRON, Marco (1976), "La planificación urbana como complemento de la planificación regional", en Vv.aa., **Administración Regional en América Latina,** Edic. SIAP, Buenos Aires.

NEGRON, Marco (1982), **Crecimiento económico y deterioro de la calidad de la vida de los sectores populares urbanos en Venezuela: necesidad de un nuevo enfoque y posibilidades de una acción transformadora,** Instituto de Urbanismo, P.T. 47, Caracas.

NEGRON, Marco (1989) "Editorial", **Urbana,** No. 10, Caracas.

PALACIOS, Luis Carlos (1987), "El desarrollo metropolitano en América Latina. Urbanización marginal y metropolitanización excesiva", en **Urbana,** No. 8, Caracas.

PAREJO ALFONSO, Luciano (1984), "La ordenación y la gestión urbanística: un balance crítico", en **Ciudad y Territorio,** No. 59 y 60, Madrid.

PRADILLA, Emilio (1974), "La política urbana del Estado colombiano", en Castells (1974).

QUIJANO, Aníbal (1970), "Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamerica", En Cardoso y Weffort (1970).

QUINTANA, Leandro (1985), "Soluciones actuales al problema de la vivienda en Iberoamérica", en **Urbana,** No. 6, Caracas.

RATTNER, Henrique (1984), "Transnacionalizaçao do capital e nova organizaçao do espaço", en **Espaco e Debates,** No. 13, San Pablo.

RODWIN, Lloyd (1972), **Países y ciudades. Comparación de estrategias para el crecimiento urbano,** Ediciones SIAP, Buenos Aires (la edición original norteamericana es de 1970).

SAMONA, Giuseppe (1967), **L'urbanistica e l'avvenire della città negli stati europei,** primera edición revisada y ampliada, Laterza, Bari (la edición original es de 1959).

SINGER, Paul (1979), **Economía política de la urbanización,** 4a. edición, Siglo XXI, México (la edición original brasileña es de 1975).

SUNKEL, Oswaldo y N. Gligo, selección de (1981), **Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina,** 2 volúmenes, Fondo de Cultura Económica, México.

TAVARES, María de Conceiçao (1985), "Organizaçao popular e responsabilidade do Estado", en **Pensamiento Iberoamericano,** No. 7, Madrid.

URQUIDI, Víctor L. (1975), "The Underdeveloped City", en Hardoy (1975), publicado originalmente en castellano en 1969.

Vv.aa. (1985). "El reto de las metrópolis", en **Pensamiento Iberoamericano,** No. 7, Madrid.

WIENER, Paul Lester; J.L. Sert et al. (1951), "Urbanisme en Amérique Latine", en **L'Architecture d'Aujourd'hui,** No. 33, París.

WIRTH, Louis (1938), "Urbanism as a way of life", en **American Journal of Sociology,** vol. 44, Chicago (edición castellana: **El urbanismo como modo de vida,** trad. de V. Sigal, Ediciones 3, Buenos Aires, 1962).

MITO Y REALIDAD DE LA PLANIFICACION REGIONAL Y URBANA EN LOS PAISES CAPITALISTAS LATINOAMERICANOS*

Carlos A. de Mattos

"...de hecho el capitalismo vive de este escalonamiento regular: las zonas externas nutren a las zonas intermedias y, sobre todo, a las centrales. ¿Y qué es el centro sino la punta culminante, la superestructura capitalista del conjunto de la edificación?. Como hay reciprocidad de perspectivas, si el centro depende de los suministros de la periferia ésta depende a su vez de las necesidades del centro que le dicta su ley".
Fernand Braudel (1985).

Las discusiones y las actividades en torno a los temas del desarrollo y la planificación regional y urbana adquirieron un gran impulso en el ámbito de los países latinoamericanos, en especial durante la década de los setenta; ello se tradujo, entre otros, en la realización de investigaciones, en la publicación de artículos y libros, en la organi-

---

* Este artículo expresa puntos de vista estrictamente personales y no compromete en forma alguna al Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), institución de la que el autor es funcionario. Esta versión se benefició de los comentarios recibidos de Sergio Boisier, Verónica Silva y Esteban Soms.

zación de seminarios y conferencias nacionales e internacionales, en la realización de cursos para la formación de planificadores e investigadores y, en el plano de la actividad gubernamental, en la elaboración y la presentación de múltiples planes, programas y políticas de desarrollo regional y urbano.

En ese contexto, merece destacarse entre otros la realización de tres eventos internacionales dedicados al examen de estos problemas, que marcaron hitos significativos en las respectivas discusiones en esta parte del mundo; nos referimos al Seminario sobre Planificación Regional y Urbana, realizado en Viña del Mar en 1972, al Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina, llevado a cabo en la Ciudad de México en 1978 y, finalmente, al Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional celebrado en Bogotá en 1979. Estos encuentros reflejan actitudes distintas y, en cierta medida, marcan momentos diferentes en las discusiones y en los análisis sobre el desarrollo y la planificación regional y urbana en los países latinoamericanos; se podría afirmar que el primero de ellos culmina un período en el que las ilusiones todavía estaban vivas y en que se alentaban expectativas favorables en torno a los resultados esperados de la acción social en este plano, en tanto que el segundo y el tercero, con diferencias de enfoque, afirman una etapa de cuestionamiento y de revisión crítica, no exenta de decepción y de escepticismo. La orientación y el contenido de las respectivas discusiones y de los documentos presentados en cada uno de estos eventos, dan fundamento para un intento de análisis y de reflexión sobre la evolución del pensamiento y de la práctica de la planificación regional y urbana en nuestros países; por esta razón, con el propósito de documentar y apoyar las reflexiones que dan contenido a estas notas, a lo largo de las páginas que siguen nos remitiremos con cierta frecuencia a algunos de los trabajos presentados en dichas reuniones.

1. PROBLEMAS REGIONALES Y PLANIFICACION REGIONAL Y URBANA

Buena parte de las actividades desarrolladas en torno a estos temas estuvieron encaminadas, a proveer interpretaciones y explicaciones sobre el origen y el alcance de lo que entonces se percibió como "problemas regionales" y, especialmente, a concebir y proponer es-

trategias y políticas destinadas a enfrentarlos, además, la forma en que estos problemas fueron percibidos y caracterizados, constituyó el fundamento de la concepción más difundida y utilizada de planificación regional y urbana durante ese período, en la mayor parte de los países latinoamericanos. Con el propósito de intentar ubicar esta manera de concebir la planificación regional y urbana, corresponde ante todo elucidar que es lo que entonces se entendió por "problemas regionales" La revisión tanto de los aportes teóricos en la materia como de los programas, planes y políticas elaborados bajo la influencia de aquéllos, indica claramente que el esfuerzo antes aludido, en lo fundamental, estuvo referido a una singular manera de percibir y evaluar un conjunto de fenómenos de expresión territorial, cuyas consecuencias eran observadas como negativas: por una parte, se calificó con este signo a la persistente e incontrolable tendencia a la concentración territorial de las actividades productivas y de la tecnología instalada en un reducido número de grandes áreas geográficas conformadas en torno a aglomeraciones urbanas principales, tendencia que parecía acentuarse a medida que avanzaban los procesos de crecimiento de los respectivos países[1]. Por otra parte, también se observaba como indeseable la aparición de un conjunto de disparidades o desigualdades entre el nivel de desarrollo de diferentes partes (regiones) de un mismo territorio nacional. Estas desigualdades interregionales, en lo esencial estaban referidas a cuatro aspectos que, en los respectivos procesos de crecimiento, evolucionaban en forma interdependiente: i) desigualdad en la distribución de las fuerzas productivas, ii) desigualdad en el grado de desarrollo de dichas fuerzas productivas, iii) desigualdad en los ritmos de acumulación y crecimiento y, en fin, iv) desigualdad en las condiciones de vida de las poblaciones respectivas. De tal forma, concentración territorial y disparidades interregionales aparecían como los componentes principales de los "problemas regionales", aun cuando el que mayores preocupaciones suscitaba era, en función de sus implicaciones sociales, el segundo de ellos, que Boisier ha calificado como el "problema regional por antonomasia". (Boisier, 1976, p. 42.)

La persistencia y, en especial, el agravamiento de estos fenómenos, en tanto fueron percibidos como indeseables,fue fundamentalmente lo que impulsó las convocatorias a la acción con el propósito de controlar y revertir los procesos respectivos; fue de esta forma, como se originó la mayor parte de las propuestas sobre planificación regional

y urbana. A este respecto, afirman Gilbert y Goodman: "la disminución de las diferencias regionales de ingreso es con toda claridad una de las principales metas de la planificación del desarrollo regional. El equilibrio de ingresos es a menudo el objetivo regional clave, a pesar que es posible abogar por otras metas tales como el deseo de abrir nuevas áreas, aumentar la integración de ciertas regiones a la economía nacional y reducir las presiones generadas en las zonas metropolitanas". (Gilbert y Goodman, 1976, p. 79.) Todo ello indica que en su formulación inicial -que es al mismo tiempo la más ortodoxa y difundida- la planificación regional y urbana apareció vinculada a una muy ambiciosa **función sustantiva**: la de impulsar **procesos de desarrollo** en las partes más pobres y atrasadas de cada territorio nacional, con el propósito principal de mejorar las condiciones de vida de la población allí residente. En uno de los trabajos más importantes publicados sobre este tema en la década de los años setenta, Boisier discute y propone la siguiente definición: "... se definirá la planificación del desarrollo regional (...) como **el conjunto de acciones orientadas a racionalizar el proceso de toma de decisiones que origina y controla el proceso de cambio económico y social en un sistema espacial**". (Boisier, 1976, p. 24, subrayado en el original.) Esta habrá de ser la concepción más aceptada al respecto y la que habrá de inspirar la mayor parte de los planes regionales y urbanos elaborados en el período indicado[2]. Por esta vía, se pretendía configurar estructuras territoriales más equilibradas y "racionales", en las que aquellas disparidades pudiesen ir atenuándose hasta su desaparición y en que la concentración territorial comenzase a ser sustituida por un sistema nacional de áreas y centros urbanos, que guardasen entre sí una relación de mayor equilibrio en lo que respecta a su tamaño. En adelante, nos referiremos a esta concepción, como planificación del **desarrollo** regional y urbano (PDRU).

Toda vez que se intenta evaluar los resultados de los esfuerzos iniciados a base de este enfoque en diversos países latinoamericanos, quizás la primera y más importante pregunta que se plantea es si, en los hechos, es posible calificar a dichos esfuerzos como ejemplos de una práctica concreta de planificación. A este respecto, en este trabajo vamos a proponer y discutir la tesis de que si entendemos como tal una actividad encaminada a desencadenar procesos de desarrollo con el propósito de atenuar disparidades entre las diferentes partes de un espacio nacional, y, en especial, reducir diferencias personales

de ingreso entre los habitantes de las mismas, tal cosa no ha existido en la experiencia efectiva concreta de políticas públicas desarrolladas durante las últimas décadas en estos países.

A tales efectos, podemos partir del hecho de que, cuando se confronta todo el aludido aporte intelectual y académico con los resultados de los esfuerzos prácticos realizados en tal sentido, se comprueba, sin mayor posibilidad de controversia, que la situación que les dio origen no ha logrado ser modificada en sus rasgos esenciales. En tal sentido, en su comunicación al Seminario de Bogotá, Alan Gilbert expresaba en la siguiente forma su preocupación a este respecto: "... si se considera el esfuerzo puesto en la formulación de planes y el establecimiento de organismos regionales, no dejan de ser desilusionantes los resultados obtenidos en los programas de desarrollo regional en cuanto a lograr una mayor igualdad, una mayor prosperidad para los estratos más pobres y el control del crecimiento metropolitano". (Gilbert, 1979, p. 191) La evidencia empírica disponible, respalda esta preocupación, en tanto muestra claramente que no se ha modificado la caracterización general de los "problemas regionales" y que, aún para el caso de aquellos limitados ejemplos en los que sería posible señalar una cierta tendencia a la atenuación de las disparidades, existen elementos de juicio suficientes como para afirmar que esta tendencia no ha sido realmente significativa y que, además, estos procesos han traído aparejado en la mayor parte de los casos un aumento de las disparidades intrarregionales[3].

En estas circunstancias, el análisis de la información existente para distintos países, suministra fundamentos para sostener que las disparidades regionales han ido consolidando su carácter de problema congénito al modelo de crecimiento adoptado por los países capitalistas latinoamericanos y que los esfuerzos realizados para enfrentarlos no han logrado alterar esta situación; y ello, a su vez, da pie para aseverar que la experiencia latinoamericana de PDRU (si acaso fuese pertinente hablar de tal cosa) habría conducido a resultados que, en el mejor de los casos, sólo podrían calificarse como extremadamente modestos. Y ello, por cuanto como acertadamente anotaron Helmsing y Uribe-Echavarría en un trabajo presentado en el Seminario de Bogotá con el sugerente título de "Planificación regional en América Latina: ¿teoría o práctica?": "... la primera y tal vez más importante frustración de la planificación regional en América Lati-

na es no haber logrado transformarse en una actividad vital y significativa en términos de implementación". (Helmsing y Uribe-Echavarría, 1979, p. 4.)

A partir de estos antecedentes, en estas notas nos proponemos justificar la proposición de que es posible cuestionar la existencia de una real experiencia de PDRU en América Latina, pero que, en contraposición se puede aseverar que en el mismo período se desarrolló una práctica concreta de acción social orientada a organizar el territorio en función de los requerimientos de los procesos de afirmación y expansión capitalista en los países latinoamericanos, práctica que dio origen a procesos que, si se los evalúa en relación a los objetivos que intentaron cumplir, produjeron resultados ciertamente exitosos. En otras palabras, lo que queremos significar es que, en los hechos, coexistieron dos maneras de enfocar la acción social sobre la dimensión territorial de los sistemas nacionales: en primer lugar, una que se derivó de una aproximación extremadamente voluntarista que, dejando de lado la consideración de la gravitación de los condicionamientos propios de la realidad social en que trabajaba, planteó dogmáticamente sus objetivos de eliminar o reducir lo que se percibía como "problemas regionales"; y, en segundo lugar, una forma que resultó de la decisión de incidir en la dimensión territorial del sistema en función de las necesidades planteadas por los procesos de regulación del funcionamiento global y de reproducción de las respectivas sociedades nacionales. La primera de estas modalidades produjo principalmente planes y programas que raramente llegaron a la fase de ejecución efectiva, en tanto que la segunda dio origen a acciones concretas orientadas a adecuar la organización del territorio en funcion de los objetivos globales de los proyectos políticos sustentados por los grupos sociales dominantes.

2. LOS ESFUERZOS POR PROMOVER EL DESARROLLO REGIONAL Y URBANO

Para tratar de avanzar en la identificación de las causas más profundas de la pobreza de los resultados obtenidos en los esfuerzos latinoamericanos de PDRU, creemos importante privilegiar el análisis de los condicionamientos de carácter histórico-estructural que circunscribían a los respectivos procesos decisorios nacionales, por en-

cima de ciertos aspectos de carácter más formal en los que parecen haberse detenido muchos de los estudios realizados con el mismo propósito. Entendemos que este tipo de análisis permitirá trazar un camino más adecuado para evitar la idealización del papel y de las posibilidades de la planificación en sociedades capitalistas en formación y, consecuentemente, la estéril tarea de diseñar y proponer estrategias y políticas de desarrollo regional y urbano que, al carecer de toda viabilidad política, tienden a transformarse en meros ejercicios académicos.

El diagnóstico que queremos proponer a este respecto es que las razones principales del fracaso de este tipo de planificación radicarían básicamente en el hecho de que, tanto la propia concepción de desarrollo regional y urbano que se intentó impulsar, como las teorías y modelos que fueron escogidos como fundamento de las respectivas estrategias y políticas, no contemplaron las principales restricciones y condicionamientos inherentes a la dinámica socio-económica predominante en las sociedades latinoamericanas. A este respecto, estamos aludiendo a dos tipos de condicionamiento de rigidez decreciente, cuya consideración entendemos que no puede ser eludida cuando se analizan procesos de acción social: por una parte, los que se derivan de los rasgos definitorios del tipo de sociedad en cuestión y, por otra parte, los que emanan de la ideología dominante a nivel de la estructura de poder en el momento en que se adoptan las decisiones de cada proceso[4].

Partimos del hecho de que toda formación social está definida y caracterizada como tal por un conjunto de **rasgos** que determinan la existencia de un tipo de racionalidad dominante que, dependiendo del nivel de desarrollo que allí hayan alcanzado las fuerzas productivas, gravitarán con mayor o menor fuerza sobre todas las **partes** articuladas en la respectiva **totalidad** (el sistema nacional) que se va conformando. Tales rasgos, que consideramos constitutivos o **definitorios** del tipo de sociedad en cuestión, configuran un conjunto de restricciones y condicionamientos que no pueden ser ignorados cuando se trabaja en términos de **planificación gubernamental;** porque, como afirma Nizard, "es imposible (...) que las normas no sean producto del sistema económico, del que el plan sólo puede anticipar las necesidades y las crisis que lleva en su seno. Salvo que

sea la quimera de otra sociedad, el plan debe partir del sistema cuyo funcionamiento trata de racionalizar". (L. Nizard, 1975, p. 33.)

En el caso de sociedades en las que la articulación sistémica se realiza básicamente a través de la expansión de las relaciones sociales de producción de tipo capitalista, sus rasgos definitorios están referidos, en lo fundamental, al predominio de la propiedad privada en la producción de bienes y servicios, a la existencia de fuerza de trabajo libre y a la apropiación privada de la plusvalía; se entiende que a partir de estos rasgos, los **procesos de reproducción** de este tipo de sociedad, que la planificación gubernamental tiene la función de regular, "tienden a asegurar, de una generación a otra, la renovación de las ventajas y beneficios, de las exclusiones y coacciones cuya configuración general define las relaciones entre clases dominantes y clases dominadas". (J.C. Passeron, 1983, p. 420) Cuando hablamos de reproducción social aludimos a procesos que involucran sucesivas modificaciones en la estructura original del sistema en cuestión, pero en la que se mantienen aquellos rasgos que lo definen como tal, vale decir, los que hemos denominado como definitorios del mismo; como es obvio, ello descarta la idea de la reiteración de una situación inicial, esto es, de una mecánica repetición de lo mismo. En la gestación de esas modificaciones, desempeñan un papel de fundamental importancia las decisiones y acciones que diversos actores de la sociedad civil adoptan frente a las decisiones y acciones procedentes del ámbito del aparato del Estado y frente a los resultados que de ello se derivan; el conflicto social resultante de esa interacción, será lo que inducirá, en forma contínua y persistente, una serie de modificaciones y de ajustes en la estructura y en el funcionamiento del sistema.

En estas condiciones, se ubica la **hipótesis** de que tales rasgos definitorios no son modificables por la vía de la planificación administrativa gubernamental; esta hipótesis, largamente refrendada por los procesos sociales nacionales conocidos, estará continuamente presente en el razonamiento que aquí intentamos desarrollar. En otras palabras, lo que sostenemos es que la racionalidad dominante emergente, impone la existencia y la vigencia de un conjunto de reglas del juego que rigen el comportamiento básico de los actores sociales de mayor gravitación decisoria y, por consiguiente, acota la orientación y el contenido de los procesos nacionales de acción social.

Los grupos sociales dominantes, al amparo de un conjunto de normas establecidas y a través de las diversas instituciones que se han ido conformando a tales efectos a lo largo del proceso histórico en que cada sociedad se ha ido constituyendo como Estado nacional, ejercen la vigilancia y el control del cumplimiento de las reglas del juego vigentes. El Estado nacional, en tanto marco contextual de estos procesos y, al mismo tiempo, instrumento al servicio de los grupos sociales dominantes que controlan y ejercen el poder político, se ubica como factor esencial para la preservación de los mencionados rasgos definitorios y de los comportamientos compatibles con la orientación y el contenido de los respectivos procesos de reproducción social. La planificación gubernamental, en cualquiera de sus niveles, se desenvuelve en ese ámbito y desempeña un papel funcional a la preservación de los atributos básicos del mismo.

Ello significa, en última instancia, que una estrategia de acción social gubernamental concebida con el propósito de modificar los rasgos definitorios de la sociedad en cuestión, al tener que desenvolverse dentro de los límites que establece dicho contexto, más temprano que tarde perderá viabilidad política y difícilmente podrá avanzar en su proceso de ejecución. El análisis de los no demasiado frecuentes ejemplos que registra la historia reciente de nuestros países de procesos de acción social estatal orientados por proyectos políticos que pretendieron evadir y superar las reglas del juego impuestas por aquella racionalidad dominante, permite comprobar que la reacción de los actores sociales (del ámbito nacional y/o de su entorno internacional) que velaban por la conservación de la sociedad capitalista, enmarcada principalmente en las diversas instituciones del aparato estatal y amparada por el conjunto de normas jurídico-institucionales del mismo, pronto logró interrumpir la marcha de dichos procesos y reiniciar los procesos de reproducción social en los sistemas respectivos. En definitiva, lo que aquí queremos destacar es que toda vez que se elabora una propuesta de política **estatal**, se sitúa como condición necesaria para que la misma llegue a su etapa de implementación el requisito de que ella sea concebida contemplando las reglas del juego derivadas de la racionalidad dominante. Ello configura el primer nivel de los condicionamientos que afectan a la acción social planificada gubernamental en cualquiera de sus dimensiones (global, sectorial, regional, etc.), cuando ella se desenvuelve en sociedades capitalistas[5].

A partir de esta aproximación en la que hemos intentado ubicar algunas consideraciones de carácter general sobre los procesos de planificación gubernamental, podemos ahora retomar al problema de la PDRU. A este respecto, una advertencia hecha por David Dunham en su comunicación al Seminario de Bogotá, parece un buen punto de partida; decía entonces Dunham: "... si estamos interesados en la planificación regional en el contexto de una economía capitalista, la dimensión unificadora estará dada por una comprensión clara de la manera en que una economía capitalista funciona realmente". (Dunham, 1979, p. 228.) Y la primera y fundamental comprobación que se puede hacer a este respecto en lo que concierne a la experiencia latinoamericana de PDRU es que, si se la juzga tanto por el contenido de sus propuestas como por los fundamentos teóricos a los que recurrió, en ella faltó sistemáticamente esa comprensión de la manera en que funciona una economía capitalista, en especial en lo que atañe a su lógica territorial.

Quizás uno de los aspectos más importantes que parece haber sido dejado de lado en forma sistemática a este respecto es que la racionalidad dominante en el sistema implica la afirmación de una determinada orientación y modalidad del proceso de acumulación, regida por el principio de que el capital se dirige hacia donde encuentra condiciones más favorables para su reproducción[6]; en términos subnacionales, ello significa que cuando crece y no encuentra tales condiciones propicias en su entorno regional, el capital busca irremediable y sistemáticamente otros destinos más favorables. Como afirma Topalov: "... el capital sólo invertirá donde se dan condiciones de rentabilidad. No invertirá en otra parte. Lo que va a bloquear el desarrollo de las zonas que no lo están. A raíz de ésto se produce una desigualdad en el desarrollo de las infraestructuras: es el círculo vicioso de la hiperconcentración en las megalópolis y el desierto económico en otras partes". (Topalov, 1979, p. 29).

El análisis de la concepción sustantiva implícita en los fines últimos propugnados por los planificadores regionales y urbanos y que, en general fue recogida en las propuestas que, en términos de estrategias y/o políticas, fueron hechas a través de los organismos nacionales o regionales de planificación, indica que esos aspectos no fueron ni evaluados ni contemplados con la acuciosidad debida. No es difícil comprobar que, en lo esencial, las transformaciones que suponían

las estrategias concebidas según la ortodoxia del **desarrollo regional**, en términos de cambio social en las partes más atrasadas y pobres de cada país incluían en forma explícita el deliberado propósito de alterar o contradecir la lógica de la dinámica de acumulación territorialmente desigual, vigente en los respectivos sistemas nacionales, que constituye un rasgo fundamental y congénito a una economía capitalista periférica; para que tales transformaciones resultasen viables se hubiese requerido la previa modificación de la racionalidad dominante en el respectivo ámbito nacional, tarea ésta que supera el papel que puede cumplir la planificación tanto en sociedades capitalistas como socialistas.

Por otra parte, la mayoría de las teorías y modelos escogidos con el propósito de ser utilizados como fundamento de las respectivas estrategias de planificación (desarrollo de cuencas hidrográficas, industrialización periférica, polos de crecimiento, desarrollo rural integral, activación desde abajo hacia arriba, desconcentración y descentralización, etc.), presuponen en su lógica inmanente la implantación de nuevas pautas de funcionamiento espacial, en general incompatibles con la dinámica de acumulación vigente en el sistema nacional en su conjunto y, por ende, en cada una de sus partes. En particular, las estrategias respectivas no tuvieron en cuenta, ni explícita ni implícitamente, para su proceso de ejecución, los problemas derivados del conjunto de condicionamientos que ineludiblemente afectan a todo proceso nacional de decisiones como consecuencia de la existencia de una determinada estructura de poder, con específicos intereses a satisfacer y de las concretas motivaciones, comportamientos y demandas de los diferentes actores sociales que, directa o indirectamente, participan en dichos procesos[7]. De esta manera, la tarea de planificación muchas veces pareció estar concebida como un trabajo que se debía desarrollar en una entidad dimensionada a base de un conjunto de supuestos irreales, donde la verdadera naturaleza y papel del Estado, así como ciertos rasgos relevantes del cuadro social, tales como la dispersión ideológica y de poder, la fragmentación del proceso decisorio y los déficit de legitimación[8] y de motivación, entre otros, eran dejados naturalmente de lado.

Esta actitud comportaba, en definitiva, la pretensión de imponer, por encima de la racionalidad dominante en el sistema, una racionalidad sustantiva forma[9], proveniente de los fundamentos teóricos escogi-

dos en cada caso, lo que implica desconocer cómo operan en la práctica concreta los procesos de toma de decisiones y ejecución de acciones en sistemas sociales complejos; allí, como señala Simon, en las situaciones reales ellos están guiados por una **racionalidad procesal** que justamente tiene el propósito de adecuarse al estudio de "situaciones problemáticas (...) en las que el sujeto debe obtener información de diversas clases y procesarla en diversas formas a fin de llegar a un curso de acción razonable, una solución para el problema". (Simon, 1976, p. 136.) De estas consideraciones se puede inferir la importante conclusión de que aun cuando la palabra estrategia tuvo un uso frecuente en el vocabulario de los planificadores, habida cuenta de la naturaleza del apoyo teórico escogido y, fundamentalmente, del reduccionismo economicista de buena parte del mismo, en los hechos se descartó la posibilidad de plantear y utilizar un verdadero **procedimiento estratégico**; para ello hubiese sido esencial e ineludible la adopción de una racionalidad distinta a la que realmente se adoptó, que permitiese la inclusión y comprensión de las motivaciones y del comportamiento de los diversos actores sociales comprometidos e involucrados en el proceso decisorio de la planificación[10].

Parece importante documentar el alcance de estas afirmaciones a través de un caso concreto; con tal propósito examinaremos las propuestas sobre implantación de polos de crecimiento que configuran uno de los casos más claros de la inadecuación teórico-práctica antes aludida. En efecto, tanto la teoría original, como las estrategias elaboradas con ese fundamento para diferentes países de América Latina, se apoyaban en el supuesto de que la industria motriz que define un polo de crecimiento como tal, sería capaz de generar un conjunto de efectos que actuarían en beneficio de la región en que se implantaba. En tal sentido, se partía de una concepción del tipo de la que se estableció en los estudios realizados para la Región de Lieja y que tempranamente había sido popularizada entre los planificadores regionales latinoamericanos, principalmente a través de la amplia difusión que habían tenido algunos trabajos de Perroux, Boudeville y Paelinck; en lo esencial esa concepción predicaba que "constituye un polo de crecimiento una industria que por los flujos de productos y de ingresos que puede generar, acondiciona el desarrollo y el crecimiento de industrias técnicamente ligadas a ella (polarización técnica), determina la prosperidad del sector terciario por medio de los in-

gresos que engendra (polarización de ingresos) y produce un aumento del ingreso regional por la concentración progresiva de nuevas actividades en una zona dada, mediante las perspectivas de disponer allí de ciertos factores de producción (polarización sicológica y geográfica)". (Paelinck, 1963.) Consecuentemente, se suponía que la implantación de un polo de crecimiento en una región de la periferia aseguraría, de manera natural, la repetición de los procesos verificados en el caso de la Región de Lieja, y que ello llevaría sin mayores tropiezos a la industrialización, crecimiento y modernización de la región en cuestión, habida cuenta del conjunto de efectos encadenados que se habrían de producir.

En este razonamiento, quedaba fuera de análisis y de explicación el cómo un proceso de este tipo podía interferir y modificar la dinámica natural de acumulación territorial desigual, en tanto rasgo congénito de una economía capitalista. Porque, se quiera o no se quiera, desde que el capitalismo es capitalismo, el rasgo que Braudel anota para la economía-mundo, en la afirmación que hemos incluído en el epígrafe, también rige, a su escala, para un ámbito nacional. En este sentido, en un trabajo sobre el tema de los polos de crecimiento que Coraggio presentó al Seminario de Viña del Mar, este autor mostró cómo la dinámica de acumulación capitalista acabaría por producir un conjunto de "filtraciones" que impedirían que los efectos previstos obrasen en la forma postulada por la teoría y concluyó afirmando que "la revisión más benigna del 'recetario para el desarrollo mediante la implantación de polos' deja una sensación de insatisfacción, de que se está escamoteando del análisis los componentes esenciales de la propuesta que tienen que ver con las condiciones reales de funcionamiento de un sistema de regiones en el marco del capital dependiente". (Coraggio, 1972, p. 46). La práctica se encargó de refrendar la argumentación de Coraggio, pues allí donde realmente se pudo avanzar en los procesos de implantación de polos de crecimiento en una región periférica (casos de Ciudad Guayana y de Lázaro Cárdenas Las Truchas, por ejemplo), rápidamente se pudo comprobar que no se hacían presentes ni los encadenamientos anticipados teóricamente ni sus deseados efectos positivos sobre la sociedad regional. Un comportamiento compatible con la dinámica vigente de acumulación se situó como la razón fundamental de ello; en efecto, la percepción por parte de los principales actores económicos de la presencia de condiciones más ventajosas para la reproducción

del capital en las regiones de mayor desarrollo relativo de cada contexto nacional obró decisivamente para que no se produjese el flujo previsto de capitales hacia los nuevos emplazamientos y para que el proceso de apropiación y utilización del excedente generado por las actividades de los nuevos polos se realizase en detrimento de las regiones en que éstos estaban enclavados.

En el mismo sentido, la industrialización periférica concebida con independencia de la teoría de los polos de crecimiento, que en algún momento fue considerada como la panacea para enfrentar los problemas del subdesarrollo regional periférico, tampoco produjo los resultados buscados; en general, estas experiencias terminaron por repetir a una escala más modesta el esquema socialmente excluyente de la industrialización central y, como es obvio, los beneficios sociales esperados nunca llegaron a las regiones-objetivo. En este tipo de experiencia las filtraciones también obstaculizaron la autoalimentación de la industrialización regional por las razones ya consideradas sobre el comportamiento espacial del capital. Por detrás de este tipo de estrategia también se situaron ciertos supuestos teóricos que, a la larga, demostraron la misma incompatibilidad que los de la teoría de los polos de crecimiento con la dinámica de acumulación territorial desigual. La experiencia cumplida en el Nordeste del Brasil constituye quizás el mejor ejemplo de lo que aquí afirmamos.

Los resultados que se pueden obtener sometiendo a este tipo de análisis a la mayor parte de los fundamentos teóricos utilizados usualmente en la práctica latinoamericana de PDRU[11], abonan la conclusión de que la exigua atención dispensada a la gravitación de los condicionamientos histórico-estructurales inherentes al tipo de realidad en que se quería actuar, constituyó un obstáculo de fundamental importancia para situar el alcance de las restricciones derivadas de la racionalidad dominante en una sociedad capitalista, en lo que concierne al papel y a las posibilidades de la planificación en general y, por consiguiente, a todos y a cada uno de sus diferentes subprocesos, como es el caso del que aquí estamos considerando.

Así fue como, en última instancia, se terminó asignando a la planificación, explícita o implícitamente, una función de impulsora del cambio social; de ello constituye un buen ejemplo el papel que, como ya hemos señalado, se intentó atribuir a la PDRU. La convicción

de que era posible imponer, por encima de la racionalidad capitalista dominante en el sistema, una racionalidad sustantiva emanada de los fundamentos teóricos escogidos habitualmente (principalmente, de la teoría económica) originó y cimentó el insustentable voluntarismo que caracterizó esta postura. El **mito de la planificación** concebida como instrumento al servicio del cambio social, terminó por rodear a esta disciplina de una aureola de utopismo que no le correspondía a ella en sí misma, sino al reduccionismo teórico en que se apoyaba; ello contribuyó a que se afirmara su paulatina desvalorización como auxiliar de los procesos decisorios sobre políticas públicas.

3. LOS PROBLEMAS Y LAS POLITICAS REGIONALES Y URBANAS EN EL MARCO DE LOS PROYECTOS POLITICOS DOMINANTES

Para intentar avanzar en la evaluación de la experiencia latinoamericana de planificación regional y urbana importa considerar un segundo nivel de restricciones y condicionamientos que afecta a todo proceso de acción social, circunscribiendo su orientación y contenido posible (esto es, su orientación y su contenido políticamente viable): nos referimos a las que emanan de la ideología de los grupos sociales que controlan efectivamente el proceso de toma de decisiones a nivel estatal. En efecto, toda ideología, prácticamente por definición[12]. determina la orientación y el contenido del proyecto político que los grupos sociales adscritos a ella intentarán impulsar; en el caso concreto de cualquier proceso de planificación, el contenido y la orientación de la secuencia de decisiones y acciones que lo corporiza, están condicionados y acotados por el proyecto político que emana de la ideología de los grupos sociales dominantes. Porque, como afirma categóricamente Medina Echavarría, es indiscutible que "la declaración de fines y metas, la formulación de la imagen ideal de la sociedad pretendida pertenecen en todos los regímenes políticos conocidos a quienes detentan en definitiva el poder, no importa cuáles sean sus bases y su organización". (Medina Echavarría, 1971, p. 68)

Aun cuando ningún proyecto político es inmutable a lo largo de su período de vigencia, la orientación y contenido básico que lo individualiza como tal es lo que, en última instancia establece el marco de

referencia básico que condiciona el ámbito de viabilidad de las políticas públicas que constituyen el producto concreto de todo proceso decisorio de planificación; en otras palabras, mientras se mantenga el dominio del grupo social que sustenta el respectivo proyecto político, sólo serán políticamente viables aquellas acciones que estén al servicio y sean compatibles con dicha orientación y contenido básico[13]

En tanto todo proyecto político condiciona el contenido y el alcance de cada unidad de acción social, también rubrica el carácter en mayor o menor grado conservador o reformista del respectivo proceso de planificación. Cabe acotar, sin embargo, que ese carácter más o menos conservador o más o menos reformista, estará condicionado no solamente por la ideología dominante, sino que también por los resultados de la permanente confrontación del proyecto político dominante con los proyectos de otras fuerzas de la sociedad civil y por el alcance del conflicto social impulsado por los diversos actores que intervienen, directa o indirectamente, en esa confrontación. Si se acepta esta caracterización del problema, para poder ubicar el alcance de la planificación regional y urbana en el período considerado, cabría preguntar: ¿cuál fue el tipo de proyecto político dominante en ese período?, y ¿cuál fue la ubicación que recibieron en ellos los problemas regionales y urbanos? Y esto, a su vez, nos lleva a preguntarnos si, observado desde una perspectiva de un relativamente largo plazo (las últimas tres décadas, por ejemplo) se podría sostener que en estos países predominó un determinado tipo de proyecto político, lo que equivaldría sostener que entonces fueron más importantes los aspectos comunes de los mismos que las diferencias. En principio, parece posible sostener que se dispone de evidencia suficiente como para esbozar una respuesta afirmativa a esta cuestión; ello sería la consecuencia de que, como afirma Villamil, un estilo ascendente a nivel mundial se fue transformando en **estilo dominante** a nivel de las diferentes realidades nacionales de los países de la región. A este respecto, las consideraciones siguientes tomadas del trabajo de Villamil, pueden contribuir a aclarar este aspecto y permitirnos avanzar en nuestras reflexiones: "Ciertamente en el presente y en los años de la posguerra, ese estilo ascendente ha sido el capitalismo transnacional. Ese estilo se caracteriza por varios aspectos: la empresa transnacional como institución dominante, la creciente movilidad del capital globalmente, homogeneización de la tecnología y

de los patrones de consumo, y la imposición creciente de una particular lógica o racionalidad. (...) Es este estilo ascendente el que se encuentra en proceso de expansión en la América Latina, siendo en muchos casos el estilo dominante. Por supuesto, la penetración del estilo ascendente y la dinámica de convertirse en dominante no es igual en todos los países. (...) El estilo ascendente no siempre es el estilo dominante en un país en particular, ya que pueden existir otros estilos (campesinos, artesanales, incluso capitalistas) que operan con una lógica distinta y que aún no han sido desplazados por el estilo ascendente. Lo que es necesario señalar es que, con muy pocas excepciones, estos estilos se encuentran en vías de ser suplantados por el estilo ascendente". Más adelante, Villamil agrega las siguientes consideraciones que entendemos de fundamental importancia para el razonamiento que seguirá: "El proceso de cambio en los países de la periferia se puede concebir como uno en que el estilo ascendente a nivel mundial penetra las estructuras sociales, culturales, económicas y políticas de éstos. (...) Una vez comenzado el proceso de penetración del estilo ascendente, son pocos los casos en que ha ocurrido un cambio de dirección. Ciertamente en la América Latina el proceso de cambio se ha caracterizado por la creciente penetración del capitalismo transnacional". (Villamil, 1980, pp. 94-95.)

La reestructuración de la composición de los grupos sociales dominantes que se produjo con el impulso de la penetración del capital transnacional y con la consecuente internacionalización de los mercados internos, originó profundas transformaciones en el contenido básico de los proyectos políticos dominantes en los países de la región; ello redundó en el avance del denominado "estilo ascendente" en los respectivos sistemas nacionales y en la profundización del proceso de inserción de éstos en la economía-mundo capitalista, a través de la intensificación de un conjunto de articulaciones (financieras, productivas, tecnológicas, de patrones de consumo, culturales, etc.) que fueron condicionando con creciente intensidad su dinámica interna a la dinámica de la totalidad mayor a la que se habían articulado. Esta tendencia de reducción paulatina de la endogeneidad decisoria en los distintos sistemas nacionales, incidió decisivamente en la acentuación de la tendencia a la homogeneización de la orientación y el contenido básico de los proyectos políticos dominantes en cada uno de ellos.

En lo esencial, ¿cuál fue la orientación y el contenido básico de este tipo de proyecto político? Como lo sugiere Villamil en el texto transcrito, se observa que la mayor parte de los proyectos impulsados durante el período considerado estuvieron, en lo esencial, orientados a viabilizar la penetración y consolidación del "estilo ascendente" en las economías nacionales; esto es, buscaron viabilizar su transformación en "estilo dominante" en las respectivas realidades nacionales por medio de políticas que, en última instancia, tendieron a fortalecer aquellas articulaciones antes mencionadas, con lo que resultó que las propias políticas estatales contribuyeron a la reducción de las respectivas áreas de endogeneidad decisoria. Ello propendió a la consolidación de un patrón de acumulación de tipo concentrador, en su triple dimensión -económica, social y espacial- como ha destacado Aníbal Pinto (1965).

Si en este período predominó este tipo de proyecto político, cabría entonces preguntar: ¿cuál fue la importancia que se atribuyó en ellos a los problemas regionales y urbanos? Para esbozar una respuesta al respecto, parece conveniente focalizar el análisis en las políticas públicas llevadas adelante por los respectivos gobiernos, antes que detenerse en documentos tales como planes de desarrollo o declaraciones y discursos oficiales, que, para utilizar la feliz expresión de Nilson Holanda (1981, p. 69), expresan -antes que las prioridades "reales o efectivas" de los gobiernos- sus prioridades "vocales o semánticas".

El examen de las políticas públicas (y, en especial, de las políticas macroeconómicas) decididas y aplicadas por los gobiernos latinoamericanos en el período en cuestión, indica claramente que la importancia que los decisores asignaron en ellas a dichos problemas, fue totalmente secundaria; en otras palabras, en el contexto de la canasta de problemas percibidos como tales en cada ámbito nacional, los problemas regionales y urbanos no parecen, salvo contadas excepciones, haber sido considerados como prioritarios, por lo menos en lo que se refiere a su ubicación en los respectivos procesos decisorios gubernamentales[14]. Ello tiene una explicación lógica en el hecho de que los decisores operaban con la convicción de que una respuesta prioritaria al problema de la concentración territorial y de las desigualdades regionales, especialmente en lo concerniente a la asignación de los escasos recursos disponibles, significaría en los hechos

un alejamiento, por lo menos temporal, pero alejamiento al fin y al cabo, de sus objetivos de crecimiento y consolidación capitalista. En las discusiones en torno a una proposición de Matus, sobre el "desarrollo del interior", Vuskovic presentó una respuesta en que fundamentaba esta posición, con un razonamiento que, desde el punto de vista macroeconómico, resulta impecable: "todavía mayores son las dudas suscitadas respecto de las ventajas eventuales del 'desarrollo interior' en cuanto a la relación producto-capital. Si algo razonable pudiera anticiparse parecería fuese lo contrario, por lo menos a corto y mediano plazo: las necesidades de infraestructura, la creación de actividades y servicios complementarios, etc., serán tan grandes que esa relación será mucho más desfavorable para una estrategia de 'desarrollo interior' que para otra de ampliación del "desarrollo costero'". (Vuskovic, 1970, p. 17.)

Se registran en el período considerado numerosas declaraciones de autoridades gubernamentales en las que se expresa y justifica la conveniencia de priorizar la asignación de recursos disponibles allí donde había mejores posibilidades de estimular el crecimiento nacional, indicando que tales lugares eran aquéllos que, por sus externalidades y por los factores de que disponían, asegurasen el mayor rendimiento de dichos recursos. Por detrás de este razonamiento señoreaba la filosofía de que primero era necesario crecer, para después poder pensar en cómo distribuir los frutos de ese crecimiento. Esta actitud llevó a privilegiar, en términos de decisiones y acciones gubernamentales, a las regiones de mayor desarrollo de cada país y a las aglomeraciones urbanas de mayor tamaño, con lo que se tendió a favorecer aún más, el comportamiento predominante entre los actores del sector privado, cuyas decisiones reposaban principalmente en los resultados de un cálculo económico que consideraba especialmente las ventajas o desventajas que ofrecían los distintos lugares de un espacio nacional para la reproducción del capital, lo que lleva a la situación caracterizada por Topalov, a la que ya nos hemos referido.

De todo lo expuesto hasta aquí se puede inferir que una planificación regional y urbana, en tanto proceso efectivo de decisiones y acciones destinadas a modificar (incrementar) el nivel de desarrollo de algunas partes (regiones, áreas urbanas) de una totalidad nacional, estuvo ubicada en un plano secundario en este período; volviendo a la expresión de Nilson Holanda, concluiríamos que los problemas regio-

nales, en el mejor de los casos, formaron parte de las prioridades "vocales o semánticas" de los respectivos gobiernos nacionales.

Sin embargo, dado que todo proyecto político expresa y contiene siempre, explícita o implícitamente, un conjunto de aspiraciones y de requerimientos en el plano territorial y, además, que todo proceso de políticas públicas tiene algún tipo de impacto en el territorio, ya sea consolidando o modificando la dinámica espacial existente, no hay dudas que en este período se produjeron cambios de importancia en los respectivos territorios nacionales de los países latinoamericanos y que buena parte de esos cambios no fueron fruto de la improvisación, sino de una intervención deliberada en función de objetivos muy claros. Ello nos lleva a descartar la afirmación de que no hubo en este período ningún tipo de planificación regional y urbana, por cuanto si examinamos las políticas públicas desarrolladas en las últimas décadas en diferentes países de la región, podremos comprobar que, en los hechos existió una verdadera estrategia de acción territorial, estructurada a base de componentes a veces explícitos y otras implícitos, siempre funcionales a los objetivos del proyecto político vigente y al proceso de reproducción social que era regulado a través de los procedimientos de la planificación administrativa capitalista. Quizás el componente central de esa estrategia de acción estatal se haya expresado en las políticas ejecutadas con la finalidad de lograr, en el ámbito de cada uno de los sistemas nacionales, la expansión y consolidación en términos territoriales de las relaciones capitalistas de producción, a través de la unificación de los mercados internos de productos y de factores como medio para afirmar, a lo largo y a lo ancho de los respectivos territorios nacionales, la dinámica de acumulación característica en esa etapa del desarrollo capitalista de cada país. Las políticas de integración territorial, en las que juegan un papel de la mayor importancia los proyectos de ejecución de infraestructura para el transporte y las comunicaciones, así como también los programas de expansión de la frontera agrícola interna, constituyen el mejor ejemplo de ello. No parece haber lugar para ningún tipo de duda en que, en aquellos países donde este tipo de estrategia logró avanzar significativamente (casos, por ejemplo, de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Venezuela), ello redundó en avances significativos en la efectiva consolidación del capitalismo en el sistema nacional[15].

Para el caso de Brasil, un equipo de investigación coordinado por Jorge Jatobá analizó este tipo de proceso, llegando a conclusiones como la siguiente: "las características del desarrollo regional reciente en el Brasil reflejan un proceso más amplio de expansión capitalista, en el cual el Estado desempeña un papel creciente. Las recientes tentativas de modernización de la agricultura y de ocupación de la frontera en las regiones periféricas son procesos complementarios a la acumulación de capital en un complejo de grandes empresas allí establecidas. El Estado, tanto a través de sus actividades empresariales, como a través de sus diversos instrumentos de política económica, ha contribuido directa o indirectamente al desarrollo regional desigual en el Brasil, especialmente si se considera la dimensión social del proceso de desarrollo, que incluye preocupación con la distribución personal y espacial de los beneficios". (Jatobá y otros, 1980, pp. 273-274.)

La ejecución de las políticas territoriales requeridas por el proceso de expansión y consolidación capitalista en cada sistema nacional, no provocaron alteraciones de importancia en la caracterización de los "problemas regionales"; por una parte, en la mayoría de los casos, parecen haberse fortalecido las tendencias a la localización concentrada de capital en unos pocos puntos del territorio, principalmente en razón de que, con el avance de los procesos de unificación de los mercados internos, se ampliaron las condiciones favorables para una mayor penetración de los productos manufacturados y/o comercializados por las regiones centrales en los mercados de las áreas periféricas. La consecuente ampliación del mercado nacional para las actividades del centro significó para ellas la posibilidad de ampliar escalas de producción, incorporar progreso técnico y elevar la productividad del trabajo y, con ello, mejorar más aún la imagen de las regiones centrales como los lugares privilegiados del espacio nacional en términos de rentabilidad del capital. Todo ésto, a su vez, tendió a crear condiciones favorables para la intensificación de los procesos de concentración empresarial del capital en torno a actividades localizadas en las regiones centrales, lo que ha quedado comprobado en los resultados de los últimos censos y encuestas industriales realizados en varios países de la región, que muestran que el grueso de las actividades de mayor tamaño se encuentran actualmente localizadas en las respectivas regiones centrales. Como es obvio, la situación así configurada operó en detrimento de las actividades

localizadas en las áreas periféricas; y ello porque, como han concluído Stöhr y Todtling en una evaluación que realizaron sobre resultados de la aplicación de políticas regionales en diferentes países, "...**las regiones centrales ya altamente desarrolladas obtienen en realidad ventajas comparativas mucho mayores con la integración funcional**, debido a su capacidad muy superior de utilizar las economías de escala y de aglomeración. Con ello las regiones centrales pueden incrementar acumulativamente su ventaja inicial" (Stöhr y Todtling, 1978, p. 22)

Por otra parte, las disparidades regionales en tanto epifenómeno de los procesos de concentración, mostraron una firme persistencia en su caracterización general, perpetuando de esta forma la situación desfavorable de las condiciones de vida (ingreso personal, alimentación, condiciones de la salud, expectativas de vida, etc.) para buena parte de la población de ciertas regiones periféricas. Las razones principales de esta situación son las que subyacen en la siguiente hipótesis, probada en varias investigaciones recientes realizadas en algunos países de la región (E. Kritz, 1977; A. Couriel, 1978; A. León, 1982): "las disparidades interregionales de ingreso están básicamente determinadas por las formas específicas de inserción de la fuerza de trabajo en estratos cualitativamente diferenciados del sistema productivo, estratos que a su vez se concentran en áreas o regiones diferenciadas del territorio." (A. León, 1982, p. 4). Y dado que los procesos de concentración se han caracterizado por configurar situaciones en que las actividades más modernas y de más alta productividad tienden a ubicarse mayoritariamente en los ámbitos de gravitación inmediata de las regiones centrales, en tanto un conjunto de actividades productivas rezagadas desde el punto de vista de su organización técnico-productiva y de su productividad media continúan ubicadas predominantemente en el medio rural y en ciertas regiones periféricas, la desigual distribución territorial de segmentos cualitativamente diferenciados del sistema productivo aparece como un fenómeno congénito a aquellos procesos. Mientras esta situación no sea modificada en términos nacionales, es difícil poder esperar una atenuación de importancia en las disparidades regionales.

Es cierto que, como respuesta a la preocupación suscitada por el continuo crecimiento de las aglomeraciones principales, en algunos países se ensayaron políticas destinadas a impulsar el crecimiento de

centros alternativos, generalmente a base de estrategias de "desconcentración concentrada"; este tipo de política apuntó, por una parte, a elevar la rentabilidad del capital en los centros escogidos como nuevos focos de concentración, de manera de impulsar transferencias de capital privado para incrementar actividades productivas en ellos y, por otra parte, a canalizar recursos públicos con el propósito de aumentar externalidades en esos centros, buscando así mejorar su atractibilidad para el sector privado. Sin embargo, en aquellos casos en que se logró una respuesta positiva del capital privado, con ello no se pudo lograr mucho más que reproducir en esos nuevos centros, generalmente a escala menor, el modelo ya desarrollado en los centros principales, lo que a la postre significó repetir las características excluyentes y marginalizadoras que allá ya habían tenido. Como señalan Stöhr y Todtling, esas políticas "... han producido relativamente **pequeños efectos sobre el empleo** y contribuído comparativamente poco a resolver los problemas de desempleo en las áreas periféricas ..." (op.cit. p. 18)

También es cierto que, como paliativo al rezago de los procesos de acumulación, crecimiento y distribución en las regiones más atrasadas, en muchos casos se intentó impulsar algunas políticas compensatorias, en su mayor parte de mero corte asistencialista, pero estas al no estar concebidas con el específico propósito de modificar las condiciones productivas de las regiones respectivas, no consiguieron alterar mayormente la situación que buscaban corregir. En tal sentido, también interesa mencionar la conclusión a que llegaron a este respecto Stöhr y Todtling al evaluar varios casos de aplicación de políticas regionales: "...las políticas espaciales de desarrollo no logran una modificación significativa de las desigualdades entre los estándares materiales de vida a nivel espacial. En los casos en que ello fue posible a una escala determinada (por ejemplo a escala interregional), generalmente estuvo acompañada por un incremento de las desigualdades a otras escalas (por ejemplo la intraregional o la interpersonal)." (op.cit., p. 10). Por su parte, Gilbert y Goodman, en el trabajo al que ya nos hemos referido, llegaron a conclusiones análogas al analizar el caso brasileño.

A base de las consideraciones hechas hasta aquí, estimamos que hay suficientes elementos de juicio como para sustentar la afirmación de que en el período considerado, en los países de la región, la planifi-

cación regional y urbana se expresó por la vía de dos concepciones diferentes y, en la mayor parte de los casos, antagónicas: la primera, que podríamos calificar como el **mito** de la planificación regional y urbana, irrumpió y se desarrolló en un nivel predominantemente teórico y normativo, sustentada en una idealización de las condiciones de la acción social colectiva, en tanto que la segunda, que podríamos considerar como la **realidad** de este tipo de subproceso de la planificación nacional, se desarrolló en el plano de la acción estatal concreta, derivando de los procesos decisorios reales que jalonaron la evolución histórica de la mayor parte de los países en esta etapa de su vida nacional. Una conclusión esbozada en la comunicación presentada por Helmsing y Uribe-Echavarría en el Seminario de Bogotá, resulta adecuada para resumir estas reflexiones: "los objetivos de desarrollo regional **no lograron transformarse en objetivos nacionales** y (...) por el contrario ocurrió que objetivos nacionales se expresaron a través de **métodos y formas de organización regional**". (Helmsing y Uribe-Echavarría, 1979, p. 16, subrayado de los autores.)

4. A LA BUSQUEDA DE ALGO DEL OPTIMISMO PERDIDO

Desde el punto de vista de la concepción más ortodoxa de la PDRU podría parecer que el panorama esbozado precedentemente estaría dejando escaso margen para el optimismo; sin embargo, esta impresión puede ser relativizada si se analiza el problema de las perspectivas de modificación de los "problemas regionales" a la luz de las posibilidades y las limitaciones de los procesos decisorios sobre políticas públicas, en el contexto de la específica situación que caracteriza la actual etapa del desarrollo capitalista de los países de la región. Creemos que si se desea discutir el tema de las perspectivas de cualquier tipo de proceso planificado (y, en particular, del subproceso regional y urbano) con la intención de llegar a algunas conclusiones razonablemente realistas, resulta necesario ubicar en primer plano, en forma explícita, el estudio de la incidencia de los encuadramientos fundamentales que operan sobre los procesos decisorios en dicho contexto; en lo fundamental, tales encuadramientos indican que:

a) En tanto no cambien los parámetros políticos del sistema, la planificación estatal posible en nuestros países, será planificación capitalista, con todas las implicancias que ello tiene; lo que equivale a decir que, en lo esencial, será un proceso de decisiones y acciones compatible con la racionalidad dominante en el sistema. Como afirma Nizard, la planificación "sólo es acción de influencia secundaria sobre un proceso de producción de bienes, de relaciones sociales, etc.; no es sólo voluntad, sino también reflejo: voluntad de actuar sobre el sistema tratado para "racionalizar" su funcionamiento y los comportamientos de los que depende, y reflejo del estado actual de las estructuras y de los comportamientos que lo constituyen. Y si el planificador, a instigación del poder político, se propone a veces modificar claramente la orientación de éste, los resultados reales revelarán la resistencia de los procesos numerosos y diferenciados que dan densidad a la realidad social y la imposición de las contradicciones que la estructuran" (Nizard, 1975, p. 43). La moraleja final de todo esto, volvemos a repetirlo, será que las propuestas destinadas a hacer frente a los problemas regionales, en tanto propuestas de acción gubernamental, para poder tener efectiva viabilidad política, tendrán que ser concebidas en consonancia con las reglas del juego vigentes;

b) la orientación y el contenido de cualquier y todo proceso de planificación, en tanto práctica concreta, tiene que desenvolverse en el marco que establece la ideología de los grupos sociales dominantes; es allí donde se convalidan los fines sociales y se legitiman los medios que pueden ser utilizados en los respectivos procesos de acción social colectiva.

En el ámbito de sistemas sociales complejos caracterizados por una alta dispersión de poder, como es el caso latinoamericano, donde el conflicto social y los déficits de legitimación son habituales, la racionalidad de la accion social será siempre, como afirma Simon, una "racionalidad acotada"; de allí que, durante el período de su ejecución, el proyecto político vigente, en la medida en que siempre se desenvolverá en situaciones de permanente pugna política, donde la negociación entre fuerzas sociales constituye una vía recurrente para ampliar viabilidad, será objeto de frecuentes cambios y reajustes en algunos de sus lineamientos de acción, pero sin que ello signifique la modificación de las opciones fundamentales que lo identifican y caracterizan. Mientras persista la composición de los grupos sociales

dominantes y se mantengan estas opciones fundamentales, dicho proyecto político acotará en cada circunstancia la orientación y el contenido de las decisiones y acciones gubernamentales viables.

El reconocimiento de la importancia que estos rasgos cobran a lo largo de los procesos decisorios, no implica sin embargo, que sea inevitable asumir una postura pesimista y determinista, aun cuando tampoco queda demasiado espacio para el desarrollo de actitudes infundadamente optimistas y utópicamente voluntaristas, como aquéllas que caracterizaron las expectativas de los planificadores de los años sesenta. Ante todo, porque aun cuando la orientación y el contenido de cualquier proceso de este tipo está condicionado por el proyecto político impulsado en cada caso por los grupos sociales en el poder, es lógico suponer que un proyecto que no sea capaz de dar algún tipo de respuesta a los grandes problemas sociales de un país, terminará por provocar el desencadenamiento de movimientos sociales que podrán llevar a la agudización de las contradicciones que alberga en su seno y, que tarde o temprano, decretarán su definitivo agotamiento y su inevitable sustitución por otro proyecto, cuyas opciones fundamentales expresen una mayor sensibilidad hacia tales problemas; ello marcará el momento en que un déficit de legitimación se transformará en crisis de legitimación (Habermas, 1973).

Por otra parte, las fuerzas sociales que sustentan e impulsan un determinado proyecto político, que todavía no ha llegado a una situación de crisis de legitimación, en su confrontación con los intereses y las demandas de otros actores sociales, pueden verse obligadas a introducirle modificaciones de diversa profundidad para que el mismo pueda seguir vigente; tales modificaciones pueden significar, por ejemplo, la incorporación de intenciones y de respuestas en relación a los problemas sociales más agudos lo que, a su vez, podría abrir brechas para una más efectiva respuesta a los problemas regionales y urbanos, por lo menos por las circunstancias siguientes:

a) En primer lugar, porque las fuerzas sociales de las regiones afectadas persistentemente por el agravamiento de ciertos problemas, pueden llegar a plantear y a profundizar el conflicto social, contribuyendo de esta manera a modificar y/o a imponer decisiones y acciones, en relación a las contempladas originalmente en la estrategia de

los decisores, sin por ello cambiar la esencia del proyecto político vigente.

Obviamente, la acción regional tenderá a maximizarse allí donde las condiciones políticas permitan una real participación social, por lo que la democratización de los procesos políticos aparece como un condicionante clave para hacer posible y efectiva la acción reivindicativa regional. No obstante las consideraciones precedentes, sin intentar con ello descalificar la importancia de los movimientos sociales regionales, cabe sin embargo, tener presente que frecuentemente ellos no expresan reivindicaciones representativas de un real interés general de las regiones sino que, antes bien, corresponden a las demandas y a los intereses de los grupos sociales dominantes en dicho ámbito. Como este tema frecuentemente ha tendido a ser idealizado en las propuestas, hoy en día bastante populares, de la acción "desde abajo hacia arriba", esta advertencia adquiere cierta importancia[16].

b) En segundo lugar, por cuanto la creciente conciencia y preocupación por los problemas de la persistencia de la pobreza crítica en los países capitalistas periféricos, probablemente habrá de llevar a una búsqueda de políticas más efectivas para su control y reducción; si ello es así, su repercusión sobre los "problemas regionales por antonomasia" seguramente tenderá a ser positiva, puesto que es de esperar que este tipo de políticas conduzcan deliberada y explícitamente a la acción en los ámbitos regionales y urbanos más afectados por la desigual distribución de los frutos del proceso de crecimiento.

c) Finalmente, por cuanto la persistencia de la repercusión territorial de ciertos procesos globales que se desarrollan en el sistema (en particular, los fenómenos de incremento, hasta ahora incontrolable, de la concentración territorial productiva, que está llevando a lo que Topalov ha calificado como "hiperconcentración" urbana), más allá de ciertos límites, tiende a afectar desproporcionadamente la asignación de los escasos recursos disponibles, con una incidencia negativa en la dinámica del proceso nacional de acumulación y en el propio ritmo de crecimiento del sistema en su conjunto. Este tipo de situación, ya ha comenzado a ser percibido claramente por ciertos sectores de la burocracia administrativa del Estado en varios países de la región y está llevando a la adopción de algunas decisiones orientadas a intentar un más efectivo control de dichos procesos. Ello, aun

cuando no implica modificaciones sustantivas de los rasgos básicos de la dinámica del sistema, puede tender a favorecer a mediano y largo plazo a las regiones más pobres y atrasadas.

Creemos que será en el marco de estas posibilidades y brechas que podrán ubicarse durante los años venideros los procesos decisorios sobre políticas públicas orientadas a atenuar los problemas regionales y urbanos; en cualquier caso, es necesario considerar que estos problemas seguirán presentando una gran rigidez y resistencia al cambio, y que su modificación solo puede ser concebida en una perspectiva de largo plazo. En los procesos que se desarrollen con tal propósito necesariamente corresponderá a las fuerzas sociales de las áreas involucradas, desempeñar un papel protagónico, como impulsoras de las reivindicaciones que expresen, hasta donde ello sea posible, los intereses y las demandas de los sectores mayoritarios de las colectividades respectivas; ello por cuanto no es razonable esperar que, en las circunstancias actuales, los grupos sociales dominantes, ampliamente comprometidos con la dinámica de los subsistemas centrales, puedan adoptar actitudes que podrían considerarse como filantrópicas en favor de las partes más pobres y atrasadas de cada contexto nacional. En definitiva, el destino del desarrollo de cada una de estas regiones, estará fuertemente condicionado a la capacidad reivindicativa y de movilización de sus fuerzas sociales.

NOTAS

1. Cuando en este trabajo hablamos de concentración territorial estamos haciendo referencia a la formación de un número reducido (no exclusivamente una) de áreas caracterizadas por la localización conjunta de un cúmulo de actividades productivas, generalmente las de mayor tamaño y de más elevada productividad de cada país, en desmedro de otras partes de los respectivos territorios nacionales que, desde este punto de vista, permanecen semivacías. Por lo tanto, no nos referimos exclusivamente a las aglomeraciones urbanas principales que habitualmente focalizan a las concentraciones respectivas, sino a los subsistemas que se constituyen en torno a las mismas y que conforman complejas subtotalidades, integradas por un variado tipo de actividades productivas (de servicios, manufactureras y también agrícolas), cuyo tipo de producción y niveles de productividad están asociados a las peculiares características del subsistema del que forman parte. Es obvio que cuando se hace referencia a los procesos de concentración productiva y del capital en San Pablo, carece de sentido referirse exclusivamente a la Ciudad de San Pablo, dejando de lado al vasto conjunto de ciudades menores que forman parte de ese subsistema así como a las áreas rurales cone-

xas, cuyas actividades productivas se desarrollan como parte de ese subsistema y cuya productividad evoluciona al unísono con la expansión del mismo. Por lo tanto, los fenómenos de macrocefalia y de primacía urbana que **pueden** estar asociados a este tipo de fenómeno, no deben ser considerados como indicadores relevantes al respecto; como es conocido, existen en América Latina varios casos importantes donde una elevada concentración territorial de tecnología instalada no está acompañada por altos índices de primacía urbana (v.gr.: Brasil y Colombia). En el mismo sentido, se reconoce que en algunos países de la región existen índices de crecimiento **demográfico** para algunas ciudades intermedias que superan a los de las ciudades principales; ello, sin embargo, no modifica las afirmaciones que hacemos en este trabajo sobre los procesos de concentración territorial puesto que, como ya se ha dicho, estos no están referidos a meros procesos demográficos ni exclusivamente a las ciudades principales. Por otra parte, es reconocido que en muchos casos las ciudades intermedias de mayor crecimiento demográfico son justamente aquellas que forman parte de los subsistemas centrales, o que están más directamente vinculadas a ellos. En un trabajo anterior (de Mattos, 1982) caracterizamos a estos subsistemas como **centros principales de acumulación**, en la medida en que ellos se convierten en: a) lugares de localización de la parte cualitativa y cuantitativamente más importante del **stock** de capital productivo de cada sistema; b) lugares de generación de volúmenes paulatinamente crecientes del excedente económico nacional; c) lugares de apropiación de importantes volúmenes del excedente generado en los restantes subsistemas, y d) lugares de residencia de la mayor parte de los agentes que adoptan decisiones sobre la utilización del excedente disponible en cada ámbito nacional y, por lo tanto, lugares de operación y manipulación del mismo. Estimamos que esta caracterización permite situar mejor los atributos básicos del fenómeno de concentración territorial, tal como es considerado en este trabajo.

2. En una revisión de 12 planes vigentes en diferentes países de la región hacia fines de la década de los setenta, se pudo comprobar que en 8 de ellos el propósito de atenuar las disparidades regionales todavía se ubicaba como uno de los objetivos centrales de las respectivas políticas regionales. (ILPES, 1980, p. 170 y ss.)

3. Gilbert y Goodman (1976) discuten ampliamente esta cuestión y, entre las conclusiones a que llegan, anotan que "... la convergencia regional de ingresos puede estar asociada con logros muy pequeños (incluso un descenso) de los ingresos de los grupos más pobres de la sociedad y en un empeoramiento de la distribución del ingreso en las regiones más pobres" (p. 98).

4. En un trabajo anterior (de Mattos, 1982) hemos discutido más ampliamente estos temas. Aquí sólo nos limitaremos a presentar una síntesis de los aspectos que consideramos más importantes al respecto.

5. Aun cuando el contenido y los procedimientos puedan ser distintos, se podrían hacer consideraciones análogas para el caso de procesos desarrollados en el ámbito de aquellos países inapropiadamente calificados como "socialismo real".

6. Véase un actualizado análisis de este tema para el caso de las sociedades capitalistas latinoamericanas en un reciente trabajo de José Marcelino Monteiro da Costa (1986).

7. Consideraciones de este tipo llevaron a Dunham a proponer: "se hace necesario buscar un tipo especial de teoría regional vinculada a estas realidades, capaz de tomar en cuenta los problemas regionales en términos del desarrollo de un sistema mucho más amplio, que incluya factores sociales y políticos". (Dunham, 1978, p. 5.)

8. El análisis de Habermas sobre las consecuencias de las penurias de legitimación y de motivación, resultan muy importantes para ubicar adecuadamente el papel y las posibilidades de la planificación administrativa gubernamental en los países capitalistas. (Habermas, 1973.)

9. Este tema fue ampliamente discutido en un magistral ensayo de José Medina Echavarría, publicado en 1971, trabajo que quienes discutían y trabajaban en el ámbito de la planificación económica en general tendieron a ignorar.

10. Coraggio ha señalado a este respecto: "... dada una teoría o visión de la sociedad y el mundo y planteada la posibilidad de obtener ciertos resultados deseados a partir de acciones orientadas, las concepciones estratégicas estarán en la forma y en el contenido esencial, determinadas por dichas teorías o visiones. Así, si se tiene una concepción del mundo como todo armónico, escaparán a la visualización las contradicciones estructurales y los conflictos y antagonismos que de ellas se derivan. La cuestión del poder será tangencial en las referencias al mundo real y por lo tanto la política y lo político quedarán fuera del análisis". (Coraggio, 1980, p. 155.)

11. En un trabajo reciente (de Mattos, 1986) hemos analizado más extensa y detalladamente las limitaciones que presentan los principales modelos teóricos utilizados en la práctica latinoamericana de planificación regional.

12. Creemos que las siguientes precisiones de Gouldner, que transcribiremos **in extenso**, contribuyen a aclarar este punto fundamental: "La ideología implica proyectos de reconstrucción pública y exige que sus creyentes apoyen activamente la realización del proyecto y se opongan a quienquiera que lo rechace. Esta llamada de apoyo es ahora justificada formulando una concepción del mundo social, o de una parte o proceso de él. En resumen, cada ideología presenta un mapa de "lo que existe" en la sociedad; un "informe" sobre cómo funciona, en qué falla y también cómo se lo puede modificar. La ideología es, así, una llamada a la acción -una "orden" fundada en una teoría social- en un discurso referente al mundo que presumiblemente justifica esa llamada. Sin duda, no busca "el conocimiento por sí mismo"; no obstante, la ideología ofrece informes o pretende un conocimiento del mundo social; sus afirmaciones y sus llamadas a la acción se basan en ese presunto conocimiento". (Gouldner, 1976, p. 55.) En el mismo sentido, Nun señala que uno de los trabajos de las ideologías es que "... formulan su proyecto de movilización pública en nombre de una explicación de la realidad, de un informe sobre lo bueno y sobre lo posible cuya estructura argumentativa combina en grados variables las prescripciones de índole moral con el análisis y

la interpretación de situaciones, las consideraciones técnicas y las reglas de implementación". (Nun, 1986, p. 37.)

13. Sobre la interrelación entre planificación y proyecto político, véase Solari y otros, 1980.

14. Hilhorst, en la comunicación que presentó al Seminario de Bogotá, expresó que en el caso latinoamericano "la preocupación con la planificación regional de los gobiernos no tuvo (...) su inspiración en el objetivo de justicia social o, en la redistribución interpersonal del ingreso, sino en un intento de estimular el desarrollo económico."; y más adelante agrega: "... sobre la base de mi experiencia en varios países latinoamericanos, yo diría que la función primordial de la dimensión espacial ha sido para los gobiernos la de abrir e integrar mercados nacionales para las industrias de los centros urbanos y el efecto ha sido también reforzar las élites regionales" (Hilhorst, 1979, p. 115)

15. A este respecto véase José Marcelino M. da Costa, op. cit.

16. Véase a este respecto el importante trabajo de Dunham, en que analiza las relaciones entre intereses de grupos y estructuras espaciales. (Dunham, 1976.)

BIBLIOGRAFIA

BOISIER, Sergio (1976) **Diseño de planes regionales**. Madrid, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

BRAUDEL, Fernand (1985) **La dinámica del capitalismo**. Madrid, Alianza Editorial.

CORAGGIO, José Luis (1980) "Las bases teóricas de la planificación regional en América Latina (un enfoque crítico)". **Economía y Demografía**, México, vol. XIV, núm. 2 (42).

CORAGGIO, José Luis (1972) "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo". **EURE**, Santiago de Chile, vol. II, núm. 4, marzo.

COURIEL, Alberto (1978) "Estado, Estrategias de desarrollo y satisfacción de necesidades básicas· el caso de Perú". Santiago de Chile, ILPES (mimeo).

DA COSTA, José Marcelino M. (1986) "Processos espaciais de acumulacao de capital no capitalismo tardío". **Pensamiento Iberoamericano**, Madrid, núm. 10, julio-diciembre.

DE MATTOS, Carlos A. (1986) "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional". **Pensamiento Iberoamericano**, Madrid, núm. 10, julio-diciembre.

DE MATTOS, Carlos A. (1982) "Los límites de lo posible en la planificación regional". **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, núm. 18, diciembre.

DUNHAM, David M. (1979) "Algunas opiniones sobre la investigación en el campo del desarrollo y la planificación regional", en S. Boisier y otros (eds.). **Experiencias de planificación regional en América Latina,** Santiago de Chile, Ed. ILPES/SIAP, 1981.

DUNHAM, David M. (1978) "¿Qué hacen los teóricos del desarrollo regional después de la medianoche?". Santiago de Chile, ILPES, (mimeo).

DUNHAM, David M. (1976) "Intereses de grupos y estructuras espaciales: algunas proposiciones teóricas". **EURE,** Santiago de Chile, vol. V, núm. 13, junio.

GILBERT, Alan G. (1979) "La puesta en práctica de los planes regionales, ¿ejecución deficiente o algo más?", en S. Boisier y otros (eds.), op.cit.

GILBERT, Alan, G. y David E. Goodman (1976) "Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico". EURE, Santiago de Chile, vol. V, núm. 13, junio.

GOULDNER, Alvin W. (1976) La dialéctica de la ideología y la tecnología. Madrid, Alianza Editorial, 1978.

HABERMAS, Jurgen (1973) **Problemas de legitimación en el capitalismo tardío.** Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1975.

HELMSING, A.H.J. y J.F. Uribe-Echavarría (1979) "Planificación regional en América Latina: ¿teoría o práctica?". Bogotá, Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional.

HILHORST, Jos G.M. (1979) "Estilos de desarrollo y estrategias nacionales de desarrollo regional". En S. Boisier y otros, op. cit.

HOLANDA, Nilson (1981) "Desenvolvimento e planejamento regional no Brasil". Brasilia, I Seminario Latinoamericano sobre Planejamento Regional e Estadual.

ILPES (1980) **El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe.** Santiago de Chile, Cuadernos del ILPES, 1982.

JATOBA, Jorge y otros (1980) "Expansao capitalista: o papel do Estado e o desenvolvimento regional recente". **Pesquisa e Planejamento Economico,** Río de Janeiro, vol. 10, núm. 2, abril.

KRITZ, Ernesto (1977) "Las disparidades regionales de ingreso como expresión de la heterogeneidad de la economía: el caso de Perú". Santiago de Chile, CLACSO.

LEON, Arturo (1982) **Dimensión territorial de las disparidades sociales: los casos de Panamá, Venezuela y Colombia.** Santiago de Chile, ILPES (mimeo).

MEDINA ECHAVARRIA, José (1971) **La planeación en las formas de la racionalidad.** Santiago de Chile, Cuadernos del ILPES.

NIZARD, Lucien (1975) "Nécessaires régulations planificatrices de l'appareil d'Etat dans la France capitaliste d'ajourd'hui". **Revue Francaise de Sociologie,** Paris, XVI, suppl. 1975.

NUN, José (1986) "Elementos para una teoría de la democracia. Gramsci y el sentido común". **Punto de Vista,** Buenos Aires, año IX, núm. 27, agosto.

PAELINCK, Jean (1963) "La teoría del desarrollo regional polarizado". **Revista de Economía Latinoamericana,** Caracas, núm. 9.

PASSERON, Jean-Claude (1983) "La teoría de la reproducción social como una teoría del cambio: una evaluación crítica del concepto de 'contradicción interna'". **Estudios Sociológicos,** México, vol. I, núm. 3, setiembre-diciembre.

PINTO, Aníbal (1965) "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano". **El Trimestre Económico,** México, núm. 125, enero-marzo.

SIMON, Herbert (1976) "De la racionalidad sustantiva a la procesal" en Frank Hahn y Martin Hollis (comps). **Filosofía y Teoría Económica,** México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

SOLARI, Aldo y otros (1980) **El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas.** Santiago de Chile, Cuadernos del ILPES.

STÖHR, Walter y FRANZ, Todtling (1978) "Una evaluación de las políticas regionales. Experiencias en economías de mercado y en economías mixtas". **Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación,** México, vol. XII, num. 45.

TOPALOV, Christian (1979) **La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis.** México, Editorial Edicol.

VILLAMIL, José Joaquín (1980) "Concepto de estilos de desarrollo. Una aproximación", en O. Sunkel y N. Gligo (eds.). **Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina,** México, Fondo de Cultura Económica.

VUSKOVIC, Pedro (1970) "El desarrollo interior de América Latina: algunas dudas", en ILPES, **Dos polémicas sobre el desarrollo en América Latina.** Santiago de Chile, Editorial Universitaria.

SERVICIOS URBANOS: ¿VIEJO O NUEVO TEMA?

*Henry Coing**

Me toca presentar un balance de la investigación sobre los servicios urbanos, y una primera cuestión se me presenta:¿es un tema viejo o nuevo? Dicho de otra forma: ¿hay en ese campo actualmente un cambio cuantitativo en la atención que le es dada, o un cambio cualitativo, una manera diferente de hablar del tema, de enfocarlo? ¿Existe una "tematización" de los servicios urbanos, y cuál?

Para responder a esta pregunta, yo no tuve la posibilidad de realizar un verdadero balance, apoyado sobre una bibliografía sistemática. Las características mismas del tema, la incertidumbre sobre su status, la dispersión de las fuentes, hace que no exista un medio simple de evaluar, así sea cuantitativamente, de la producción científica al respecto [1]. Por esta razón yo traté, más bien, de describir y comprender el lugar muy particular que ocupa este tema en el campo de la investigación. Hablaré de la investigación sobre América Latina, pero mucho de lo que voy a decir se aplica también a la investigación sobre Europa. Durante los últimos años yo sentí, como muchos otros investigadores, una insatisfacción frente a la manera como las cien-

---

* ENPC-Francia

cias sociales enfocaban los servicios urbanos, tanto en Europa como en América Latina. A través de lecturas y encuentros, descubrí muchas similitudes entre los caminos que unos y otros estaban explorando, más allá de posibles divergencias teóricas. Trataré entonces de describir algunas evoluciones, comunes a muchos investigadores, en su manera de estudiar los servicios urbanos.

Es un tema que tiene varias peculiaridades. Su primera característica: la expresión, "servicios urbanos" es en América Latina -a diferencia de Francia, por ejemplo- un término del lenguaje corriente: como todos los términos, realiza una partición de la realidad, reagrupando un conjunto; éste el status de objeto científico. Por otra parte, sus fronteras son inciertas: incluye un conjunto de infraestructuras (vialidad, transportes, agua, saneamiento...), a las cuales se agregan, de manera variable, otros como la electricidad, el teléfono. Una distinción que nada tiene de científica, opone a veces los servicios correspondientes a las necesidades básicas. En fin, los servicios urbanos incluyen en proporciones variables, los "equipamientos de superestructuras", concerniendo al deporte, la recreación, la educación o la salud. En efecto, es un conjunto vago.

Segunda característica: es al mismo tiempo, omnipresente y poco estudiado por sí mismo. Omnipresente, porque no hay, prácticamente, ninguna investigación urbana que no hable en un momento o en un otro de la vialidad, de los transportes, del agua o del saneamiento, y de los desechos. Poco estudiado, porque raras son las investigaciones que tomen, directamente, por objeto empírico o teórico, uno de estos servicios o el conjunto de ellos. Estos son objetos estudiados indirectamente, como accesorios de otras cosas: problemas de planificación urbana, vivienda, asentamientos populares, movimientos sociales urbanos, etc. Mientras tanto, existe una abundante bibliografía técnico-profesional sobre servicios en todas las ciudades.

Tercera característica: sin embargo, el número de investigaciones realizadas directamente sobre los servicios está últimamente creciendo, y más aún, el interés por los servicios, el discurso explícito sobre ellos, está tomando una importancia cada día mayor.

1. ¿POR QUE Y CUANDO SURGE UN "TEMA" DE INVESTIGACION?

Lo que precede, por supuesto, es una constatación, no una crítica. Los servicios se pueden estudiar a través de la problemática de la vivienda, o del medio ambiente, o de la política urbana, o de los movimientos sociales. Aislarlos puede ser tan peligroso como absorberlos en otras temáticas. ¿Por qué habría, por qué debería haber, una tematización específica de los servicios urbanos? Podrán responderme que esfuerzos teóricos han sido hechos para redefinir científicamente estos objetos. Pero, esos esfuerzos son, ellos mismos, el producto de una época, que hay que comprender; no pueden servir de punto de partida. ¿Qué conjunto de objetos han sido reagrupados por esos discursos teóricos, y por qué esos justamente? Una teoría de los servicios urbanos es relativa al momento en que uno la hace, y al contexto correspondiente del que la hace. La unidad del objeto así constituido es todo salvo una evidencia, ella no es más que el resultado de un proceso intelectual y, más allá, es un proceso social.

¿Qué significa el surgimiento de un "tema" de investigación? ¿Cuándo, cómo y por qué un conjunto de objetos sociales se cristaliza en tema de estudio, o de discursos, o de prácticas, o de teoría?

Recordemos las definiciones sucesivas de lo "urbano". ¿Incluye este término, por ejemplo, una dimensión religiosa?. Es evidente para Ibn Khaldoun. Es evidente en la Argelia colonial de los años 40, cuando los movimientos nacionales argelinos pasan ampliamente por estructuras religiosas urbanas (Constantina, Tiemcen). Es evidente para J. Rouch en las ciudades de Africa negra de los años 50, donde vé el papel jugado por ciertos movimientos sincréticos en el comportamiento y la identidad urbana del colonizado. En estas tres coyunturas, la relación entre religión y ciudad es substancial, a causa de la forma específica de la crisis política que es simultáneamente urbana y religiosa, y no por accidente.

Un "tema" explicita, por los mismos contornos que da a su objeto, las relaciones existentes entre varias facetas de la realidad social del momento. Dicho de otra manera, no hay a mis ojos una verdadera "tematización" sino cuando se produce simultáneamente una elaboración intelectual del tema, construcciones ideológicas en la socie-

dad, una legitimación de ese tema traduciéndose en reorganizaciones institucionales (sea en el campo de la formación, de la investigación, o en el campo profesional, administrativo, financiero,... etc.); es decir, cuando la cristalización temática expresa (mal o bien) una coyuntura.

Esto explica que las tematizaciones nazcan y mueran. Lo vimos claramente en Francia para el conjunto de la tematización "urbana", que conoció su apogeo en la primera mitad de los años 70, para casi desaparecer completamente después: la pérdida de la legitimidad del tema en los mismos medios científicos (en provecho de otros reagrupamientos, de otras problemáticas federativas que retoman los mismos objetos un otro ángulo), no fueron sino el resultado de un proceso social mucho más amplio.

Dicho esto, una "tematización" (en el sentido intelectual del término), puede, por supuesto, desarrollarse desfasada en relación con la coyuntura, sea que se trate de una simple importación artificial de un tema surgido en otra parte y por otras razones, sea que aparezca con mucho atraso en relación al movimiento de la sociedad, a causa de la poca "sensibilidad" de los medios de investigación.

Hoy día, en muchas regiones del mundo, los "servicios urbanos" están de moda. El proceso presenta todas las características sociales de una "tematización". Cambios profundos se han producido en los últimos años en torno a los servicios urbanos, a nivel ideológico, institucional, y económico, y tenemos que ver cómo la investigación logra dar cuenta de lo que está pasando.

Es importante hacer notar que la simultaneidad del fenómeno en varios países no excluye profundas diferencias entre las coyunturas locales que las suscitan, a pesar de los determinantes comunes: Chile versus Venezuela, Perú versus Brasil... Pero también en los países del Norte: "infraestructura decay in the United States" (Patton), efectos del tatcherismo en Gran Bretaña, privatización en Francia... impresiona ver en este último país, la diferencia, en el lenguaje oficial, entre la moda actual del término "gente urbain", y el lenguaje de "equipamientos colectivos" de hace diez años. Los investigadores hablaban entonces de "medios de consumo colectivo", y esta temática no ha sido reemplazada.

El interés de una tematización se mide por su capacidad de integración (convergencia de investigaciones vecinas, aspecto acumulativo, capacidad de interpretación) y por su sensibilidad (capacidad y rapidez por percibir e integrar contextos nuevos que aparecen en la sociedad). A la inversa, la necesidad de una nueva tematización se mide por la dificultad de las tematizaciones existentes para discernir, tratar e integrar esos fenómenos nuevos. Es desde este punto de vista que yo me interrogo sobre la tematización de los servicios urbanos en América Latina, pero también en Francia.

2. LA ESPECIFICIDAD DEL CAMPO DE LOS "SERVICIOS URBANOS"

Los servicios urbanos tienen un lugar social, institucional, específico, que también influye sobre la investigación. Cuando se realiza una investigación sobre la planificación urbana, sobre la vivienda, o sobre los asentamientos populares, se producen interacciones multiformes entre la actividad de investigación y otras formas de actividad: docencia, estudios por cuenta de la administración, actividades militantes. Investigadores y profesionales tienen en ese campo la misma formación (arquitectos, por ejempo), se encuentran en las mismas reuniones y coloquios; existe una cierta mobilidad de individuos entre instituciones académicas y organismos públicos o privados; una parte de la investigación es financiada por organismos operacionales o por administraciones sectoriales; en fin una multitud de grupos, de centros, realizan en su seno una pluralidad de funciones (investigación, estudios, acción). Esos intercambios multiformes alimentan permanentemente la investigación e influencian las "tematizaciones". Ciertos temas, y ciertas coyunturas, favorecen esta fuerte interacción.

Ahora bien, la situación es muy diferente en el caso de los servicios urbanos, tanto en América Latina como en el resto del mundo; esas fuertes interacciones no se producen sino al interior de especialidades técnicas y dentro de cada campo: ingenieros sanitarios, ingenieros de tránsito, por ejemplo. Las fronteras entre disciplinas son mucho más cerradas (incluso entre disciplinas técnicas) y ellas reflejan las separaciones marcadas entre los sectores: agua, electricidad. transporte, etc.; y se reproducen a todos los niveles: saber, prácticas

profesionales, organizaciones administrativas, organización de producción. La investigación en ciencias sociales sobre estos aspectos, no es, pues, alimentada, irrigada, por el contacto multiforme con el conjunto de prácticas sociales correspondientes (¡y nosotros, todos los "Marx" que trabajamos sobre servicios, no tomamos siempre la precaución de tener nuestro "Engels" que pueda explicarnos cómo funciona una empresa de servicios urbanos!). Basta ver cómo es de raro encontrar profesionales en ejercicio, en un grupo o una reunión de investigación sobre este tema, y cuán raramente los investigadores en ciencias humanas se codean con esos profesionales. El taller sobre transporte urbano en Quito (1985) mostró bien esta dificultad, y a la vez posibilitó la realización de un paso significativo. Lo mismo podría decirse del coloquio sobre saneamiento (Buenos Aires, 1986), o de la reunión, en preparación, sobre abastecimiento de agua en barrios populares. Estos ejemplos son al mismo tiempo índices de un cambio del cual es necesario comprender su naturaleza y potencialidades.

3. LAS FORMAS DE ENFOQUE: ESTEREOTIPOS, PARADIGMAS.

Lo que precede explica, a mis ojos, la dificultad de generar una verdadera tematización sobre los servicios urbanos. Decir esto, es suponer: 1) que las condiciones existen, en la coyuntura, para el surgimiento de una tal tematización, jugando el papel federador y dinamizante en un gran número de problemas actuales. 2) que las tematizaciones existentes quizás no permitan captar esos problemas e interpretarlos.

Uno no puede, en todo caso, más que impresionarse de la importancia creciente que toman en la vida pública el desigual acceso a los servicios, la crisis de las empresas de servicio público, la crisis del financiamiento de los servicios. Hasta en el campo de la vivienda, la evolución de las políticas y de las ideologías, ubica la cuestión de los servicios en el primer plano, antes mismo que la producción de la vivienda (cytes and services). Qué tipo de investigación genera este contexto?

3.1 ¿Cuáles son las formas más frecuentes de investigar los servicios?

Nosotros llamaremos "estereotipos de investigación", en el sentido no despectivo del término, a los modelos casi estandarizados de trabajos que presentan las mismas características desde el punto de vista de la identificación del tema, de la delimitación del objeto, de la metodología, y que generan familias de trabajos análogos. Ahora bien, en nuestro campo, hay muy pocos estereotipos. La mayoría de las investigaciones empíricas que hablan de servicios lo hacen a partir de modelos llegados de otras tematizaciones: se estudian los servicios a propósito de un proceso de invasión de tierras y de su consolidación, o a partir de parcelamientos clandestinos, o de reestructuraciones de urbanizaciones existentes, o aún a partir de la producción de viviendas públicas. Otros los enfocan a partir de la planificación de una ciudad, como un aspecto de la política urbana. O aún como un aspecto de la segregación espacial y de la desigualdad de acceso al suelo, a la vivienda, a los servicios. Son pocos los estudios en ciencias sociales que toman los servicios como un objeto específico.

- Aún no tenemos balances de la investigación sobre los servicios como las que tenemos sobre la vivienda (vg., L, Valladares, en: Repensando a habitação no Brazil, 1983), que permitan identificar, clasificar y evaluar los tipos de estudios.

- Son muy numerosas las monografías de barrios, y mucho más raras las monografías de servicios.

- Abundan las monografías de políticas de vivienda en tal o cual ciudad, pero son raras las monografías de política de servicios, salvo quizás en transporte. Respecto al agua, el trabajo de Brunstein sobre Buenos Aires (1983), los de CIDAP sobre Lima o de la UCV sobre Caracas son más bien excepciones. No hay "estereotipo" legitimado en este campo.

- Lo mismo ocurre con las evaluaciones de políticas o de programas. Son tan numerosas y legitimadas las evaluaciones de programas de hábitat, como escasas, y juzgadas exóticas, las investigaciones que evaluan un programa de servicios. El caso más flagrante es el del agua. En Brasil, el PLANASA fue objeto de una evaluación rápida

hace 10 años (Manso de Almeida), y después, nada. En todos los países de América Latina, la Década Internacional del agua suscitó programas nacionales, pero no evaluaciones científicas (frente a la sobreabundante literatura de los organismos internacionales).

En Brasil, la abundantísima literatura científica sobre el BNH (vivienda) contrasta con la pobre bibliografía sobre el EBTU (transporte). De paso diremos que el BNH financia ampliamente los programas de servicios urbanos, pero solo su acción sobre vivienda es objeto de investigación. ¿Cuántas investigaciones hay sobre los organismos públicos de agua, de transporte, de recolección de basuras, comparadas a las existentes sobre los organismos encargados de la vivienda?

- ¿Qué pasa cuando no hay servicio oficial, canalizaciones de agua, transporte público, etc.? Otra vez se manifiesta la misma tendencia: tanto la auto-construcción es objeto de estudio, cuanto poco estudiados son los suministros no convencionales de servicios, aún cuando se los menciona frecuentemente. ¿Cuál es la bibliografía sobre el abastecimiento de agua de los 65 millones de habitantes urbanos latinoamericanos que no tienen acceso a una conexión domiciliaria (vendedores de agua, pozos). y sobre la articulación global de las diversas formas de abastecimiento)? Aún peor es la situación de la investigación sobre el saneamiento, el aseo urbano, etc.

- Es probablemente la problemática de movimiento sociales urbanos la que ha producido el "estereotipo" más claro, conduciendo a numerosas investigaciones sobre los movimientos ligados a los transportes, o al abastecimiento de agua, o a los aumentos tarifarios, etc. Muchas veces, la única documentación científica que tenemos sobre los servicios de tal o tal ciudad viene a través de estudios de este tipo. Y, en otros lugares, son los movimientos sociales quienes despertaron el interés de los investigadores por los servicios urbanos. Lo más interesante es que ahí la conexión investigación-acción obliga muchas veces a tomar como objeto la especificidad misma del servicio, y a entrar más en la comprensión de su funcionamiento: el alza de tarifas de transportes es difícil de tratar sin el análisis de la estructura de la oferta, de la lógica de los transportistas; de ahí la inflexión de estudios sobre Bogotá o Guadalajara. La ausencia de abastecimiento de agua remite al análisis de las redes (ver los estudios sobre Lima);

la lucha contra un vertedero de basuras remite a la estructura del servicio (ver el caso de Recife).

3.2. Cuáles paradigmas existen sobre los servicios urbanos?

El más notable de ellos es evidentemente el que gira alrededor de los "medios de consumo colectivo". El intenso debate que se desarrolló a propósito de él es el testigo de su predominancia. Su punto de partida es el papel del estado capitalista en el aprovisionamiento de ciertos bienes y servicios que, indispensables a la producción y a la reproducción del capital, no pueden ser asegurados por el sector privado. Esos bienes y servicios ocupan una pluralidad de funciones sociales; algunas conciernen directamente el funcionamiento del aparato productivo, otras a la reproducción de la fuerza de trabajo, otras, en fin, al mantenimiento y la legitimación del orden social. Sin retomar aquí todo el debate en torno a la noción de medios de consumo colectivo, señalaré que esta problemática es en parte responsable de los déficits de la investigación sobre los servicios urbanos.

Las infraestructuras y los servicios urbanos sirven simultáneamente a una gran variedad de procesos sociales de producción, de circulación, de consumo, y para todos los grupos sociales. La misma red de agua suministra su materia prima a la fábrica de embotellaje, llena las piscinas en urbanizaciones residenciales y asegura el abastecimiento de agua de los barrios populares. El problema surge cuando la noción de "medios de consumo colectivo" se usa directamente para explicar contradicciones políticas y crisis financieras en los gobiernos locales. Sea por razones teóricas (analizadas por Théret, Pradilla, etc.), o por razones prácticas, el investigador va frecuentemente a globalizar, bajo el título de inversiones indirectamente productivas, una gran cantidad de servicios urbanos y de usos sociales de esos servicios; va a enfocar la atención en forma exclusiva sobre la intervención del Estado y solamente sobre sus inversiones, e interpretarlas en términos de reproducción de la fuerza de trabajo.

Ahora bien, la extrema complejidad de las relaciones sociales que están en juego en el uso de los servicios urbanos, tiene como corolario la complejidad de relaciones sociales que intervienen en su producción (y no solamente en la decisión de producirlos). De donde el aspecto contradictorio, desigual, reversible, de la intervención del

Estado en su producción. Su forma de actuación, su papel en todas las etapas de la producción, circulación y consumo, su articulación con el sector privado, se modifica por completo de un período a otro: de ahí, las diferencias muy marcadas que se observan entre los períodos, entre los países, entre las regiones del mismo país; pero también entre los servicios, y al interior de cada uno de ellos entre los subsectores (metro público/autobuses privados), o entre los segmentos del proceso (producción/distribución, para la electricidad o el agua), etc. y esto siguiendo una evolución que no tiene nada de lineal, y que define relaciones sociales cada vez diferentes. De ello resulta la necesidad de un análisis detenido de cada uno de los servicios, de su proceso de producción específico, de los mecanismos de intercambio, de consumo, de los procesos de valorización del capital, de control, de su papel, en fin, en una variedad de procesos de reproducción social.

El parágrafo precedente recurre mucho al libro de E. Pradilla (Contribución a la crítica de la teoría urbana, capítulo 3). Sin compartir todas sus posiciones, yo pienso que llevan a conclusiones muy importantes sobre el camino a seguir cuando se quiere investigar los servicios. Agreguemos que implican igualmente una perspectiva histórica, y una perspectiva comparativa, muy poco presentes hasta el momento, en las investigaciones sobre nuestro campo[2].

Comprendemos mejor ahora porqué el paradigma de los medios de consumo colectivo ha llamado la atención sobre los servicios urbanos, y a la vez ha impedido su estudio sistemático. Remite demasiado rápidamente al conjunto de esos MCC, y por eso hace oscilar la investigación entre análisis globalizantes sobre las políticas urbanas y enfoques empiristas sobre el consumo desigual de los servicios. Entre los dos, el momento de la producción, fue la mayor parte del tiempo escamoteado.

No siempre, por supuesto; S. Jaramillo, por ejemplo, dentro de la problemática de los medios de consumo colectivo, logra articular tanto el análisis detenido de los servicios en su producción y organización, como la reinterpretación del papel del Estado en situaciones de dependencia y en períodos recesivos[3].

4. LOS EFECTOS QUE ESTO PRODUCE EN LOS TRABAJOS EMPIRICOS

Lo que precede explica ciertas características de la investigación existente sobre los servicios. Los modelos intelectuales y metodológicos utilizados eximen de tomar en serio los servicios por sí mismos, en sus especificidades, y en su producción. La ausencia de contacto profesional directo con la producción misma, como sector económico y como campo técnico, hace por otra parte que se entre raramente en esta "caja negra". Observemos las consecuencias sobre algunos aspectos cruciales de la situación actual.

a) Como dijimos ya, es raro encontrar estudios sistemáticos de la producción de los servicios, y de la organización técnico-económica de esta producción. El avance más significativo fue realizado sobre los transportes, como se deriva de la reunión de Quito, en 1985, precedida de algunos estudios menos recientes (Bogotá, Lima...). Sobre el agua, los ejemplos son escasos (Lima, Caracas, Buenos Aires), más aún sobre el saneamiento (Brasilia, Buenos Aires).

Vayamos más lejos: parecerá, aún hoy, extraño estudiar los servicios urbanos como uno estudia la producción industrial, con las mismas herramientas y las mismas problemáticas. Es, justamente, que se subestima esta dimensión, y que la producción de un servicio es, ante todo, una combinación de producción y relaciones sociales de producción.

b) La ausencia frecuente de esta etapa de trabajo explica lo escaso de los estudios sobre aspectos cruciales de la situación actual, que suponen como antecedente la etapa anterior. Es el caso por ejemplo, de modos de financiamiento y de tarifa de los servicios; por no conocer suficientemente la organización de la producción, los debates sobre las tarifas generan controversias encarnizadas, pero poco fundadas. Tomemos un ejemplo particular: la ausencia casi completa (salvo en Colombia: Londoño, Pacheco...; y en Argentina) de investigaciones precisas sobre los efectos redistributivos del financiamiento de los servicios, y notablemente sobre los efectos de redistribución negativa.

c) Asimismo, el sistema institucional es poco conocido en sus determinantes y en sus dinámicas. Las parejas gestión central/gestión local; gestión pública/gestión privada, remiten a problemas muy actuales sobre la descentralización, y sobre la privatización (ver los estudios recientes sobre Chile -transportes, entre otros-, sobre el Perú -agua-, sobre Venezuela -aseo urbano y domiciliario-, sobre Colombia). Las evoluciones de un país a otro son contrastantes, contradictorias. Todo el mundo sabe que, para poder explicar esas evoluciones, uno no se puede quedar en las apariencias jurídicas o en los organismos administrativos, que esconden más de lo que revelan (p.e., sobre las nuevas formas de relaciones sociales), pero, para superar este estadio, es indispensable entrar en la "caja negra" de cada servicio. A falta de ésto, pedazos enteros de la realidad continuarán desconocidos. Detrás del debate ideológico sobre la privatización se esconden rearticulaciones complejas (y muy diversas) entre sector público y sector privado (diferenciados), aspecto que es esencial de comprender y que no puede serlo más que tomando en cuenta las combinaciones productivas propias a cada servicio (ver los estudios sobre los transportes en Bogotá, Santiago de Chile, Salvador de Bahía). Asímismo para la relación nacional/local (ver estudios de A.M. Montenegro sobre el metro de Río, o de Coing/Montaño sobre el aseo urbano y domiciliario en Caracas).

d) Es aún más cierto cuando se trata del nivel organizacional. El funcionamiento de los organismos (públicos o privados) gestionarios de los servicios es ampliamente desconocido. Por ejemplo, ciertos mecanismos generales del funcionamiento del aparato del Estado tienen consecuencias específicas sobre los servicios y sobre su producto (output): pensemos simplemente en el "funcionamiento por espasmo", descrito por A. Cova, en el "funcionamiento a la inversión", con todas sus consecuencias sobre las técnicas de operación de sistemas y sobre el mantenimiento, o aún en la "discontinuidad administrativa" y, en fin, en las políticas de personal, sobre las cuales S. Jaramillo llama la atención, al mismo tiempo que también lo hacen diversos autores, escribiendo sobre los transportes. El impacto de estos fenómenos sobre el acceso desigual a los servicios es decisivo, pero son temas dejados a los técnicos o a los politólogos y raramente integrados a una problemática social de los servicios.

e) El acceso desigual a los servicios es el tema más desarrollado, pero no es por ello el mejor conocido. Encontramos el vacío que se crea entre las dos tendencias dominantes; el enfoque global a partir de los medios de consumo colectivo y el enfoque empírico a partir de las disparidades de acceso o de consumo de los servicios. Como escribe Mario Lungo, "el análisis debe partir de los procesos de producción y no de los procesos de consumo, que ha constituido la tendencia dominante en este tipo de estudio". Desde este punto de vista el enfoque de L. Kowarick, y la noción de expoliación urbana, muestra cómo convergen los mecanismos del empobrecimiento popular y de su expulsión urbana, restituyendo la unidad del proceso. A condición, una vez más, de tomar en serio el análisis de la producción en sí misma, en cada servicio. Mostramos algunas consecuencias sobre el trabajo empírico:

Para superar la constatación tecnocrática del "porcentaje de población servida", hay que comprender la desigualdad social de acceso a los servicios; pero para ello hay que desmontar los mecanismos concretos que producen esta desigualdad. Sabemos más o menos hacerlo para la vivienda, y un poco, ahora, para los transportes, pero mucho menos para los otros servicios: porque para hacerlo hay que conocer la relación servicio/mercado de tierras (ver Vetter, sobre Río), la relación nivel de servicio/opción técnica (existen técnicas segregativas, ver Goldenberg, Knaebel, Barreto), la relación nivel de servicio/técnicas de operación. Hay que restituir la dimensión histórica de la constitución de redes sobre períodos largos (libro en edición sobre Buenos Aires, G. Dupuy).

Asímismo, para superar la constatación de la ausencia de servicios para ciertos grupos, es encesario remontar a la lógica de conjunto de estos servicios. ¡Evidente!, diremos. Pero sabemos hasta qué punto, en el campo mejor conocido de la vivienda, es difícil, primero, de pasar del resultado (por ejemplo las casas vecinales) al proceso (sector de producción), y, más aún, del estudio de cada sector (autoconstrucción, vivienda pública, promoción privada...) a una comprensión del conjunto de sectores y de sus interacciones. Esto en términos de producción; después, en términos de circulación (fenómenos de mercado), y de consumo (ver por ejemplo el desarrollo muy tardío de estudios sobre el alquiler, que obstaculiza toda comprensión de la auto-construcción). Ahora bien, es lo mismo en los servi-

cios urbanos, y yo tomaré un solo ejemplo: numerosos autores señalan el impacto de los fenómenos de inundación, de derrumbes, sobre las capas populares. Lo relacionan con el funcionamiento del mercado de la tierra que excluye a los pobres de este mercado y los obliga a ocupar las zonas inconstructibles. Pero raras veces lo relacionan con la gestión del agua de lluvia en la ciudad. No se hacen estudios sistemáticos sobre el conjunto de mecanismos concretos que relacionan política de saneamiento, dispositivos de evacuación y consecuencias sobre los grupos sociales (ver el trabajo pionero de Luis A. Costa y Dardo N. Albini, sobre las inundaciones en Buenos Aires - IARSAMA 1986).

El objetivo de este texto es mucho más modesto de lo que pueden sugerir algunas frases anteriores. No presenta ninguna teoría nueva sobre los servicios, ni afirma que sería necesario elaborarla. A través de una revisión de la literatura producida en los últimos años, trata de subrayar una dimensión muchas veces olvidada de estos servicios, y quiere hacer ver cómo varios trabajos recientemente producidos la integran en su problemática, y definen así nuevos modelos de trabajo empírico. Ello demuestra, a mi modo de ver, el avance que permite tomar en serio **la producción** de los servicios. ¿Acaso, el trabajo empírico está avanzando más rápidamente que la teoría? ¡Por una vez que se haga, no hace daño!

NOTAS

1. Remitamos a la bibliografía sobre transporte urbano en América Latina, elaborada para el Taller de Quito (1985, CIUDAD - INRETS), y al documento elaborado sobre agua y saneamiento por D. Faudry "Les problèmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement dans les villes d'Amérique Latine, Synthèse documentaire" (1987, mimeo, por publicar). Sobre aseo urbano, existe una bibliografía menos reciente (publicada en: H. Coing, I. Montaño, Villes et déchets dans le Tiers-Monde, 1985). Los documentos citados en nuestro texto se encuentran en esas bibliografías con sus referencias completas.

2. Este retraso no es nada extraño. Recordemos que los primeros estudios comparativos sobre la organización de los servicios urbanos entre Francia y Alemania, por ejemplo, son muy recientes.

3. S. Jaramillo, "Crisis de los medios de consumo colectivo y capitalismo dependiente", **Desarrollo y sociedad** 1983, así como los trabajos empíricos que derivan de ello.

¿A DONDE VAS?
o cómo la investigación urbana aborda el transporte

*Etienne Henry**

Cada quien busca su camino empujado por sus impulsos del pasado... volteando la cabeza hacia los informantes laterales y escuchando las indicaciones en su afán de descubir. Suele ocurrir que no nos acordemos bien de los caminos por donde tuvimos que andar, desde orígenes inicialmente circunscritos a países como Chile; que una espesa neblina, bastante conocida de los limeños, empañe el horizonte; y que ni sepamos en qué pantanal brasileño estamos. América Latina, sus coyunturas, su gente y su investigación, se prestan bastante bien a ese tipo de errabundeos. Sin embargo, miradas desde fuera, sus trayectorias no parecen tan vagabundeantes, sino, a veces, incluso demasiado rígidas o de destino prefijado. La sociología urbana latinoamericana presenta esa doble característica: demuestra una innegable perennidad, reflejando su consistencia y su vitalidad, al mismo tiempo que parece estar a veces en un **insalvable compás de espera**.

---

* Instituto Nacional de investigación sobre los transportes y su seguridad, (INRETS), Francia.

Permítaseme subvertir y abusar del título del presente seminario para hilvanar algunos hilos de la investigación latinoamericana sobre el tema que me toca hoy ahondar: el de los transportes. Hace algunas lunas, nos hubiera parecido totalmente irrelevante, en este tipo de evento, preguntarse **cómo, por qué y dónde se desplazan los ciudadanos**; tengo la sospecha de que ya no es así, no solamente por obsesión profesional, sino porque la realidad urbana latinoamericana ha evolucionado tanto que se legitiman tan inocuas preguntas, y también porque las ciencias sociales se han venido refinando.

Por cierto, los caminos mencionados por nuestros anfitriones son más abstractos que concretos, y más teóricos que empíricos. No presentaré aquí ninguna sociología del movimiento, aplicada a las urbes latinoamericanas. No porque tal objeto sea menospreciable; sino por el simple hecho de que el camino recorrido en la materia es muy corto ante el que queda por recorrer.

Apenas pretendo dar cuenta de algunos desarrollos recientes realizados por científicos sociales que, eventualmente, han podido indagar ese campo de estudio. Me parece conveniente explicitar a partir de dónde nos ha surgido tal inquietud, y cómo abordamos el movimiento en la ciudad, para que cada quien pueda tomar lo que le parezca y dejar lo que le convenga.

1. ¿DONDE ESTABAS?

Moverse en el espacio es un viejo y relevante tema de estudio para las ciencias sociales latinoamericanas. En las décadas del cincuenta y del sesenta, se enfatizaba prioritariamente los desplazamientos desde el interior de los países hasta las urbes en constitución, precisamente a partir de las olas migratorias. Relaciones **campo/ciudad, "masas marginales", "desarraigo cultural"** y modalidades de **"integración urbana"**, estuvieron entonces en el meollo de distintas elucubraciones atravesando variadas corrientes teóricas.

Esquematizando al extremo, la fisionomía del objeto ciudad al cual conducían se reducía al **desembocadero de huaycos humanos,** que sólo se podía contener, ordenar y encauzar hacia metas sociales superiores. Por lo tanto, el movimiento estaba fuera de la ciudad, en

sus factores externos constitutivos, y no dentro de ella. El entonces formidable cambio de rostro de las capitales latinoamericanas, tildadas de macrocefálicas, parecía justificar una visión en la cual las **variables cuantitativas** importaban más que los micro-procesos históricos. Si bien algunos pudieron preocuparse de los efectos producidos por ese movimiento en determinados sectores sociales como los jóvenes (Gurieri), las mujeres, determinados grupos de trabajadores (Touraine y Regazzi) o los cesantes, se centraron en sus trayectorias en las sociedades, mas no específicamente en las dimensiones espaciales de esos procesos.

Receptáculo pasivo de heterogéneos impulsos socioeconómicos externos, la ciudad se veía amorfa (y de esa visión podemos encontrar signos antecesores en el Mariátegui que describe la condenada Lima de los años veinte, respondido por el Salazar Bondy que en los años sesenta pinta, no sin cierta nostalgia, a la "Lima que se va"). Conceptualizaciones semejantes emanaban entonces de los bonaerenses (Hardoy o Schteingart) o de los mejicanos (Unikel). Tuvieron el mérito de puntualizar los procesos migratorios, que luego fueron desdeñados por otros autores, radicales al punto de negar su incidencia en las estructuras urbanas.

Haciendo eco a esas primeras nociones, los demógrafos se dedicaron a describir los **flujos migratorios** (Miró), con los detalles permitidos por las fuentes censales, y a establecer los determinantes de las mismas. Resulta notorio que, fuera de todos los "factores de expulsión" tales como la crisis agraria o la desvitalización del campo, así como de los "factores de atracción" como el desarrollo urbano-industrial o las oportunidades de existencia en la ciudad, sea la propia distancia - física, temporal y cultural- la que se imponga dentro de todas las correlaciones múltiples que se han ensayado. La dimensión espacial de los procesos socioeconómicos se imponía tercamente. Queda vigente un reto, por más que varios antropólogos se hayan colado en esa brecha de la teoría: el proceso migratorio, lejos de acabarse en las puertas de la ciudad, debe seguir manifestando sus incidencias transgeneracionales en el ámbito urbano, sin que estemos aún en capacidad de medir en qué aspectos y grados.

Estábamos, pues, en los movimientos constitutivos de la ciudad. Y ¿qué hubo del Ilustre Municipio de Quito, invadido el día domingo

por las muchachas que se pasean en la Plaza Grande y rodeado en sus laderas de fuerza laboral **que se vende** el lunes por la mañana a los camioneteros del parque La Carolina Y ¿qué fue de la razón invocada para explicar por qué aquella gente estaría dando incansables vueltas en los mismos caminos que los notables, o en otros como las cuchimil avenidas ilegales del Gran Sao Paulo? La migración interna a la ciudad, entendida solamente como los desplazamientos pendulares y cotidianos de sus habitantes o extendida a los cambios residenciales y a la movilidad socioprofesional, no eran legítimos temas de **investigación,** menos aún las relaciones entre esos **micro-procesos.**

Tengo la impresión que muchas veces la teoría se quedó atrás del movimiento. Estábamos entonces con Quijano, Cardoso, Nun o Singer, hablando de la necesaria y/o inalcanzable integración de esos migrantes por el capitalismo dependiente; y con Faletto o Weffort de las nuevas bases urbanas del populismo latinoamericano.

Es cuando, en los años setenta, nos convocó otro movimiento, esta vez de naturaleza nítidamente política. En aquel entonces, los pobladores urbanos emergían, a veces estrepitosamente y a menudo en forma desconocida por nuestras categorías analíticas, en la "**escena urbana**". ¡Cuán lejano puede hoy parecer el debate entre los adeptos de la integración modernizante estilo DESAL y los protagonistas de la conflictividad urbana, estilo CIDU, o, para ponerle colores entre el democristianismo y el socialradicalismo (o, aún, entre los nombres de Vekemans y Castells)!. Pero, pasada la coyuntura chilena y despejada de sus connotaciones europeizantes la noción de "movimiento social urbano", los movimientos barriales tuvieron resonancia en varios países latinoamericanos, y sobre todo se les pudo redescubrir huellas en el pasado histórico reciente de las ciudades. Por lo tanto, podían seguir manifestándose en el presente, bajo variados rostros.

Ahora bien, si esa preocupación nueva no implicaba la entonces proclamada radical ruptura teórica con los antecesores, sí generó ciertos cambios en la manera de ver la ciudad. El conflicto urbano y sus **actores,** por más que se tienda a reducirlos el uno a la barriada y el otro a la controvertida noción de "pobladores" y a la genérica invocación del "estado", estuvieron colocados en el centro de las reflexiones sobre las estructuras urbanas. La visión de la ciudad que sub-

yacía en tal orientación era, cierto es, la de un polvorín a control remoto manejado por mal ocultos autores intelectuales e inmediatos intereses materiales detrás del populismo, del asistencialismo o del clasismo: ¿formas todas de clientelismo? (pregúntase Pradilla).

Una razón por la cual esas categorías se han mantenido vivas aún fuera de su validez empírica o política, es que llevan de lleno al terreno de las dinámicas urbanas y trascienden los meros efectos de la coyuntura. El movimiento al cual aluden no es solo el que opone los invasores a los rentistas terratenientes o los pobladores a los aparatos de cooptación ideológico-político. Es también el proceso global de desarrollo de la ciudad, en varios de sus aspectos relevantes. Pues el **conflicto, permanente forma de regulación, estaría en la base de las relaciones entre los múltiples actores que pugnan por la apropiación de la ciudad y su espacio.** De ser cierta, deberíamos poder validar esta afirmación en problemáticas sectoriales específicas como el transporte.

Este (demasiado) rápido repaso del pasado revela la validez de todas las preguntas planteadas y la vigencia de las categorías analíticas, por más que aparezcan a menudo mal cotejadas con la realidad. No creo que resulte demasiado forzado ver como permanente preocupación el movimiento, hacia o dentro de la ciudad. Muchos de los paradigmas, consensuales u objeto de diatribas, connotan una "**ciudad en movimiento**". Pero sería ilusorio trata de ensamblar estos paradigmas entre ellos, o combinarlos en los múltiples matices y colores de una tela bien hilvanada. Aún quedaron en el camino bastantes hilos sueltos como para ocupar un buen rato al staff de los investigadores urbanos latinoamericanos.

2. ¿DONDE TE BAJASTE?

Ya desde mediados de los setenta para algunos países, y en los ochenta para otros, la **crísis** ha venido redefiniendo la validez y la caracterización de aquellos paradigmas anteriores, sin mermar el desarrollo de la investigación. Asimismo, ha podido relativizar el concepto que se tenía de ellos, y sobre todo, reorientar los campos de interés predominantes entre la comunidad científica, en un **momento en el cual lo estático parece estar neutralizando el movimiento** y

lo estructural regresa con fuerza. Pero en ese contexto, la investigación urbana baja de su anterior ámbito académico, se confronta a la necesidad de encontrar nuevas articulaciones entre reflexión y acción, se ve directamente interpelada por los imperiosos requerimientos de alternativas, y se ha venido colocando ante el desafío de adentrarse en problemáticas sectoriales, intervencionistas o técnicas. De los procesos estructurales, y luego históricos, se ha tenido que voltear la cabeza hacia los pequeños movimientos de la ciudad, en su interior y en los espacios sociales que alberga. Tal giro, que sigue procesándose, no ha sido aún sistematizado.

El tema de los transportes es una invitación a reflexionar sobre cómo se puede indagar en una problemática sectorial anteriormente desdeñada o apenas bosquejada por las precedentes corrientes de la literatura urbana latinoamericana; o de cómo una temática férreamente controlada por el discurso técnico-operacional puede ser rescatada por los científicos sociales. No es la ocasión de exponer los paradigmas y los enfoques que se superponen en el desarrollo de esa problemática; me permitiré remitir a trabajos anteriores, que casualmente han sido realizados en cooperación con el centro que auspicia este evento y otros con los cuales opera en Redes1. Sólo pretendo aquí ilustrar lo anteriormente señalado, bosquejando un modelo analítico que recupere algunas de las nuevas andanzas de investigadores sociales volcados a esta temática.

El esenario de la transportación colectiva, o la regulación dinámica de los sistemas de transporte, para utilizar cierto lenguaje técnico, parece en América Latina dominado por una combinación suigéneris de actores. Se lo puede reducir, en sus aspectos medulares, a las relaciones triádicas que se tejen entre los poderes públicos, los transportistas y los usuarios. Son aquellos que dictaminan el movimiento en la ciudad, por lo menos en lo que concierne a las tres cuartas partes de la población que se moviliza en transporte colectivo. Se formula la hipótesis básica según la cual, de las inter-relaciones entre esos tres tipos de actores depende la reproducción y la evolución de los sistemas de transporte.

3. ¿QUIEN ANDA AQUI?

Antes que **usuarios,** los transportados son habitantes de esos conglomerados-receptáculos en que han venido transformándose, en las últimas décadas, las principales urbes latinoamericanas. Más precisamente, la buena mayoría de ellos que viven en los barrios populares, y en particular aquéllos radicados en las barriadas o terrenos de expansión extra-perimetral -a los ojos de los administradores- tienen entre sus primeras prioridades la de desplazarse o, en un lenguaje distinto, la de conectarse con las redes de transportación colectiva.

Abordar las ciudades bajo el ángulo de la movilidad cotidiana de sus habitantes remite, entonces, a preguntas anteriormente planteadas en las ciencias sociales, y permite, a la vez, verificar o cuestionar la pertinencia de las respuestas aportadas e indagar en campos mal conocidos de la vida cotidiana. El cambio terminológico de "usuarios" por "habitantes" lleva a tomar la necesaria distancia con respecto a los estudios operacionales que no toman en cuenta más que los trayectos como tales, con el objetivo de contabilizarlos, de describir sus variaciones y regularidades y de proyectarlos en tendencias futuras. Relacionar los desplazamientos con sus "sujetos-portadores" pone en la pista de la interpretación de fenómenos que se verifican hoy en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, como por ejemplo la disminución relativa de las tasas globales de movilidad. A pesar de un crecimiento demográfico sostenido, a pesar de la multiplicación de demandas inducidas por la migración rural que se integra a la ciudad, a pesar de las alzas de la motorización individual que acompañan el crecimiento del PIB, a pesar de la multiplicación de la oferta de transporte colectivo, el potencial de movilidad de los ciudadanos de América Latina parece haberse estancado actualmente.

Nos pone sobre alerta la observación de las **consecuencias de la crisis** económica, que limita la propensión de los individuos a desplazarse y valoriza la caminata como práctica sustitutiva para los desplazamientos intermedios o de la vecindad. Las variables monetarias, en una situación de depresión de los salarios y de inflación de las tarifas, tendrían, en efecto, una incidencia inmediata sobre los presupuestos familiares, ya con una sangría de un cuarto o un tercio por los costos de los desplazamientos. "Restricción" de la movilidad

y "regresión" modal aparecen también detrás de los datos, testimoniando la prolongación de los tiempos de desplazamiento.

Los "comportamientos de movilidad" se ven así determinados por hechos urbanos y condiciones sociales que se conjugan en modos y ritmos de vida, sobre un trasfondo de horizontes culturales particulares. **La movilidad se presenta como cautiva, forzada y alienada.** Movilidad cautiva, en la medida en que tres cuartos de la población dependen de las condiciones de la oferta de transporte colectivo (irregular, precaria, insuficiente). Movilidad forzada, en la medida en que las estrategias residenciales, profesionales y familiares no pueden tomar en cuenta la accesibilidad relativa a los lugares de actividad. Bajo esas condiciones es difícil leer en la movilidad una práctica libre, aunque este aspecto no esté totalmente ausente del discurso de los individuos. Pero en general, la movilidad es descrita como un tiempo muerto, uniéndose a las numerosas manifestaciones del malgasto del tiempo de vida en la ciudad. La cuestión de la movilidad es entonces remitida a sus **determinantes estructurales.** En primer lugar, la segregación urbana, modo dominante de estructuración del espacio urbano en América Latina, que produce una carencia o más o menos pronunciada de equipamientos colectivos y una accesibilidad desigual a los bienes y servicios urbanos. Las estrategias desplegadas frente a la división social del espacio le otorgan un lugar nada despreciable a la localización y a la modalidad de los desplazamientos.

Señalemos con algún detalle cuatro trabajos que, sobre el tema de la movilidad, intentan enfoques innovadores; valga aclarar que de ninguna manera estos pretenden darle un estatus definitivo, ni en el plano metodológico ni en el epistemológico, a la movilidad: apenas son planteamientos inacabados. Pero cada uno ilustra, a su manera, facetas particulares de las prácticas de movilidad de los sectores populares. Frías, a propósito de Lima, y Vásconez, explotando una encuesta levantada en los barrios de Quito, intentan cubrir el conjunto de las actividades y de sus consecuentes desplazamientos, entre los cuales se consideran principalmente las migraciones pendulares cotidianas hacia los lugares de trabajo y de educación, situados generalmente fuera de un radio realizable a pie desde el domicilio. El primero intenta establecer de manera minuciosa la relación entre diversos aspectos de la segregación y los modos de vida. Vásconez propone la

hipótesis central de una doble determinación de la movilidad por la segregación residencial y por las estrategias de supervivencia. Se puede notar cómo en Lima el barrio tiende a constituirse en un polo alternativo de la práctica de las actividades y de la movilidad, mientras en Quito el barrio aparece tan poco atractivo como inaccesible es el centro. Pues el análisis del movimiento lleva al reconocimiento del territorio vivencial de los habitantes, donde se definen las formas de su integración espacial, y hasta determinadas modalidades de cierta inserción social. Se trata entonces de **procesos de territorialización** diferenciados.

Sao Paulo es un terreno privilegiado para que Trani plantee el problema de la movilidad de los trabajadores, corroborando la necesidad de **analizar conjuntamente las prácticas cotidianas de desplazamiento y la movilidad residencial.** Su encuesta permite interrogar la doble subordinación de los trabajadores al mercado del empleo y a la estructura urbana. Se llega así a la presentación de un sistema que integraría tres lógicas: la de la producción, la del acceso a la vivienda y la de la organización de los transportes. Incluso si las dos primeras son consideradas como predominantes, el condicionamiento temporal y material de la movilidad está referido al mal servicio de los transportes en la periferia. En fin, en San Salvador se analizan las prácticas de desplazamiento de las mujeres, hasta ahora poco tomadas en cuenta en los estudios sobre transporte; Rosales ve en ellas una doble sumisión a la división sexual y social, que las encierra en sus lugares de residencia. Aquellas que tratan de escapar no encuentran servicios de transporte adaptados a sus necesidades y veleidades. Extrema movilidad de la fuerza de trabajo y relativo inmobilismo de las mujeres parecen así corresponderse. Estamos entonces fijándonos en los factores limitantes de la movilidad, que hacen del desplazamiento un signo de inmovilismo.

Estos cuatro estudios ponen énfasis en una idea de **socialización creciente de la movilidad a nivel de la célula familiar.** Actividades y desplazamientos son distribuidos entre los miembros del hogar según estrategias de reproducción familiar que incluyen el trabajo, la educación (de niños y adultos), el aprovisionamiento, la recreación y las actividades culturales y religiosas. Todos los miembros de la familia participan así de lo que puede llamarse las "estrategias de supervivencia" en el medio urbano. Las necesidades y oportunidades

de desplazamientos responderían a tales esquemas, más pragmáticos que concientes. pero el rasgo más sobresaliente es el de la sumisión de los sectores populares a los imponderables de la oferta.

4. ¡NO ACATAMOS!

Clientela cautiva de los sistemas de transporte colectivo, los usuarios propugnan también reacciones más activas y colectivas, no sin hacer uso de un radicalismo revelador tanto de los puntos de bloqueo de estos sistemas como de los embotellamientos físicos y sociales de esas ciudades. Los conflictos sociales en que aparecen los usuarios o los habitantes de la ciudad como los principales protagonistas se agrupan generalmente bajo la categoría enfática de movimientos sociales, que pueden ser así considerados como una de las facetas del importante panorama de los movimientos urbanos en América Latina. O, dicho de otra forma, los movimientos barriales se extenderían hacia otras esferas que las de la vivienda, lo cual no deja de interesar a los investigadores preocupados de esta última problemática.

En efecto, en numerosas ciudades los problemas del transporte aparecen en el último decenio como poderosos aspectos cruciales y movilizadores. No se trata de que antes fueran inexistentes, sino, más bien, que la diferencia es grande entre los conflictos de las sociedades preindustriales y aquellos que tienen por teatro las ciudades desbordadas por el crecimiento demográfico y espacial, organizadas en función de las necesidades de la producción y del consumo de sus habitantes más solventes, y donde los sectores populares son relegados a las zonas de hábitat más precario y a los modos de vida más apremiantes.

En primer lugar, los movimientos de protesta, corresponden a las reacciones multitudinarias y espontáneas. Es precisamente el caso de los movimientos de usuarios de los trenes suburbanos brasileños, y luego de los que sacuden a las compañías de autobuses. Hay quienes no han querido ver ahí más que pura espontaneidad y desesperación violenta y destructora, mientras que otros intentan detectar el sentido de estas acciones, que aparece detrás de su multiplicación, del grado de exasperación de los viajeros de trenes siempre atrasados y sobrecargados, y de la unanimidad y la solidaridad en la protesta. Un sen-

tido que Moisés remite por una parte a la rigidez de las condiciones de trabajo, y de otra, a la precariedad de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo de los suburbanos.

Tales acciones pueden desplegarse en otras ciudades latinoamericanas, cuando se decretan bruscas alzas de tarifas. Sin embargo, en estos últimos casos, las movilizaciones, **de tipo más nítidamente reivindicativo,** guardan un carácter esporádico, son dirigidas contra los operadores privados y están motivadas más por los costos que por las condiciones de transporte; los protagonistas son el conjunto de las capas populares. Estas movilizaciones, que no se producen sistemáticamente, se sitúan generalmente en coyunturas particulares de depresión violenta de las condiciones de vida y de polarización socio-política. Su significación remite a un marco más amplio: resulta más fácil reaccionar masivamente a las alzas de precio del transporte, que a aquellas otras del pan o de la leche; máxime si las primeras anuncian generalmente las segundas. Pero no habría que desestimar el **sentido altamente simbólico** de tales acciones, donde la llamarada de violencia parece responder espontáneamente a la agresión y a la exclusión.

Por otro lado, numerosas son las luchas por el trasnporte que no trascienden las especificidades de una zona particular. Así, un movimiento ocurrido en Quito a lo largo de toda la primera mitad del año 1985, del cual nos habla un texto de Unda. Producen una amarga interrogación sobre el alcance y el futuro de una lucha que permanece a nivel local y sectorial. En las ciudades latinoamericanas donde los barrios populares tienen una tradición de organización reivindicativa más consolidada, las luchas locales por el transporte pueden llegar a ser más intensas y eficaces. A veces se hacen tan corrientes, que se inscriben en la gestión de los transportes colectivos. La presión combinada de la calle, de las organizaciones populares y de los representantes locales origina numerosas creaciones o modificaciones de las concesiones, e incluso de servicio por parte de las empresas públicas.

Algunos movimientos, **de corte participante,** intervienen sobre los conflictos entre transportistas y habitantes o sobre las modalidades de gestión del servicio de transporte, asociando a los usuarios. No se trata en estos casos solamente de protestas puntuales, sino de movili-

zaciones que quieren aportar correctivos a una administración deficiente. De esta forma, pueden inducir una participación de los usuarios en la gestión del sistema de transporte. Es por lo menos el caso de varios movimientos que se han desarrollado últimamente en la periferia de la aglomeración de Sao Paulo, y que han producido ciertas modificaciones en las reglas del juego de las concesiones del servicio público a los operadores.

Hay algunas interrogaciones transversales al conjunto de las experiencias de conflictos sociales sobre los transportes urbanos en América Latina. La primera concierne los **móviles de la acción,** lo cual se vincula a menudo, por lo menos en sus inicios, a las alzas tarifarias. Los movimientos de usuarios pueden contener momentáneamente un alza imprevista de los costos de desplazamiento; más allá de ello, son los principios mismos de la negociación tarifaria los que resultan cuestionados, así como la ausencia de control de las condiciones reales de operación del servicio. Pero los conflictos relacionados con aspectos más cualitativos, como la cobertura o las condiciones de transporte, se hacen cada vez más frecuentes. En segundo lugar, se puede plantear la pregunta de cómo se diferencian y se combinan las distintas modalidades de acción, desde sus vías más directas hasta las más institucionales. Cuestión de **eficacia,** pero al mismo tiempo, cuestión que nos remite a la **durabilidad** de las luchas por el transporte, más a menudo efímeras u ocasionales que estables y constantes. Una de las características de estos movimientos parece ser en efecto su débil nivel de organicidad, que hace que se oscile constantemente entre la autonomía inmediata y la cooptación; entre esos dos extremos intentan difícilmente ocupar un lugar las organizaciones populares representativas u oficiales y los organismos que se constituyen en la acción. Una de las cuestiones más pertinentes que plantean los conflictos sociales es la **democratización de la información y de la gestión** de los servicios de transporte; pero, incluso en esos casos, no hay ninguna experiencia definitivamente convincente, y los desafíos planteados son importantes. Finalmente, se subraya que las **significaciones latentes** de los conflictos sobrepasan largamente el dominio exclusivo del transporte, ya se trate de un punto de vista material de las condiciones de la vida urbana, o a otro nivel, de los canales de expresión de los sectores populares frente a los poderes del estado.

Los movimientos de protesta, reivindicativos o participante muestran a los usuarios bajo el rostro de un actor que matiza su condición de sujeto sometido a las reglas del juego imperantes en los sistemas de transporte. Por cierto, no son una expresión constante y generalizable al conjunto de las ciudades latinoamericanas; quedan muchas veces como acciones esporádicas, puntuales o locales. Aún así, son una manifestación de la conflictividad de la escena urbana, suficientemente notoria para que se los considere cómo epifenómenos del movimiento en la ciudad.

5. ¿QUE CLASE DEL VOLANTE?

Principales protagonistas de la oferta en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, los **transportistas privados** se han desarrollado espontáneamente al margen de las grandes compañías públicas o privadas de transporte colectivo. Fueron primero los taxis, colectivos, las camionetas o los autobuses reformados importados de los países centrales, que hicieron su aparición en las nuevas zonas de expansión urbana, asegurando tanto el servicio interno como la ligazón con el centro. El modo aún vigente de organización de los transportistas se remonta a esos orígenes. Se trataba de un **artesanado independiente** que extraía de la operación de su vehículo propio una rentabilidad diaria, permitiéndo una ganancia raras veces constituída en fondo de inversión. El **fraccionamiento de la propiedad,** permitido por el poder público que generalmente prohibe la posesión de más de tres vehículos por el mismo individuo, correspondía al tipo de capitales invertidos, inestables y de tamaño pequeño; correspondía también a las características socioeconómicas de los propietarios que procedían de los estratos superiores de las clases populares. Los propietarios que explotan una misma línea se agrupaban en asociaciones que empezaron a establecer las normas del servicio, a regular la competencia interna y a negociar las autorizaciones respectivas. Tal es aún hoy día el marco formal de este sector, que hace de todos los transportistas empresarios independientes e iguales; han logrado devenir en los prestatarios legales de un servicio público, por la vía de la concesión arrancada al estado.

En efecto, a partir de los años cincuenta, estas formas de explotación del servicio se han multiplicado, al punto de convertirse en el sector

mayoritario de la oferta, de inducir el desarrollo de verdaderas empresas de producción o de ensamblaje de minibuses y de autobuses, de redes de financiamiento adecuado, y de provocar la construcción de vías hacia las periferias. Esa problemática, más volcada hacia las disciplinas económicas, es seguramente la que ha motivado la mayor cantidad de trabajos sobre el transporte, y para la cual se perfilan bases metodológicas y epistemológicas (en particular en los planteamientos de Jaramillo), que no se explicitarán aquí. Bástenos recordar que el modelo de base de la actividad de los pequeños transportistas presuponía una igualdad entre todos los empresarios particulares, mientras que en los hechos se observaba un **proceso disfrazado de concentración de la propiedad,** en los segmentos más rentables de la actividad. Este modelo presuponía también una gestión cooperativa de la explotación del servicio, pero las cooperativas limitaron su campo de intervención en los asuntos particulares, a la regulación cotidiana, sin pisar el terreno del derecho de propiedad, del mantenimiento ni del modo de explotación de los vehículos. En los hechos, se observan relaciones cuasi-salariales, donde los choferes, remunerados según el ingreso diario, son trabajadores no declarados de micro-empresas no reconocidas como tales (y por lo tanto **situadas fuera** de la imposición fiscal y de la legislación laboral). Pero estos desfases entre el modelo original de base y la realidad no impiden que las cooperativas hayan devenido en el principal concesionario legal del servicio público.

Por sobre esa estructura básica de una propiedad atomizada y de una gestión cooperativizada del servicio, se montaron **formas de representación y de organización de la profesión** que recurren a prácticas que oscilan entre el sindicalismo y la cartelización. Llámense cámaras de transportistas o sindicatos de choferes, según las especificidades históricas locales, los gremios ejercen, pues, una doble función donde se mezclan los criterios económicos y políticos. En defensa de los intereses de la profesión, los gremios del transporte se presentan como organizaciones reivindicativas, no temiendo aliarse ocasionalmente con otros gremios laborales; ellos son los que negocian con los poderes públicos lo que no puede ser objeto de transacción por parte de las cooperativas, es decir, las condiciones concretas de la operación.

Negocian primero las tarifas, usando de los canales institucionales ad hoc tales como las comisiones tarifarias, paritarias solo en la forma, y recurriendo a medios de presión más directos entre la corrupción y la huelga. La convergencia de esos criterios lleva a importantes consecuencias, en particular en cuanto al modo de negociación, donde los múltiples pequeños transportistas se presentan como un interlocutor único. Además de las tarifas, los gremios del transporte negocian condiciones preferenciales arancelarias o de crédito para la adquisición de los vehículos y de las piezas; negocian subsidios indirectos vía exoneraciones fiscales o la "gasolina barata", etc. Los gremios actúan también en tanto cartel que pretende limitar o eliminar las empresas públicas, así como las formas independientes de explotación que se presenten espotáneamente en el mercado.

Los gremios del transporte son **liderados por los núcleos más poderosos de la profesión.** En los escasos sitios donde se han constituido verdaderas empresas de transporte, las más grandes ejercen un control sobre las cámaras de transportistas y someten a las demás a sus condiciones para el reparto del mercado. En los casos donde predomina la gestión cooperativa, las organizaciones gremiales se ven encabezadas por los representantes de las formas disfrazadas de concentración de la propiedad, aliados éstos con los agentes intermediarios que controlan los circuitos del financiamiento.

En todos los casos, los **choferes no propietarios** se ven excluidos de aquellos gremios; sometidos a arbitrarias y precarias condiciones laborales, no gozan de ninguna instancia autónoma de representación. Por ende, jugando sutilmente con el rechazo y la incorporación de los **transportistas ilegales** que aparecen en los márgenes del sistema y que ofrecen un servicio distinto en términos de tipo de vehículos, de recorridos o de velocidad, los gremios mejoran sus posiciones para las negociaciones tarifarias. Los órganos corporativos de los transportistas se convierten así en la expresión de lobbies, cuya fuerza depende tanto de su capacidad de mantener el statu quo en el seno de la profesión, como de su poder de negociación con las autoridades. En las situaciones conflictivas donde algún poder público no transa con alzas de tarifa o quiere modificar en forma unilateral ciertas reglas de la concesión, los gremios se muestran cohesionadores. Las **huelgas de transportistas** son entonces pesados medios de presión y paralizan regularmente a las ciudades latinoamericanas. De hecho,

los órganos representativos de los transportistas ilustran la **fuerza política** de ese sector socioprofesional. La experiencia latinoamericana revela cómo han podido influir en el destino de ciertos gobiernos, locales o nacionales... Fuera de esas situaciones extremas, no es raro ver a los gremios de transportistas conquistar escaños parlamentarios o hacer prevalecer sus intereses mediante conversaciones de pasillo, o subordinar dependencias ministeriales y autoridades municipales. Los ecuatorianos han acuñado un concepto sociológico que puede parecer poco ortodoxo, pero ilustra bastante bien la fuerza política de esos gremios: hablan de la "clase del volante". En efecto, se trata de un **grupo social emergente,** de entre los sectores populares, y que teje complejas relaciones con las clases medias y las burocracias, en relación con una gran gama de actividades especulativas de la economía urbana (la promoción terrateniente e inmobiliaria, los circuitos financieros, la importación de bienes de consumo o la exportación "no tradicional"). Este sector se ha dotado de un modo de organización interna intocable, que combina el consenso general con el liderazgo de los más poderosos y demuestra su gran eficacia de representación social y política autónoma.

6. ¡SUBAN, SUBAN, SUBAN!

Ahora bien, la atomización de la propiedad, el fraccionamiento de la gestión cooperativa y el unitarismo forzado de la representación gremial, son también manifestaciones de la **debilidad de los transportistas.** El **corporativismo** dirigido por los elementos más poderosos de la profesión (cuando no lo es por intermediarios que no son ni propietarios ni choferes) interfiere negativamente en el desarrollo de las cooperativas. El negociar las condiciones generales de concesión del servicio es fuente de numerosos desequilibrios y recelos entre las cooperativas, que no tienen ningún mecanismo de perecuación. Las cooperativas **se van diferenciando,** primero entre las más y las menos rentables. La propia gestión cooperativa de la explotación se contradice con la atomización, de la propiedad. De ahí una segunda fuente de diferenciación, según los niveles de concentración real de la propiedad. Ambos principios de diferenciación tornan heterogéneo el sector y agudizan la competencia entre cooperativas y empresarios. Pero jamás la competencia es libre; rige sobre todo en las situaciones de crisis de la actividad: baja de la clientela, inflación en

los costos de producción, dificultades financieras para la compra de vehículos y piezas, factores todos de quiebras y de reconversión de capitales.

Otra manifestación de la debilidad relativa de los transportistas proviene de la **dificultad de estabilizar capitales en esa actividad.** Los riesgos son elevados, y las economías de escala mínimas. Los capitales deben entonces mostrar una gran capacidad de adaptación y de reciclaje hacia sectores más rentables de la economía urbana. De allí proviene la dificultad de constituir empresas de un tamaño suficiente como para hacer coincidir la estructura de la propiedad con los imperativos de la gestión operacional.

La diferenciación real del sector se aplica también a los agentes de explotación. Detrás de la genérica palabra de transportistas, se presentan variadas situaciones: propietarios -activos o no-, choferes autoremunerados o cuasi-asalariados, cobradores, etc. Las escalas de ingresos y las trayectorias socio-profesionales pueden ser muy diferentes entre unos y otros. Finalmente, los transportistas dependen en buena medida del comportamiento de otros agentes que tienen una ingerencia indirecta en el desarrollo de la actividad, trátese de los bancos y casas de crédito, de las empresas de importación o ensamblaje de vehículos o de los talleres de mantenimiento.

La clase del volante se presenta así por un lado como un gremio poderoso y unificado, que ha sabido dotarse de importantes medios de negociación para influir sobre las condiciones de la concesión y que ha preservado un alto grado de autonomía para la gestión operacional. Pero, por otro lado, su modo de organización muestra un actor proclive a la inestabilidad económica, a la diferenciación interna de la profesión, a la dependencia hacia agentes intermediarios y a la irracionalidad del servicio.

7. ¿EN QUE SERVICIO?

Frente a constreñidos/impetuosos usuarios y a prepotentes/ diferenciados transportistas, ¿cómo intervienen los poderes públicos? Arguyen de su responsabilidad en cuanto al "servicio público" se refiere, en función de la cual el estado tendría un lugar privilegiado en la

concepción y en la regulación de los sistemas de transporte colectivo. La referencia al "servicio público", que evidentemente se contradice con la realidad latinoamericana, es, sin embargo, objeto de un vasto consenso. Los usuarios lo invocan para reclamar ante un estado frente al cual se colocan como demandantes, según la vieja tradición populista latinoamericana. Los transportistas, prestatarios del servicio, utilizan los anillos estatales para desarrollarse. Y el estado hace oír sus prerrogativas para imponer un modus vivendi; un estado que quiere ser omnipresente y arbitrar en función de la presión de unos y otros, así como de sus requerimientos de bases de apoyo.

La aparición de la noción de servicio público, aplicada al transporte urbano, remonta a principios del siglo, cuando el estado trataba con las primeras y casi monopólicas empresas de transportación colectiva. Las redes de tranvías y de ferrocarriles suburbanos fueron la ocasión de establecer modalidades de concesión, con las cuales el estado mantenía el espíritu y la letra, dejando a compañías de capital nacional o extranjero la potestad de determinar libremente las mejores condiciones de operación. La negociación de los parámetros de la actividad era entonces relativamente simple, en cuanto el estado se dirigía hacia un número muy reducido de interlocutores. Pero el servicio público concedido se transformó ulteriormente, cuando el crecimiento de las ciudades puso en jaque los equilibrios de las compañías, y cuando hicieron su aparición los modos competitivos de los taxis colectivos y los autobuses, demostrando una gran agilidad de adaptación a los nuevos desafíos urbanos. El modelo evolucionaría entonces en dos direcciones.

Por un lado, la intervención directa del estado, que procedió a algunas nacionalizaciones y estatizaciones, sin por lo tanto demostrarse capaz de reflotar las mermadas compañías de transporte urbano, llegando a lo sumo de desmantelar los sistemas tranviarios. Pero el oscilante proceso de estatización/privatización se ha prolongado hasta la actualidad. En efecto, el estado toma repentinamente el control directo, más o menos extendido y duradero, cuando estima que no logra someter a los operadores a condiciones conformes con las necesidades sociales, o cuando pretende racionalizar un servicio hiperdeficiente, o incluso cuando quiere quebrar el poder del lobby de los transportistas. Pero solo en contadas excepciones, el estado se pone en condiciones de crear un sector público lo suficientemente fuerte

como para ejercer un monopolio o un control mayoritario de la oferta.

La **concesión** queda entonces como la principal modalidad de actuación del estado. Pero esa concesión ya no es a un prestatario único del servicio, sino a una multitud de pequeños propietarios: la diferencia es sustantiva. El estado se considera como ente reglamentador de las condiciones de prestación del servicio. Mantiene un poder discrecional de reconocimiento de los oferentes. En el mero plano formal, privilegia tanto el fraccionamiento de la propiedad, como su concentración disfrazada; de hecho, las burocracias tienen muchos intereses inmediatos en ese doble juego. El estado concede el servicio línea tras línea; otorga subvenciones directas o indirectas para la operación o para la inversión; concede facilidades crediticias o impositivas, o derechos arancelarios especiales. Pero el principal registro de intervención del estado concierne a las condiciones económicas de la actividad, en tanto establece la tarifa, en una sabia negociación a la búsqueda del inalcanzable equilibrio entre las necesidades populares y las exigencias de rentabilidad de la actividad. Fija además los otros parámetros, tales los costos de los insumos, de los vehículos y de las piezas, del combustible. A ese conjunto de acciones se le puede dar el nombre de política de transporte, muchas veces más implícita que coherentemente enunciada. La **concesión múltiple** del servicio del transporte se presenta así como un marco formal de reglamentación de la actividad, que mantiene tanto las atribuciones de los poderes públicos como la autonomía de los operadores.

8. ¡EN QUE LABERINTO!

Pero un servicio público de concesiones múltiples es también un revelador de la debilidad de los poderes públicos. Las capacidades de inversión directa del estado para el desarrollo o el mantenimiento de sistemas de transporte masivo son muy reducidas y están condicionadas por las posibilidades de endeudamiento externo. Las compañías estatales o municipales de transporte ferroviario o automotor conocen evoluciones cíclicas. Cada ente público de transporte evoluciona a su antojo, según su propia lógica y en el marco de fuertes limitaciones de gestión. Debe, además sufrir la aguda competencia de

un sector privado que parece estar en mucho mejor condición para fijar las reglas del juego.

Pues en los hechos, la multiconcesión se parece mucho más a una respuesta de los poderes públicos a los transportistas, que a una proposición de organización de la actividad en la cual el estado tiene la iniciativa. Aquello se comprueba analizando las formas recurrentes de reconocimiento de las empresas, de otorgamiento de las rutas y de determinación de los parámetros económicos de la actividad. La presión de los transportistas es mucho más convincente que la razón del estado.

De ello resulta un servicio bastante mal organizado y poco eficiente: superposición de rutas, anarquía de las redes, mala asignación de los recursos, irrespeto absoluto de las normas teóricas del servicio, etc. A esto se añade la extrema dispersión institucional de las instancias reguladoras de los múltiples aspectos del transporte urbano, la superposición de los niveles de competencia y de decisión y el letargo burocrático en perfecta ósmosis con el universo de los transportistas. Frecuentemente, las contradicciones entre los niveles funcionales y políticos del poder en materia de transporte bloquean todo intento de planeación o de regulación de los sistemas.

Así rápidamene esbozado, el modelo de la multiconcesión aparece bajo la luz de un **pacto entre operadores y autoridades;** pacto según el cual el estado dispone los elementos necesarios para el funcionamiento de la actividad, más reduce su intervención directa e indirecta a lo estrictamente necesario.

Fuerza y debilidad del estado en materia de transporte urbano (como en otros asuntos) son las cualidades contradictorias de un actor que se presenta como único y heterogéneo, omnipresente y poseedor de escasos recursos propios, juez y parte. El servicio público de múltiples concesiones no se asimila ni a una contratación firme, ni a un total retiro del estado. Sería más bien una modalidad propia de organización del transporte colectivo en América Latina, basada en la iniciativa privada pero dejando al poder público sus prerrogativas formales de fijación del marco general de intervención de aquella.

Usuarios, transportistas y estado, cada uno de **los actores de la trieda del transporte urbano** en América Latina, se nos aparece como **ambivalente,** en tanto presenta características intrínsecas de fuerza y de debilidad. Dicha ambivalencia marca profundamente las relaciones que se establecen entre ellos.

La **fuerza** de los transportistas remite a la debilidad del poder público, cuando este reduce su intervención a los meros aspectos formales y renuncia al ejercicio de sus atribuciones. Remite también a la extrema cautividad de los usuarios, que suelen acomodarse a las condiciones imperantes del servicio. La fuerza de los usuarios, cuando se expresa en acciones de protesta, se debe tanto a la irracionalidad de la oferta como a la inercia de las burocracias. La fuerza del estado proviene, antes que nada, de sus funciones de árbitro frente a los intereses particulares de unos y otros, y de la incapacidad de los transportistas en autoregular la oferta en conformidad con las necesidades sociales. Las tres máximas expresiones de esas fuerzas respectivas son el **corporativismo** de los transportistas, el **reivindicacionismo** de los usuarios y la **estatización.**

La debilidad de los transportistas proviene de la necesidad que tienen de acudir a la intervención del estado para organizar el servicio y para dar cierta coherencia al embrollo de gremios, cooperativas y propietarios. La debilidad de los usuarios resulta del poder de los gremios de transportistas y de la permisividad de las instancias administrativas. Es también manifiesta frente a las empresas públicas cuando éstas se alejan de sus funciones sociales. El estado parece endeble al no lograr articular ni controlar los sistemas, en el marco de la multiconcesión eventualmente complementada por empresas estatales deficientes. Conviene también recordar que tanto las clases populares como los transportistas privados y los asalariados de las empresas públicas representan importantes clientelas políticas, cuyo peso se evidencia en las políticas de transporte urbano aplicadas por los diversos regímenes. Las tres máximas expresiones de esa debilidad serían la **dispersión** de la oferta, la **cautividad** de la movilidad y la **inercia** burocrática.

La fuerza de unos remite a la debilidad de los otros. La **duplicidad de esas relaciones triádicas** permite entonces explicarse tanto las lógicas convergentes de los sistemas, cuando predominan interven-

ciones estructurantes de ciertos actores, como la dispersión centrífuga que queda como la característica recurrente en la mayoría de las situaciones. Fuerza y debilidad relativa de los actores varían de una ciudad y de una coyuntura a otra.

9. ¿COMO TE MUEVES?

En el fondo, la duplicidad de los actores de los sitemas de transporte colectivo atañe a la **doble lectura** que se puede hacer de su comportamiento, en función de lo que hemos recordado anteriormente como dos orientaciones básicas de la investigación urbana latinoamericana. Por un lado, el proceso histórico-estructural de constitución de la ciudad a partir de las migraciones internas; el caótico orden de heterogéneos elementos traidos de ámbitos extra-urbanos; y el letargo burocrático-autoritario en el cual se enraíza el estado en esta región: esos fenómenos arrojan una luz pertinente sobre la pasividad de la tríada de actores. Da cuenta de cuando ellos no se presentan como fuerzas vivas de la evolución de las ciudades, o dicho más abruptamente cuando no parecen actores. Entonces, el movimiento se desvanece en una atemporalidad de la ciudad donde esta parece estática, condenada y sin destino.

Tal imagen de una ciudad y de actores pasivos explica el reparo hacia esa corriente de investigaciones, que ha podido mostrar cierta generación de investigadores más volcados hacia la impaciente búsqueda de coyunturas más álgidas y signos más evidentes de cambio. Ciertamente, nos llevó a menospreciar objetos y categorías más finas de análisis, en donde hubiéramos hallado otros signos del movimiento. Pero una vez agotadas las coyunturas movidas, se revalorizan hoy los pequeños espacios del movimiento que aminora el efecto reificador de la crisis.

Al dirigir la lupa hacia la movilidad cotidiana de los pobladores, de las mujeres o de los trabajadores fabriles, podemos reconocer significativos **procesos de territorialización y estrategias de supervivencia** o de resistencia a la crisis, que aún hablan de una ciudad en proceso. De hecho, esa entrada es heurística en cuanto no se reduce a la mera dimensión sectorial del análisis de los desplazamientos de los habitantes, más bien involucra a otros elementos constitutivos de

los espacios urbanos en territorios de vida, como son por ejemplo, los demás equipamientos de infraestructura y servicios básicos (agua, desagüe, basura, pero también abasto, culto, etc.). El desvío por una problemática sectorial nos invita entonces a abrir el campo de la investigación a temas que pueden ser vistos como laterales, pero que son centrales en los modos de vida.

Algo semejante sucede al indagar sobre la heterogeneidad y fragilidad de los transportistas, siempre y cuando se deje de lado ociosas preguntas como la de su formalidad, preocupándonse más bien de sus lazos con la economía urbana. Interesa elucidar sus **orígenes antropológicos y culturales, los patrimonios familiares** que se transmiten de una generación a la siguiente, de una cooperativa a la vecina. De hecho, coadyuvan ellos al proceso de territorialización a igual título que los vendedores-cisternas del agua barrial, los maestros de escuelas, los artesanos (y todas aquellas profesiones tan bien retratadas en la cantata Santa María de Inquique). Finalmente, la endeblez de los poderes públicos en materia de transporte habla de las **alambicadas relaciones entre el estado y la sociedad latinoamericana.** Claro, resulta siempre peligroso tipificar al estado a partir de uno de sus campos de producción; pero el tratamiento que él da a una dimensión tan vivencial de la ciudad como el transporte (o el habitat, o la gestión urbana) dice mucho respecto a la relación entre gobernados y gobernanes, así como el carácter diáfano y movedizo de las relaciones entre ambos.

Ahora bien, el rostro dinámico de los actores importa más directamente a los adeptos de la conflictividad urbana latinoamericana, en tanto el transporte es un terreno en el cual se puede visualizar el cambio. Pero ese aspecto interesa también a antiguos investigadores de la otra corriente, que ven en el impetuoso desarrollo de los transportistas materia para reformular sus planteamientos, a los cuales incorporan también la democratización de los estados latinoamericanos e incluso el radicalismo de los movimientos de usuarios. Resulta notorio que, en la actual coyuntura, fenómenos tales como el "sendero luminoso" peruano les den oportunidades de resurgimiento. Para ellos, el **radicalismo de los descontentos** del transporte es una de las tantas expresiones del dualismo, en un momento en el cual el polo subversivo estaría desbordando el polo dominante de la sociedad. Aplicado a los transportistas, este renovado interés es aún más níti-

do, siendo el transporte un sector privilegiado por todos los analistas de la **informalidad urbana,** en plena continuidad con su antigua visión de la marginalidad. El corporativismo gremial de esa profesión alimenta una teoría de la autonomía y de la ingeniosa vitalidad de los empresarios no-regulados, y sirve de palanca para sopesar luego el comercio ambulatorio o la industria clandestina. Por ende, la agresiva intromisión del estado en los asuntos del transporte es un pretexto para polemizar sobre el **papel discreto o no** que le corresponde a éste en la ciuad. Hay quienes niegan la posibilidad, o la pertinencia, de un servicio público en la sociedad latinoamericana, más aún cuando la economía hace crisis; pero otros ven en el neo-populismo un giro positivo.

*****

Es bien difícil contestar la pregunta que encabeza esa ponencia: da la impresión que cada quién se mueve a su antojo, exactamente con el mismo grado de libertad que la del toro en las arenas; o sea, nos reúne el espectáculo, del cual son partícipes tanto el animal como su domador y el distinguido público. ¿Quién sabe dónde va parar el juego y por dónde evolucionará la investigación? La metáfora de la corrida me permite apuntalar en conclusión tres ideas al respecto.

- En su movimiento desde la madre patria a la sierra del Yawar fiesta, pasando por el criollo Toromataí, la corrida ha venido sufriendo profundas transformaciones. Algo similar ocurrió con la ciudad y con la conceptualización que se hace de ella. Ojalá podamos entonces recuperar la aguda visión de un José María Arguedas, quien supo mirar, como pionero **antropógolo urbano, tanto el proceso como el conflicto.**

- Los cánones de la corrida son muy precisos, y la técnica del torero se estudia con detenimiento. Algo similar ocurre con las nuevas problemáticas sectoriales de la investigación urbana, que nos exigen una **atención particular en lo técnico de las cosas.**

- Aún tengo en mente una corrida ayacuchana, en un pueblo donde los propietarios de vacas -en aquella oportunidad apodadas toros para la diversión de tanto borrachito- cuidaban su rebaño latigo en mano (claro está, los latigazos iban dirigidos a los irrespetuosos toreros

de ocasión, mas no a los animales). Parte del espectáculo fue, por supuesto, que las gradas de las arenas de fortuna cayeran en plena festividad. Ojalá no nos ocurra otro tanto con la bancada desde la cual todos, tanto los histórico-estructuralistas como los conflictivistas o los localistas, miramos nuestro **territorio común.**

REFERENCIAS

1. Aparte de las referencias generales de la investigación urbana que son aquí recordadas sin ningún afán de exhaustividad, y que se pueden fácilmente precisar en la bibliografía general de la materia, las referencias relativas al transporte son casi todas extraídas, sin ninguna otra intención que la de dar a conocer lo que está en la mano, de: INRETS/CIUDAD, Transporte y servicios urbanos en América Latina, Actas del taller de investigación de Quito, 8-12 de julio de 1985, Tomo I: Transporte y ciudadanos, París, Diciembre 1985, 368 pp., y Tomo II: **El servicio público,** París, Enero 1987, 360 pp.

PROBLEMAS Y POLITICAS DE VIVIENDA EN MEXICO

Martha Schteingart

1. INTRODUCCION

En este trabajo nos proponemos presentar un análisis sintético de la investigación referida a los problemas y políticas de vivienda en México, desde comienzos de los años cincuenta hasta la actualidad. El momento de inicio del estudio ha estado determinado por la existencia de trabajos sobre el tema que, por lo menos, han resultado accesibles a través de la consulta de bibliografías disponibles o balances anteriores de la investigación urbana.

Nos ha parecido pertinente no partir de periodizaciones realizadas en otros trabajos sino más bien seguir una evaluación por décadas, para luego realizar nuestros propios cortes temporales a partir del análisis de la bibliografía que se adjunta.

Más que una consideración exhaustiva de la literatura sobre la temática que nos ocupa[1] haremos referencia a los trabajos más salientes y representativos de los diferentes subtemas y enfoques que se incluyen dentro de este campo de estudio, poniendo énfasis, en la medida de lo posible, en las metodologías y fuentes de información utilizadas, en el contexto institucional en que fueron realizados, así como en los avances que ellos representan para un conocimiento más científico del campo en cuestión. Un aspecto que nos ha parecido impor-

tante plantear, es el de la vinculación "investigación académica-Estado", sobre todo por la índole del tema, tan relacionado con la acción de las instituciones oficiales y además porque, en términos generales, el Estado se ha ido convirtiendo (tanto en México como en otros países) en centro de demandas y apoyos para la investigación en ciencias sociales. Las interacciones entre sectores académico y oficial, se reproducen a través de una trama de oferta y demanda de nuevos temas que nutren el desarrollo de la investigación, y que en parte provienen de la necesidad de mejorar teorías, metodologías y técnicas para la comprensión de lo ocurrido, para el diagnóstico de lo que está ocurriendo, para el pronóstico del porvenir, y el diseño de estrategias e instrumentos para operar. Sin embargo, la investigación tiene también una dinámica propia ya que se da un proceso autoexpansivo y autoalimentado que proviene de los problemas, necesidades y limitaciones del propio quehacer académico[2]. Como parte de él, la formación de los investigadores, dentro o fuera del país, y las influencias académicas de algunos países centrales juegan un papel muy importante en la orientación de los programas, la elección de temas prioritarios, y la definición de marcos teóricos.

Trataremos de mostrar a través de esta presentación cómo se han dado las relaciones con el Estado y cómo se ha ido constituyendo y transformando un medio adecuado para la investigación urbana, dentro de instituciones académicas ya existentes o de otras que fueron creándose más recientemente.

También es importante tener en cuenta qué ha ocurrido con las relaciones entre el sector académico y las organizaciones o grupos populares, sobre todo cuando se trata de investigaciones centradas en al análisis de la problemática habitacional de esos grupos. Es decir, que la dinámica del sector académico está necesariamente condicionada por sus relaciones con otros sectores de la sociedad, y por el juego interno de intereses e influencias.

Hasta este momento no se han producido trabajos especiales que evalúen las investigaciones en materia habitacional en México; algunos (que se incluyen en la primera parte de la bibliografía) analizan los aportes de los estudios urbano-regionales, y sin duda el trabajo más completo y sistemático es el realizado en El Colegio de México (Unikel y Lavell, 1979). Sin embargo, esta evaluación abarca un

campo muy amplio y heterogéneo, por lo cual sus autores no han podido profundizar en las distintas áreas temáticas consideradas. Así los estudios referidos a vivienda ocupan un lugar bastante secundario y los comentarios con respecto a los mismos son muy generales y a veces poco precisos. El balance más actualizado realizado en la UAM Azcapotzalco (Universidad Autónoma Metropolitana, 1985) también cubre un campo muy amplio, y aunque incorpora alguna bibliografía más reciente, no la analiza sistemáticamente; el tema que nos ocupa queda nuevamente relegado.

2. LA INVESTIGACION SOBRE VIVIENDA ANALIZADA POR DECADAS.

Los trabajos que analizaremos a continuación comprenden publicaciones y documentos oficiales, libros y artículos publicados por instituciones académicas y editoriales comerciales así como algunos documentos de investigación (incluído tesis) o ponencias presentadas en foros o seminarios académicos, que no han sido editados.

En general, la mayor parte de los estudios incluidos en la bibliografía están publicados, y somos conscientes que el número de documentos y tesis no publicados es muchísimo menor que el que seguramente existe (aquí sólo aparecen aquellos a los que hemos tenido acceso). También se incluyen algunos trabajos de investigadores mexicanos publicados en el extranjero, y aquellos de estudiosos extranjeros aparecidos en sus respectivos países, siempre que no estén editados en México.

Nos ha parecido interesante considerar para cada etapa el número de trabajos así como el tipo de publicación y el origen de los mismos, información adicional que nos permitirá completar el balance para cada década, y observar los cambios ocurridos, en un sentido global, a lo largo del período considerado.

2.1. Etapa 1950-1959.

En los años cincuenta se destacan las investigaciones efectuadas en algunos organismos públicos especializados, sobre todo en el Instituto Nacional de la vivienda, publicados hacia fines de esta década

(Instituto Nacional de la Vivienda, 1958 a,b y c) y que junto a las del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas de 1952, constituyen las primeras denuncias del agudo problema de la vivienda que comenzaba a sufrir la población de escasos recursos de la Ciudad de México.

Al finalizar la segunda guerra mundial sólo existían programas públicos menores de vivienda; pero como consecuencia del proceso de rápida urbanización y del surgimiento de nuevos grupos sociales comienza a producirse una demanda creciente de vivienda urbana que se consideró necesario atender. Así, en los años cincuentas se crean nuevas instituciones como el Instituto Nacional de la Vivienda, y se modifican otras como el citado Banco Nacional Hipotecario, para responder más adecuadamente a las demandas de la población[3].

En este contexto, entonces, que se realizan importantes estudios sobre el tema, muy vinculados a las necesidades de intervención del Estado y usando las técnicas y concepciones en boga en ese momento. La ausencia de instituciones académicas o privadas dedicadas a la investigación en estos temas, impulsó a los organismos implicados a efectuar sus propios estudios.

Así el trabajo titulado **Herradura de Tugurios** (INV, 1958),uno de los más difundidos, fue realizado con la intención de brindar una base para la elaboración de programas a corto y mediano plazo de regeneración urbana, en una área considerada como el corazón de la Ciudad de México. En él se propone la eliminación del tugurio y su sustitución por nuevas habitaciones. Contiene un relevamiento de la zona, con una minuciosa descripción de las condiciones físicas de las viviendas y de las características de los pobladores, obtenidos a partir de una encuesta, incluyendo además todos los elementos para un proyecto urbanístico. Este trabajo está inspirado en los conceptos higienistas de la época, y en la consideración del tugurio como un "cáncer urbano" que hay que erradicar, visión que predominó en los años cincuentas en América Latina. Los demás trabajos realizados por los organismos mencionados presentan un carácter similar.

Otros trabajos de la década, que vale la pena destacar, son los realizados por el antropólogo norteamericano Oscar Lewis (Lewis O., 1959), sobre todo el referido a la cultura de la vecindad en México.

Si bien este estudio no está centrado en la vivienda, hace referencia a ella, al atribuir un papel destacado a la vecindad central en la Ciudad de México, como el marco espacial donde se desarrolla la **cultura de la pobreza.** Veremos más adelante cómo se da una continuidad de este tipo de análisis culturalistas y psicologizantes, en los estudios relativos a los migrantes y las "zonas marginadas", realizados sobre todo por otros estudiosos norteamericanos.

El panorama de esta etapa se completa con algunos trabajos de tipo "ensayístico", construidos a partir de intituciones o de un conocimiento directo de situaciones muy puntuales. Ellos irán teniendo un peso cada vez menor en la literatura especializada, a medida que la investigación académica vaya cobrando amplitud y mayores alcances.

2.2. La etapa 1960-1969.

En esta época continúan algunos estudios importantes realizados por organismos del Estado, y entre estos se destaca el que llevó a cabo el Instituto Mexicano del Seguro Social en 11 ciudades del país (IMSS, 1967)[4]. Este estudio, realizado entre 1962-63 por un gran equipo interdisciplinario de arquitectos, antropólogos, sociólogos y psicólogos se apoyó básicamente en la rigurosa elaboración de muestras estratificadas de las viviendas en cada una de las ciudades, en la aplicación de encuestas muy detalladas de las viviendas y sus ocupantes y en el análisis habitacional por sectores urbanos. El trabajo partía de la premisa que "los datos que ilustran el problema sólo tienen utilidad si esa información es suficiente para fundar en ella acciones eficaces para la solución del problema". Se pensaba entonces que describir la calidad física de la vivienda y señalar las discrepancias entre los requerimientos de las personas y sus habitaciones, implicaba definir "el problema de la vivienda" y conocer cuáles podrían ser las acciones adecuadas para resolverlo.

A pesar de las limitaciones señaladas en cuanto al enfoque general utilizado, y de la posición ingenua que tenían sus autores con respecto a la posible solución de los problemas planteados, el trabajo ha permitido ofrecer un cuadro muy detallado de la calidad y situación física de la vivienda en las 11 ciudades, así como sus deficiencias e inadecuaciones. Además, el estudio ha aportado elementos relevan-

tes en cuanto a la subdivisión interna de esos centros urbanos en zonas homogéneas, establecidas en base a la calidad de la vivienda que sirvió luego para otras investigaciones importantes sobre migración, estructura ocupacional y movilidad en la Ciudad de México (Unikel y Lavell, 1979).

Otro grupo de trabajos de esta década fué realizado en Monterrey (importante ciudad industrial del país), donde en el Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Nuevo León se desarrolló una breve etapa de estudios locales referidos, algunos de ellos, a los pobres de la ciudad y al problema de la vivienda [Centros de Investigaciones Económicas, 1967 (a)].

Dentro de estudios urbanos que implícitamente consideran aspectos habitacionales, podemos mencionar el trabajo del geográfo francés Bataillon sobre las zonas suburbanas de la Ciudad de México (Bataillon C., 1968) y realizado en el Instituto de Geografía de la UNAM. En este estudio el autor se refiere a los tipos de hábitat suburbanos, en un momento en que el viejo concepto de Ciudad de México, debe ser reemplazado por el de "un inmenso espacio complejo". Dentro de un enfoque netamente descriptivo de la geografía urbana, se usan mapas y gráficas para ilustrar las características de los tipos de hábitat que iban apareciendo, destinados a diferentes grupos sociales. El trabajo tiene el mérito de sistematizar alguna información disponible, complementándola con observaciones directas, para entregar una primera descripción de nuevos fenómenos metropolitanos.

En esta década se presentan, entonces, análisis y encuestas minuciosos realizados, como en los cincuentas, por organismos públicos y algunos estudios académicos desarrollados en centros universitarios por economistas y geógrafos.

Aunque entonces las investigaciones urbanas en América Latina estaban marcadas por la teoría de la marginalidad, no encontramos aún en nuestra bibliografía trabajos importantes que intenten describir los "cinturones de miseria" de las ciudades con un enfoque funcionalista de ese tipo.

2.3. La etapa 1970-1979.

El número de trabajos aumenta notablemente en esta etapa, diversificándose además las orientaciones prevalecientes, el tipo de instituciones donde se investiga y las disciplinas involucradas. El número de trabajos aumenta más de 5 veces con respecto a la década anterior.

En los primeros años continúan los análisis centrados en una concepción físico-espacial de la problemática habitacional (BANOBRAS, 1970; INFONAVIT 1975), agregándose además estudios de corte sociológico funcionalista, como los de Cornelius (1973). En ellos se pone énfasis en los efectos que tienen las colonias "marginales" sobre los migrantes a la ciudad; el lugar de residencia y más específicamente, las necesidades de la comunidad en cuanto a tierra, servicios y vivienda, influyen en la conducta y las actitudes políticas de los migrantes pobres. A partir de estudios efectuados en varias colonias que tenían diferente grado de consolidación en la Ciudad de México, Cornelius deduce que los niveles más bajos de demanda se encuentran en comunidades que habían logrado mayor seguridad, demostrando al mismo tiempo que las colonias populares no son un foco de subversión sino un medio donde los habitantes muestran un bajo nivel de politización que puede aún reducirse si se mejoran sus condiciones materiales de vida. La erradicación, como se planteaba en los cincuentas, no es necesaria y las colonias pueden transformarse en un lugar de "integración" de los migrantes al medio urbano.

También a principios de los setentas John Turner y algunos de sus discípulos y colaboradores realizaron estudios para México, como asesores de algunas instituciones del Estado (Departamento del Distrito Federal y AURIS[5]. Estos partían de la premisa de la superioridad de la autoconstrucción en relación a la vivienda realizada por instituciones públicas, y tanto los análisis como las recomendaciones emanadas de los trabajos estaban orientados a estimular políticas de apoyo a esa forma de producción habitacional (Turner J., 1971 y Sudra T., 1975).

Desde algunos centros académicos norteamericanos como la Universidad de Texas también se impulsaron estudios tendientes a confirmar las tesis y puntos de vista de Turner sobre las características y

soluciones habitacionales para los migrantes pobres (Ugalde A., 1975). A partir de una encuesta aplicada en una colonia de Cd. Juárez, (en la frontera de México con E.E.U.U.) para conocer las condiciones de vida de los migrantes, se concluye que la autoconstrucción permite producir viviendas aceptables, que van mejorando con el tiempo: "En los países pobres la autoconstrucción es un recurso para procurarse empleo e ingresos; la casa otorga una manera de ahorro y resistencia a la inflación..."

Para completar la presentación de los trabajos referidos a los migrantes, a sus actitudes políticas y a la marginalidad social, realizados en la primera mitad de los setentas, debemos mencionar el estudio de Lomnitz (1975), de tipo antropológico y orientación "marginalista" y la investigación de Montaño (1975-1976) sobre la politización en los asentamientos espontáneos; esta podría considerarse como un trabajo de "transición" entre aquellos de corte funcionalista que hemos mencionado y los de orientación marxista o "histórico estructural" que presentaremos más adelante.

Independientemente de las interpretaciones sociológicas y políticas que se encuentran y de las connotaciones que ellas pueden tener para la práctica social, no cabe duda que estos trabajos aportan algunos elementos importantes para el conocimiento de las condiciones físicas y sociales en las que se desarrollaba la vida de crecientes contingencias de migrantes pobres en las ciudades. Dentro de esas condiciones el problema de la vivienda ocupaba un lugar relevante.

Por esos mismos años, se lleva a cabo en El Colegio de México una investigación realizada por economistas (con apoyo financiero de la OCDE y algunos bancos internacionales) para calcular la posible generación de empleo a través de la construcción de vivienda. Utilizando diferentes modelos y técnicas complejas de cálculo, se estimó la generación de empleo directo e indirecto según tipos de vivienda, insumos utilizados y tecnología adoptada, estimaciones que se vinculan posteriormente a aspectos financieros y de inversión. Por esta vía del análisis económico neoclásico, se llega a la conclusión que la vivienda para los sectores de menores recursos (a pesar de los subsidios que requiere por parte del Estado) es la más adecuada para la reactivación económica y la generación de empleo. Así, decisiones políticas como la creación de los Fondos de la Vivienda para Traba-

jadores, quedarían reafirmadas por estudios económicos realizados más o menos contemporáneamente.

Desde 1975 comienza a desarrollarse en México una nueva orientación de los estudios urbanos y habitacionales, así como una multiplicación de los mismos en diferentes instituciones académicas y centros privados, que se nutren de los aportes de especialistas mexicanos, formados en centros universitarios, sobre todo europeos, y también de profesionales latinoamericanos que tuvieron que dejar sus países de origen por razones políticas.

La apertura democratizante del gobierno de Echeverría permitió crear un clima político adecuado para la búsqueda de nuevas orientaciones críticas en las ciencias sociales y en la investigación urbana en particular. Esa apertura coincidía con el análisis de los problemas urbanos, que comenzó a darse sistemáticamente en Francia desde comienzos de los setentas, siendo su impacto enorme en otros países, incluyendo algunos latinoamericanos.

Al mismo tiempo, la creación, entre otros, de nuevas instituciones y programas habitacionales y de regularización de la tenencia de la tierra[6], por la citada administración echeverrista, generó una demanda de estudios y propuestas y un ambiente propicio para el desarrollo de la investigación y la reflexión en torno a los problemas y políticas urbanas.

De esta manera, la coincidencia de una coyuntura interna favorable y de factores externos que incidieron en el impulso de ideas y teorías nuevas, como en el aporte de recursos humanos y financieros importantes, ha colaborado indudablemente para hacer factibles los avances conseguidos a través de las investigaciones que presentamos a continuación.

El primer trabajo publicado, que se propone explícitamente analizar el problema de la vivienda en México presentando los elementos empíricos del mismo en el contexto de la lucha de clases, es el de Oscar Núñez (1974). En él analiza básicamente los alcances y contenidos sociales de cuatro programas urbano-habitacionales del Estado, al que considera "instrumento privilegiado de las clases dominantes para realizar sus intereses"[7].

Pero, en realidad, la primera investigación de gran envergadura realizada en el país, dentro del enfoque marxista aplicado a los estudios urbanos de la época, fue la de COPEVI. Ella se llevó a cabo entre 1975 y 76, coordinada por P. Connolly, como parte de un proyecto para estudiar la vivienda de bajo costo en siete países latinoamericanos, con el patrocinio del Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (IDRC), la coordinación de SIAP y el asesoramiento de Emilio Pradilla.

El estudio se dividió en cinco sub-temas, referidos a los **agentes financieros, la industria de la construcción, el mercado del suelo urbano, las políticas del Estado y las soluciones habitacionales existentes.** Sólo una parte de los trabajos fue publicada en tres volúmenes (COPEVI, II, III y IV, 1977), quedando el resto del trabajo en documentos mimeografiados (Connolly P., 1975 y 1977; Connolly P. y Romero G., 1975). Como aclaran los autores, la investigación pretendía abarcar diversos aspectos del problema habitacional, (aún cuando no se profundice mucho en alguno en particular) para dar una visión global del mismo; ello resulta indispensable debido al estado del conocimiento sobre el tema en ese momento.

El trabajo utiliza variadas fuentes de información como censos, documentos oficiales, recortes periodísticos y trabajos de campo realizados por COPEVI durante doce años de actividad[8]. Ello les ha permitido reunir una gran información sobre los diferentes sub-temas tratados, aunque no la suficiente para apoyar algunas conclusiones que se han sacado con respecto a la vinculación del sector inmobiliario al capital financiero, o a la acumulación de capital en general.

También en esa época el grupo de Sociología Urbana de la UAM Azcapotzalco integrado, entre otros, por algunos miembros del equipo anterior, realiza una evaluación de INFONAVIT (sobre todo de uno de sus conjuntos habitacionales más importantes: el Rosario), por encargo de la misma institución. Este interesante trabajo, que no ha sido publicado y casi no ha circulado, se propone **evaluar las nuevas modalidades de intervención del Estado así como los fenómenos sociales que aparecen dentro de un gran conjunto habitacional.** En su desarrollo, el estudio incluye elementos metodológicos relevantes para la evaluación de una política de vivienda, y más específicamente para explicar porqué se crea una institución con de-

terminadas características, haciendo referencia a los agentes sociales que participan en su promoción y funcionamiento posterior.

Un aspecto que se considera fundamental para comprender la lógica de acción de la institución, se refiere a la racionalidad de acumulación del sector privado de la construcción y a cómo ésta interfiere en la eficacia de la política de vivienda del INFONAVIT; en otras palabras cómo el patrón de dominación definido como organización del poder económico se expresa en el control del aparato del Estado. Sin embargo este aspecto queda poco estudiado, debido, en parte, a las dificultades implícitas en este tipo de análisis. Luego volveremos sobre este punto.

La parte quizás central del trabajo (aunque metodológicamente es menos novedosa) presenta los resultados de una encuesta a la población del conjunto habitacional El Rosario, referidos a la situación social de los trabajadores, sus condiciones de vida, su práctica colectiva y su conciencia social y urbana. Estos análisis son comparados con los de otro conjunto estudiado, y constituyen de los primeros intentos de evaluar el impacto producido por las nuevas políticas habitacionales del Estado.

Que una investigación de este tipo se realice a partir de una demanda del sector público, resulta realmente sorprendente en México, y sólo puede explicarse si se tiene en cuenta las condiciones de la coyuntura política a la que ya hicimos referencia.

Esta investigación fué asesorada por M. Castells quien además después de una corta permanencia en México elaboró un trabajo de evaluación de las políticas urbanas de la época (Castells, 1977), apoyándose en un conjunto de estudios realizados por equipos de investigación formados en México. Creemos importante hacer notar que este tipo de trabajos, más que estimular estudios en profundidad, planteando preguntas que los especialistas locales deberían responder, promueven, por el contrario, la presentación de conclusiones e interpretaciones poco consistentes, que no surgen de los análisis concretos, sino de generalizaciones elaboradas en otros contextos, y a veces tampoco muy probadas para esos casos.

No podemos analizar aquí en detalle las contradictorias afirmaciones de Castells, con respecto a las políticas urbanas del gobierno de Echeverría, pero sí creemos que han tenido una influencia negativa para los investigadores que estaban comenzando a trabajar dentro de esta perspectiva. Ello sin negar muchos de los aportes positivos que los trabajos de ese autor han tenido, sobre todo para romper con las explicaciones tecnográficas y funcionalistas.

También a la misma época corresponde el estudio más completo sobre **políticas habitacionales del Estado,** realizado por El Colegio de México, a instancias del B.I.D., como parte de una serie de estudios sobre el tema, efectuados en varios países de América Latina con motivo de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Vancouver, 1976), (Garza G. y Schteingart, M., 1978). Este ha utilizado una visión similar a las anteriores, en cuanto a la definición de los elementos constitutivos de la problemática de la vivienda en una sociedad capitalista, en cuanto a la concepción general del Estado y de las contradicciones sociales. Aunque también se incorpora la dimensión socio-política a la interpretación de los fenómenos analizados, el trabajo hace más énfasis en los aspectos económicos del contexto general, y de los procesos de producción, intercambio y consumo de la vivienda, en los diferentes programas considerados.

Sin embargo, los procesos de producción sólo están analizados de manera muy superficial y fue a partir de esta investigación que pudimos comprobar que las acciones del Estado no podían entenderse de manera cabal sin considerar las prácticas específicas de los otros agentes actuantes, y sobre todo de las empresas privadas promotoras y constructoras que juegan un papel fundamental dentro del conjunto. Para responder a esa inquietud, surgida del mismo proceso investigativo, comenzamos el estudio del **sector promocional privado de la producción de vivienda,** cuyos primeros resultados fueron dados a conocer hacia fines de la década de los setenta (Schteingart M., 1978). Esta investigación fue en sus comienzos de carácter exploratoria, y tomó como referencia teórica y empírica los trabajos de Ch. Topalov para el caso francés, que tuvieron el mérito de ser de los primeros en entrar al análisis detallado de los agentes capitalistas que participan en la producción y circulación de la mercancía vivienda.

Para terminar el análisis de esta década debemos referirnos al conjunto de estudios que el Departamento del Distrito Federal encargó a COPEVI, como base para sus planes y propuestas de desarrollo urbano. (COPEVI 1973, 1976 y 1978). Si bien se trata de trabajos netamente descriptivos, vinculados a la planificación, aportan una información y análisis muy valiosos para un mayor conocimiento de la situación socio-espacial y habitacional de la Cd. de México. A diferencia de las décadas anteriores en que los estudios eran realizados por los mismos organismos públicos, en esta época ellos se encargan a despachos privados, o a instituciones académicas, apoyando de alguna manera a los nuevos equipos de investigación que se fueron creando.

2.4 La década de los Ochenta

La gran proliferación de estudios aparecidos en los últimos seis años[9] nos ha llevado a plantear una clasificación temática de los mismos, y a intentar básicamente un análisis de contenido de tipo más general, referido a esos conjuntos temáticos.

A partir de la consideración de los trabajos incluidos en la bibliografía hemos elaborado el cuadro siguiente:

	Década 80		Década 70-80	
Temas	Nº de trabajos	%	Nº de trabajos	%
-Políticas habitacionales	13	13.6	11	34.3
-Situación habitacional	4	4.2	6	18.7
-Asentamientos populares	22	23.2	8	25.0
-Autoconstrucción	12	12.6	2	6.3
-Suelo	11	11.6	2	6.3
-Industria de la Construcción	2	2.1	2	6.3
-Fraccionadores y promotores	7	7.4	1	3.1
- Vivienda en Renta	7	7.4	-	-
- Consecuencias del Sismo	14	14.7	-	-
- Estudios comparativos	3	3.2	-	-
TOTAL	95	100.0	32	100.0

Nota: Sólo se incluyeron los trabajos producto de investigaciones.

Del análisis del cuadro podemos deducir que últimamente se ha dado una concentración muy grande de trabajos referidos a la problemática de los asentamientos populares y la autoconstrucción (35% del total). Por otra parte, los sismos ocurridos en septiembre de 1985 han generado también un número considerable de estudios, sobre todo si tenemos en cuenta que ellos se han llevado a cabo en sólo un año y medio. Nos ha parecido interesante comparar estos datos con los de la década anterior, para poder observar los cambios ocurridos en cuanto a énfasis temático. Podemos comprobar que mientras en la década pasada la mayor proporción de trabajos se refería a las políticas habitacionales, representando además un porcentaje considerable aquellos que describían la situación habitacional, en los últimos años, este tipo de estudios ha perdido mucho peso dentro del conjunto. Los trabajos sobre asentamientos populares presentan una importancia similar en ambas etapas, habiendo crecido bastante en los ochenta el interés por los análisis de la problemática del suelo urbano y la autoconstrucción. El tema de la vivienda en renta parece que recién comienza a tratarse en los últimos años[10].

Dentro de los trabajos que analizan las políticas del Estado en materia habitacional, encontramos algunos referidos a determinadas coyunturas históricas, como el Cardenismo, el sexenio de López Portillo, o los primeros años de la crisis (Perló, 1980; García-Perló, 1982; Schteingart 1984) y otro grupo que estudia los programas y acciones de alguna institución específica como FOVI ó INFONAVIT (Román. 1983: García Perló, 1984). Mientras que en la década pasada varios estudios sobre este tema se trataron de ser más abarcativos y globalizantes, en los años recientes ellos tienden a referirse, casi exclusivamente a aspectos parciales, locales o coyunturales, con el objeto de profundizar en el conocimiento y evitar las generalizaciones que se venían haciendo anteriormente. En general, podemos decir que existe una continuidad de enfoques en estos trabajos con relación a los realizados en la segunda parte de la década anterior.

Con respecto a los estudios referidos a la situación habitacional, (para Orizaba, Córdoba, el Distrito Federal y el conjunto del país), ellos difieren en su orientación, ya que aquellos realizados en el sector público (COPLAMAR, 1982 y Stolarski, 1982) son de tipo descriptivo, poniendo énfasis, sobre todo, en los aspectos físicos de la vivienda, en una tipificación de la misma, o en la adecuación entre marco físi-

co y necesidades familiares (con la perspectiva tradicional del déficit). En los estudios (tesis de Maestría) realizados en el ámbito académico (Rebolledo, 1985; Azogue, 1983) la situación de la vivienda se vincula, en cambio, a factores sociales, como la ubicación de las familias dentro de la estructura de clases de la sociedad, o bien a la incidencia de las políticas del Estado sobre la producción, circulación y consumo de las viviendas, en diferentes períodos históricos.

Con respecto a los estudios sobre asentamientos populares, los enfoques han cambiado totalmente con respecto a aquellos prevalecientes en los trabajos funcionalistas y marginalistas de principios de los setenta. Aunque dentro de estos estudios existen diferencias de énfasis temático, la mayoría prioriza los aspectos de **apropiación ilegal del suelo, los procesos de regularización y consolidación de la colonia, las luchas que han llevado a los pobladores** a enfrentarse con el Estado o con otros agentes sociales: en general dentro de un marco explicativo histórico-estructural. Es decir, que la existencia de estos asentamientos se explica a partir del proceso global de urbanización capitalista, y más específicamente de los procesos de producción del marco construido para diferentes estratos sociales, dentro de los cuales las acciones de los agentes involucrados (incluyendo las variadas instancias del aparato del Estado) y las contradicciones y conflictos entre los mismos ocupan un lugar privilegiado del análisis. Por otra parte, la necesidad de vincular los aspectos de inserción de la población asentada, dentro del mercado de trabajo urbano, con aquellos referidos al acceso al consumo colectivo, ha ido surgiendo de manera cada vez más clara para elaborar una explicación articulada de estos fenómenos de la urbanización popular.

Aunque también están referidos a los asentamientos populares, preferimos considerar en un grupo separado a aquellos trabajos centrados en **la producción popular de la vivienda,** o sea en **la autoconstrucción** total o parcial de la misma. El conocimiento de esos procesos (y sus implicaciones con respecto a las políticas públicas) ha sido impulsado en parte por el mismo sector oficial, que ha venido desarrollando nuevos programas de apoyo a la producción popular de vivienda, sobre todo a través de FONHAPO[11]. Ello se ha vuelto más imperioso debido a que, con la crisis, los sectores de la población que no tienen acceso a los programas de vivienda terminada son cada vez más numerosos, al mismo tiempo que aumentan las dificul-

tades para autoconstruir individualmente una morada por más mínima que sea.

Así, se han realizado varios estudios basados en encuestas, en diferentes ciudades del país, para conocer con mayor detalle cómo se han dado los procesos de "autoconstrucción" (Bazant, 1982, Legorreta, 1984, Hiernaux, 1986, Castañeda y Villareal, 1986). Las encuestas promovidas por CECODES[12] se realizaron en general antes de la crisis de 1982, que impactó fuertemente el consumo de los sectores populares. Más recientemente se llevó a cabo en El Colegio de México, un estudio que, a través de entrevistas con informantes claves de colonias populares de la Cd. de México, intenta dar algunos elementos para una evaluación más actualizada de la producción habitacional popular (Schteingart, 1986). Estos trabajos se complementan con algunas evaluaciones de los programas oficiales de autoconstrucción (Mier y Terán 1982; Ziccardi y Mier y Terán, 1985).

Tanto los estudios más globales sobre los asentamientos irregulares, como los más específicos centrados en la "autoconstrucción" de la vivienda, están referidos principalmente a casos concretos, de diferentes ciudades del país. Ello ha permitido comenzar a superar la etapa de grandes generalizaciones sobre estos fenómenos de la urbanización, para entrar a la consideración de las diversas situaciones concretas que se dan dentro de una realidad compleja y cambiante, sobre todo a partir de la gran crisis económica que afecta al país desde 1982.

Al mismo tiempo, en muchos casos, a través de estos trabajos se ha establecido una vinculación más permanente y productiva con los habitantes de las colonias estudiadas y sobre todo con las organizaciones independientes del partido oficial.

El cuarto grupo de trabajos de investigación se refiere a la problemática del **suelo urbano** (íntimamente vinculado a la vivienda). Aunque algunos aspectos de la legalidad de la tenencia y de las formas de apropiación y regularización de la tierra, han aparecido tratados para casos específicos de asentamientos irregulares, dentro del segundo grupo de trabajos, en este caso se trata de estudios más generales sobre esa problemática.

Los trabajos sobre **precios del suelo** han sido muy escasos, sobre todo utilizando interpretaciones a partir de la teoría marxista de la renta, debido a las enormes dificultades para operativizar los conceptos utilizados en la misma. Ultimamente este tema ha vuelto a generar el interés de algunos investigadores, los que han formado una red para promover e intercambiar estudios al respecto. Sin embargo, en un foro organizado recientemente (qué convocó principalmente a investigadores de centros universitarios de provincia) sólo un trabajo se refirió específicamente a la temática de los precios y la renta del suelo, en Tijuana (Arce Luna, 1987).

En cambio, el tema de **la urbanización de los terrenos correspondientes a los núcleos agrarios** (ejidales y comunales), en las áreas de expansión de las ciudades, ha ocupado el interés de varios investigadores, debido básicamente al rápido crecimiento de las mismas sobre ese tipo de tenencia, a los múltiples conflictos que él ha generado, y a la necesidad de explicar los particulares procesos y relaciones sociales que acompañan el crecimiento de las ciudades mexicanas. Esos procesos y relaciones no se dan en la urbanización de otros países latinoamericanos. Estos trabajos se han realizado principalmente para la Cd. de México (Cruz, 1982; Durand, 1983 y Calderón 1986) y en mucho menor medida para otras ciudades (Hiernaux y Laurelli, 1982, Univ. Autónoma de Querétaro, 1987).

Dentro de estos estudios destacan los realizados por Antonio Azuela que, incorporando **la cuestión jurídica en el análisis urbano,** ha enfatizado el papel del orden jurídico como condicionante de los procesos de formación y consolidación de los asentamientos irregulares, y particularmente de aquellos que se establecen sobre terrenos ejidales (Azuela, 1982, 1984, en prensa).

Los estudios sobre **los agentes capitalistas que participan en el proceso de producción de la vivienda** son aún muy limitados, principalmente aquellos referidos a la construcción (Connolly, 1987; Ziccardi, 1986). En cuanto a los promotores inmobiliarios y los fraccionadores capitalistas la investigación sigue siendo todavía bastante reducida, aunque se han agregado a nuestros análisis para la Ciudad de México algunos para otras ciudades como Querétaro y Mazatlán (García B., 1986; Martínez del Villar, 1987). Nuestra investigación sobre el tema, basada en una encuesta realizada a fines de los seten-

ta, ha sido retomada para analizar el impacto de la crisis sobre ese sector, y más específicamente la nueva articulación entre las prácticas de los promotores y las políticas del Estado (Schteingart 1983 y 1987).

Nos ha parecido de interés incluir en este grupo otros trabajos que, aunque no se refieren a agentes estrictamente capitalistas (como los que operan dentro de la producción "formal" de la vivienda) analizan el comportamiento de actores importantes dentro de la urbanización popular. Nos referimos a los estudios sobre fraccionadores clandestinos de la Cd. de México (Corona, 1983) y los referidos a promotores de colonias irregulares en las ciudades petroleras (Legorreta, 1984).

A pesar de que una proporción importante de la población mexicana habita viviendas rentadas, **el tema del arrendamiento** ha sido muy poco tratado por los investigadores. Sólo en los últimos años han aparecido algunos trabajos al respecto, entre los que destacan la tesis de A. Portillo (1980) y los documentos producto de dos investigaciones recientes.

Una de ellas realizaba en CENVI[13], se refiere al fenómeno de la renta de cuartos en las viviendas de asentamientos irregulares periféricas, que afecta a un número considerable y creciente de familias de escasos ingresos de la Cd. de México (Coulomb R., 1985, 1987). La otra, se viene realizando en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y abarca un espectro más amplio de situaciones, para lo cual desarrolla una tipología de habitaciones en renta. (Méndez, A., 1986, 1987).

Por último hemos agrupado los trabajos, bastante numerosos, que analizan el impacto del sismo de 1985, en la Cd. de México, y sobre todo sus efectos sobre la problemática habitacional de la ciudad central. Estos han sido muy violentos debido a la magnitud de los daños físicos y de la población afectada, habiendo generado importantes movilizaciones sociales, la formación de nuevas organizaciones independientes y algunas respuestas excepcionales (como la expropiación de predios en la zona de vecindades) y programas habitacionales novedosos, surgidos del Estado. Los fenómenos mencionados han recibido una gran atención por parte de diferentes investigadores

y originado trabajos relevantes de evaluación de los mismos en varios centros universitarios y de investigación, generando al mismo tiempo la publicación de números especiales de revistas académicas (en la UNAM, UAM, Colegio de México). Algunos trabajos se han centrado en el análisis de las movilizaciones sociales y de las organizaciones independientes de los pobladores, que han logrado constituirse en actores con una influencia decisiva en la elaboración de una política habitacional referida a la reconstrucción. (Massolo, 1986; Ziccardi 1986, 1987; Dahau, 1987; Ramírez, 1987). Otros, a través de una evaluación de medidas y políticas como la expropiación, la reconstrucción de vecindades y su cambio en la forma de tenencia, el fuerte subsidio al programa de Renovación Habitacional Popular, han enfatizado la necesidad de analizar los problemas conyunturales dentro del contexto más amplio de la crisis y en relación a las prácticas más permanentes del Estado (Azuela, 1987, Connolly, 1987).

Esta intensa actividad de investigación, se han acompañado de un replanteo de rígidos esquemas interpretativos (particularmente con respecto a las políticas del Estado) y sobre todo de nuevas formas de vinculación entre investigadores y pobladores damnificados, que implicaron poner en práctica un comienzo de investigación participativa.

En esta última década, entonces, se han incrementado considerablemente el número de trabajos e investigadores locales. Ello ha ocurrido gracias a la creación de nuevos centros universitarios y privados, a la modificación de los ya existentes (que han promovido áreas de estudios urbanos), y a la iniciación de nuevos programas docentes de posgrado, que han generado un número no despreciable de tesis sobre el tema que nos ocupa. A pesar de que varios centros y programas han aparecido en diferentes regiones del país, todavía los trabajos se concentran, en un alto porcentaje (68%) en la Ciudad de México mientras que los referidos a otras ciudades representan apenas un 14%.

Algunos centros de provincia son aún muy recientes y no han podido conformar equipos de investigación; otros se han dedicado al estudio, sobre todo, de temas regionales. En general, podemos decir que las investigaciones son más bien de tipo individual o realizadas por pequeños equipos, lo cual se refleja en los alcances y metodologías

de los estudios. Sólo en pocos casos, por ejemplo, se han utilizado encuestas más amplias o se han juntado equipos interdisciplinarios para armar proyectos comprensivos. Con la crisis, el financiamiento local para la investigación se ha reducido, y el aporte de instituciones internacionales, no ha llegado como en la década pasada, cuando fue posible, como vimos desarrollar proyectos de mayor envergadura. En cuanto a las relaciones con el Estado, éste también ha reducido, por limitaciones presupuestarias, la demanda de estudios, aunque últimamente parecen haberse incrementado, en parte también como consecuencia del sismo (CENVI, 1987): sólo en una pequeña medida han generado nuevas investigaciones importantes.

Un aspecto que quisiéramos comentar es el referido a la publicación o circulación de los trabajos. Si comparamos la forma en que ellos fueron presentados en las dos últimas décadas, podemos comprobar que se ha producido un gran aumento de estudios publicados como artículos en revistas académicas locales, y una disminución del porcentaje de documentos sin publicar. Por otra parte, se han editado una serie de libros colectivos sobre vivienda, movimientos urbanos, etc., mientras los libros individuales producto de investigaciones, han perdido importancia dentro del conjunto reflejado así, en cierta medida, lo que hemos afirmado con respecto al tipo de investigación que se practica[14].

3. CONCLUSIONES.

Podemos considerar tres grandes etapas dentro del desarrollo de la investigación sobre vivienda en México.

La primera, se extiende desde los cincuenta hasta casi mediados de los setenta, y se caracteriza por el predominio de trabajos realizados en organismos públicos especializados, muy vinculados a la planificación y la acción habitacional, y también por la vpresencia de estudios sociales (realizados principalmente por investigadores norteamericanos) de corte culturalista o "marginalista".

Dentro de los primeros predomina un enfoque físico en el análisis del problema de la vivienda, percibido básicamente como "déficit" de habitaciones en relación a "necesidades" de la población, defini-

das en abstracto. Dentro de los segundos con algunas diferencias secundarias entre investigadores, predomina la idea de que el marco físico urbano produce ciertos comportamientos y actitudes que se observan también en el campo de la participación política. Esos análisis aislan el fenómeno de la pobreza urbana, no logran explicar su existencia, y además idealizan o mistifican algunas prácticas de sobrevivencia. La investigación académica nacional en esta temática es todavía muy incipiente, se desarrolla sobre todo dentro de disciplinas como la economía (neoclásica) y la geografía (descriptiva).

La segunda etapa, mucho más corta, se desarrolla desde mediados de los setenta hasta principios de los ochenta y se caracteriza por la aparición de numerosos centros y grupos de investigación dentro del sector académico, así como de un nuevo tipo de relación entre demandas del Estado e investigación, en un contexto de apertura política y gran actividad oficial en el campo que nos ocupa.

Surge y predomina en esta etapa la investigación de orientación marxista, fuertemente influenciada por la sociología urbana francesa. Algunas investigaciones importantes (apoyadas por financiamiento internacional y minoritariamente por recursos del Estado) parte de una definición estructural del problema de la vivienda que es visto en el contexto más general de la lógica de acumulación de capital y de las contradicciones de clase en una formación social capitalista. Las políticas gubernamentales son estudiadas también a partir de una concepción clasista del Estado, y en función de esta misión se llevan a cabo amplios análisis que difieren ampliamente de los realizados en la etapa anterior.

Sin embargo, estos primeros estudios, a veces demasiado generales, no pudieron demostrar lo que se habían propuesto, y las conclusiones, sobre todo con relación al dominio del gran capital (o del capital financiero en particular) en el sector inmobiliario, a su influencia concreta en las políticas habitacionales del Estado, resultaron poco precisas y sustentadas por el análisis.

La tercera etapa, que corresponde a los últimos años, se desarrolla en gran medida durante la crisis, a pesar de la cual han seguido creándose nuevos centros de investigación y docencia, o consolidándose los ya existentes, fundamentalmente por un proceso autoexpansivo

del propio sector académico, que se vincula además, de manera mucho más estrecha y sistemática a las necesidades y demandas de los sectores populares (vinculación que se refuerza a partir del sismo de 1985). Predominan las investigaciones individuales que tratan de profundizar en el conocimiento de: a) procesos específicos, sobre todo en los asentamientos irregulares; b) políticas particulares y coyunturales del Estado; c) prácticas de diferentes agentes que actúan tanto en la producción capitalista de la vivienda como en el sector popular. Los nuevos fenómenos que están surgiendo a partir de la crisis, se encuentran en el centro de los intereses de gran parte de los investigadores.

A pesar de los avances logrados a través de la multiplicación de los estudios (que ahora se extienden también a otras ciudades de provincia), del aumento de la circulación de las mismas y del intercambio entre investigadores por medio de foros y seminarios de discusión, es necesario aceptar que el nivel de teorización es aún bastante bajo, que algunos aspectos de la problemática habitacional están insuficientemente analizados y que a pesar de que existe un conocimiento mucho más detallado de fenómenos y procesos, se siguen presentando afirmaciones más apoyadas en teorías generales acuñadas en otros medios que en los estudios concretos que se están llevado a cabo en México.

En un trabajo reciente, se señala que la investigación empírica niega muchas veces los marcos teóricos y hace ostensible sus límites explicativos, pero que los investigadores no han extraido las consecuencias teórico-metodológicas pertinentes (Azuela A. y Dahau E. 1987). También en él se enfatiza la necesidad de replantear, por ejemplo la concepción del Estado como sujeto (que niega su constitución por un conjunto de instituciones), así como la visión simplista de que existe una relación clara y directa entre acumulación de capital y políticas estatales.

Complementando estos balances críticos que muy embrionariamente comienzan a aparecer, también se ha señalado la necesidad de avanzar en la caracterización del sector inmobiliario y de los capitales que operan en el mismo, que sólo se conocen muy fragmentariamente, atribuyendo, al capital monopólico, sin mayores evidencias, un

predominio permanente en el sector, así como su articulación armónica con las intervenciones del Estado[15].

Esperamos que este seminario, al realizar un balance temático más comprensivo y de alcances regionales, pueda plantear de manera más amplia y sistemática las limitaciones teóricas y empíricas existentes, así como las estrategias que deberían desarrollarse para el futuro.

NOTAS

1. Tampoco la bibliografía puede considerarse exhaustiva, aunque para su elaboración se ha recurrido a bibliografías anteriores sobre la problemática urbana en México; a la revisión de gran parte de las revistas especializadas o de ciencias sociales publicadas en México; a la consulta en librerías y bibliotecas de libros aparecidos sobre el tema; a la revisión de publicaciones y documentos oficiales y a una revisión de ponencias presentadas en foros o seminarios cuya temática podía interesar para este balance. Este trabajo se realizó sobre todo para el período 1980-1987.

2. Por ejemplo, la toma de conciencia de los investigadores de las limitaciones de ciertos enfoques teóricos y de la urgencia de buscar nuevos caminos así como de la necesidad de desarrollar nuevos temas y aspectos para la comprensión cabal de un fenómeno complejo. Las influencias de medios académicos de los países centrales, sobre todo en países dependientes como los de América Latina, han sido fundamentales para el cambio de las orientaciones o marcos teóricos utilizados. Esas influencias se dan a través de la literatura o más directamente por la participación de especialistas de aquéllos países en estudios locales, como investigadores en proyectos patrocinados por sus países de origen o como asesores en proyectos nacionales.

3. El Instituto Nacional de la Vivienda fue creado en 1954 para ampliar la capacidad de respuesta del Estado y hacer más accesible la vivienda a sectores de menores recursos. El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, fue creado en 1933 y en 1954 constituye el "Fondo de Habitaciones Populares" para desarrollar con más intensidad programas habitacionales.

4. El Instituto Mexicano del Seguro Social, creado en 1942 con el propósito de dotar a la población de un instrumento básico de seguridad que le garantice sobre todo el derecho a la salud y la asistencia médica, incluyó en sus objetivos, después de 14 años de funcionamiento, la dotación de vivienda como un derecho dentro del concepto de seguridad social.

5. AURIS (Instituto de Acción Urbana e Integración Social) es una Institución del Estado de México que ha desarrollado programas urbanos, habitacionales y de promoción social, sobre todo en los Municipios conurbados de la Zona Metro-

politana de la Ciudad de México, habiendo realizado también una gran cantidad de estudios sobre esos temas, la mayoría de los cuales no han sido publicados (Antochiw M., 1974).

6. Nos referimos a la creación de los Fondos de la Vivienda (y en particular del INFONAVIT) para diferentes grupos de trabajadores, cuyas acciones implicaron un fuerte aumento de la participación del Estado en la producción habitacional. Asimismo el programa de regularización de la tenencia de la tierra en las colonias populares, a pesar de la polémica que ha suscitado con respecto a los resultados obtenidos, ha significado, sin duda, un avance importante en la atención de las necesidades de consumo de los sectores pobres urbanos

7. Cabe aclarar que este trabajo es parte de una tesis de Maestría que el autor realizó en Francia, bajo la dirección de M. Castells.

8. COPEVI (Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento) es un centro privado que desde los años sesenta ha estado realizando estudios, asesorías y proyectos de vivienda para los sectores de bajos ingresos, habiendo acumulado una importante experiencia en cuanto a trabajo de campo, análisis y acciones.

9. En la bibliografía adjunta, sin ser exhaustiva, se incluyen 108 trabajos, es decir el doble de los incluidos en la década anterior. Esos 108 trabajos fueron realizados por 38 investigadores y 12 alumnos de tesis (casi en su totalidad nacionales, o residentes en México, con excepción de 3 casos). En cambio en la década anterior aparecen 27 investigadores, 12 de los cuales son extranjero, no residentes en México, y pertenecientes a países centrales.

10. Como comentario complementario podríamos agregar que la relación entre el número total de trabajos mencionados y el que se puede considerar como producto de investigaciones, varía bastante entre las dos últimas etapas: en los ochenta el 88% de los trabajos es producto de investigaciones y en los setentas esa proporción representa sólo el 60%. Con esto se confirma lo apuntado anteriormente, en el sentido que se va produciendo una disminución de la literatura ensayística.

11. FONHAPO (Fondo Nacional de Habitaciones Populares es una institución del Estado que ha tomado mucho impulso en los últimos 4 años, promoviendo y apoyando financieramente diferentes tipos de programas, sobre todo de pie de casa y apoyo a la autoconstrucción, para los sectores de menores recursos que no tienen acceso a los otros programas oficiales.

12. CECODES (Centro de Ecodesarrollo) es un centro privado de investigación que ha venido realizando importantes trabajos de investigación en los últimos años, sobre la problemática urbana y ambiental en México.

13. CENVI (Centro de la Vivienda), es un centro privado que agrupa profesionales e investigadores de diferentes disciplinas y realiza trabajos de investigación, asesoría a pobladores y estudios para el sector público.

14. En la década de los ochenta, un 47% de los trabajos que se incluyen en la bibliografía son artículos aparecidos en 16 revistas nacionales y 2 extranjeras; unos pocos fueron publicados en libros colectivos editados en México o en países centrales. Las revistas pertenecen en su mayor parte a centros universitarios y académicos de la Cd. de México. En la década anterior sólo un 20% de los trabajos se habían publicado como artículos en Revistas.

15. Estos comentarios aparecen en las conclusiones del "Coloquio Nacional de Investigadores sobre las Transformaciones de los Centros Urbanos", que se realizó recientemente auspiciado por la UAM-Azcapotzalco y el Instituto de América Latina.

EL PEDRO, LA JUANA, LA INVESTIGACION Y EL HABITAT

*Maria Clara Echeverría R.**

PREAMBULO

ALGO COTIDIANO

Pedro y Juana viven en una casa
compartiendo su cocina de humo y tierra con varios vecinos:
Pieza pequeña, atiborrada y a veces asfixiante.
Noche compartida y larga... larga de pensamientos y goteras
Pies descalzos, piso de barro.

Pedro y Juana buscan y rebuscan lentamente adobe y adobe.
El Pedro entre galletas, chicles y cigarrillos.
La Juana entre ropa lavada fuera, limpiando aquí y allá.

Noticieros en "televisor blanco y negro":
un día con '120 casas entregadas';
otro día con 'cuatro muertos bajo la casa del vecino que se llenó de tierra'
...Pedro y Juana piensan en su casa:

Se cansaron de que cada día de prensa hable de la creciente de la Quebrada Iguaná:

---

* Profesora de la Universidad Nacional de Colombia - Seccional Medellín, adscrita al CENTRO DE ESTUDIOS DEL HABITAT PUPULAR - CEHAP, de la Facultad de Arquitectura.

El Pedro, la Juana, la investigación

'si por ellos fuera tendrían agua limpia, patio,
piso esmaltado y noches privadas, con zócalo rojo y puertas rosadas';
'si por ellos fuera tampoco tendrían el barranco y hasta entubaban el agua'

Pedro y Juana viven en un Barrio,
que se desliza entre el barro en invierno y se muere de sed en verano,
desenmarañando cables que hacen su paisaje y hacen su comida.

En un barrio de 'convite', de lucha diaria para estar
No... mejor: 'para que los dejen estar'.
Todo es lucha: lucha por la tierra, lucha por un techo,
por el agua, por la basura, por el bus
.. Lucha por vivir antes de morir.

En un barrio de color rosado ladrillo,
con calles empinadas que se llenan de charlas y juegos vespertinos
En un barrio de niños cargados de adobes, vacíos de escuela y llenos de 'mandaos al fiao'
En un barrio de una hora de bus, de caminada con cambio de zapatos,
de atropello y de espera.
En un barrio que sacrificará a todos los Pedros y Juanas para que sus hijos vivan mejor.

Pedro y Juana viven en una ciudad donde su barrio los marca
por eso se cambian sus 'zapatos de barro'
En la ciudad puede haber 200.000 Pedros y Juanas (que con sus hijos sumarían un millón)

Para ellos es más fácil ser habitante del barrio que habitante de la ciudad.
Esa ciudad los enajena... allí es bien difícil eso de ser ciudadanos.

Ellos imaginan que alguien sabe cómo funciona eso de que allí sí pueda haber avenidas;
y al mirar instalar los 'relojes de foquitos' en el centro piensan:
'¿Quién decidirá esto y aquello y lo otro, que siempre deja atrás las cosas importantes, cuando hoy el río Tunjuelito inundó veinte barrios en Bogotá?'

y oyen a Marta en su 'blanco y negro' diciendo·
"Eso es mentira, aquí nos engañan con promesas"[1],
cuando a los 60 000 afectados les sugieren que se trasladen al "plan de lotes con servicios"

Ciudades donde su pobreza es objeto de politiquería,
donde cada acueducto, cada pavimento se paga

. Dentro de ese juego: cada escuela, cada inyección.
Dentro de estas reglas: su condición de pobreza es un negocio más.

Una ciudad que los aisla, los señala y los mira como 'el problema'.

Los Pedros y las Juanas de los barrios pasan sus días resolviendo su cotidianidad urbana,
en la lucha por un puesto en la esquina central:
...Como siempre por el uso del espacio,
que tanto aquí como allá lleva la marca 'AQUI NO'

Ciudad desequilibrada y grotesca en su significado social,
articulada a sistemas de producción que poco interesan a ellos
Especulativa, mercantilista

Ciudad que desconoce sus propias referencias históricas,
que más pareciera tener serias intenciones de autodestruirse,
destruyendo su propio pasado... su cultura

Ciudad que en poco o nada respalda a los Pedros,
que poco contexto les permite,
que destroza sus esquinas, sus puntos de referencia·
. .sus puntos de encuèntro con las Juanas

Ciudad al vaivén desarrollista, progresista,
que nada tendrá que ver con mejorar las condiciones de vida de la mayoría de los Pedros, de las Juanas, ni de Jacobo ni de María

Y Pedro y Juana viven a diario allí, . .Sobreviviendo!!

Pedro, Juana, Jacobo, María, todos viven en un país
que al nacer sus hijos les regala unos 107.000 pesos de deuda externa;
les compromete a cada uno 6 38 meses de trabajo antes de nacer[2],
y aún les queda por pensar si tienen salario .. o más... si tienen empleo:

En un país parecido a muchos del 'tercer mundo'
(cuando para ellos es su primer y único mundo),
país de pobreza, de violencia, donde también se cumple como en muchos otros:
"la Manipulación de la Esperanza"[3].

El Pedro La Juana. El Jacobo. La María,
sus hijos y los hijos de sus hijos se cansaron de vivir para no morir, de sobrevivir
...¿Hasta cuándo?

"No hubo muertos de Milagro";
"Un total de 60 familias, (unas 300 personas) resultaron damnificadas";
"Los bomberos indicaron que 60 casas fueron arrastradas por la fuerza de las aguas";
"Ella, como las otras 59 familias de su barrio, y como las 24 familias de San José de la Cima que fueron evacuadas por peligro de deslizamientos, tal como ocurrió con otras 20 familias del barrio La Independencia, perdió casi todo y casi pierde la vida"[4].

Cansados de que se diga que:
"el problema de las laderas es tan grave que en ellas está más de la mitad de la ciudad,
el problema es que la desestabilización **es lógica,**
el peso de la vivienda, el cultivo que se hace,
tenemos que hacer que **esa gente tome conciencia** *de los peligros"*[5].

Cansados de que se crea que el problema existe porque ellos existen;
cansados de que el problema sea lógico, sin comprender:
¿con qué lógica se mide la lógica?:
¿Acaso es lógico que más de la mitad de una ciudad (obviamentede los sectores populares) se vea forzada a vivir en las laderas más inestables?[6],
¿en el bordo de la Quebrada, que también en 1972 arrasó sus casas y cobró una víctima?
¿Acaso son ellos los que deciden donde ir?
¿Acaso pueden aceptar esto de ser "espontáneos"?

Están cansados de que se mire al revés la realidad...
¿Acaso no entienden que quienes deben tomar conciencia son también, y prioritariamente, otros?
¿Qué el problema requiere de un "reparto" territorial más equitativo y democrático?

Esto de tener que irse a los lugares que tengan las peores condiciones de seguridad física, de tener que permanecer con la amenaza del desastre,
es por las inequitativas condiciones de existencia de vastos sectores de población,
con lo cual al menos esperan 'que no los boten próximamente',
pues por esos lugares 'no mucha gente se pelea'

Por eso el Pedro, la Juana, el Jacobo y la María ya se cansaron de la segregación urbana, con sus políticas, instancias e instrumentos

María Clara Echeverría R.
Agosto 11 de 1987.

PRESENTACION

Este documento se presentó para la discusión dentro del seminario "La Investigación Urbana en América Latina: Caminos Recorridos y por Recorrer" (Quito 7 al 13 de septiembre de 1987), coordinado por el Centro de Investigaciones CIUDAD. El mismo no pretende ser un trabajo terminado, sino aportar algunos elementos sobre el estudio de las condiciones habitacionales de la población urbana popular y el desarrollo de alternativas y estrategias. No es su propósito realizar un balance general de la investigación sobre el hábitat popular en América Latina, más bien plantea algunos elementos que caracterizan tendencias y riesgos en la investigación, los cuales, aunque no son necesariamente generalizables ni representativos, sí pueden considerarse como significativos. Es necesario advertir que no puede entenderse como un estudio, y que aún desconoce la existencia de muchos trabajos que serían importantes para el mismo.

INTRODUCCION

Siendo la investigación urbana en América Latina de muy reciente data, años 60 al 70[1], el estudio de la problemática habitacional popular tiene un origen aún más reciente, que podría corresponder al momento en que el fenómeno urbano adquirió dimensiones que evidenciaron la incapacidad de los enfoques de la planificación tradicional y de las intervenciones estatales para la orientar el desarrollo urbano e inclusive para su control. Es igualmente evidenciable que los problemas urbanos se encuentran altamente concentrados sobre los sectores más pobres de las ciudades, que existe una carencia de conocimientos sobre el fenómeno, y que, como consecuencia, hay ausencia de propuestas políticas integrales que permitan una evolución social, económica, espacial y tecnológica adecuada para atender el crecimiento concentrado y desigual de la mayoría de las ciudades latinoamericanas.

Así, alrededor de los años setenta ya se hace explícito el estudio del sector de la vivienda como un área de la investigación urbana. Dentro de ello, se puede mencionar la importancia que a nivel latinoamericano han tenido los trabajos de algunos investigadores que inician la crítica al tratamiento funcionalista que regía la investigación.

Entre estos investigadores se encuentran Emilio Pradilla Cobos[2], Manuel Castells -aún sin ser latinoamericano-[3], y Alfredo Rodríguez, que es uno de los iniciadores en la búsqueda de una articulación más directa del investigador con los procesos populares[4].

De otro lado, en este período, al iniciarse el reconocimiento del protagonismo popular en la atención de sus propias necesidades, se produce una fuerte tendencia, soportada por algunos investigadores, a responsabilizar a los pobladores de su propio desarrollo. Esta podría ser denominada como la corriente "Turneriana"[5]. Tales planteamientos han sufrido serias críticas, cuestionando los riesgos del desconocer las responsabilidades del estado y la sociedad sobre el problema habitacional y la sobre-explotación de la fuerza de trabajo.

A partir del actual desarrollo investigativo, y de la cada vez mayor articulación de nuevos grupos profesionales alternativos a la cualificación de las condiciones habitacionales de los sectores populares, se encuentran ya diferentes y nuevas formas de aproximación al problema, concepciones y perfiles para la acción que buscan metodologías de acercamiento de los procesos teóricos con la práctica popular. Estos planteamientos datan de mediados de los 70 y cogen auge en el inicio de la década del 80.

Actualmente en la investigación urbana hay una clara tendencia hacia el estudio de los procesos de urbanización y habitacionales, lo urbano y el hábitat, con un interés concreto sobre lo correspondiente a los sectores populares. Se puede mencionar la existencia de grupos de investigación que han concentrado su trabajo en una dirección decidida de apoyo a los procesos populares en su lucha por el espacio urbano, a partir una actividad investigativa más integral[6].

Hoy se cuenta con una amplia experiencia en diferentes modalidades de investigación, que merecen constituirse, en sí mismas, en objeto de estudio, permitiendo su evaluación y la formulación de alternativas y estrategias. Este estudio aun está por hacerse.

La década del 80 es, así, la del crecimiento del proceso investigativo en materia de hábitat popular, en la cual se busca entender el fenómeno de las condiciones de vida de la población urbana popular,

trascendiendo la comprensión del problema de la vivienda como objeto, a la del proceso habitacional popular, como sujeto.

Ello lleva a reflexiones y discusiones del proceso habitacional, que atraviesan la integralidad del problema, ampliando el ámbito de la vivienda al del hábitat, en todas sus dimensiones: geográfica, social, política, económica, cultural, antropológica, institucional, entre otras; en sus diferentes niveles: del macro al micro; y en sus diferentes escalas de relación: como problema mundial, continental, nacional, regional, municipal y finalmente zonal.

Siendo así, el conocimiento de lo habitacional debería permitir avances hacia:

- el planteamiento de políticas urbanas que correspondan con una cualificación socializada del hábitat urbano;

- el tratamiento adecuado a la lógica económica de los sectores populares, contraponiendo opciones económicas y financieras que acorten la brecha existente entre los grupos más pobres de población urbana y el mejoramiento en sus condiciones de vida;

- la formulación de sistemas y mecanismos de acceso a los servicios públicos (concepto que debe ampliar su significado trascendiendo aquel que reconoce únicamente agua, luz y evacuación de aguas), que si bien abaraten costos, a partir de tecnologías alternativas, propongan igualmente un real mejoramiento en las condiciones de vida de tales grupos y revisen los esfuerzos implícitos en el mantenimiento de los servicios y sus niveles de competencia, así como los beneficios para quienes lo realicen[7];

- en articulación con propuestas relativas a la vivienda, la propuesta de estrategias de tratamiento integral para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, buscando elevar su situación de empleo e ingresos, salud, educación, capacitación, recreación y cultura, en fin, todo aquello que hace a la vida de una mujer, un hombre, un niño y una sociedad;

- el desarrollo de contra-propuestas para las limitantes y condicionantes que pone el sistema para mejorar el hábitat urbano popular.

1. SOBRE EL ESTUDIO DEL PROCESO HABITACIONAL POPULAR

1.1. Los conceptos: de la vivienda al hábitat

La década de los 60 coincide con cambios en varios países latinoamericanos: hacia una economía industrializada; hacia procesos de urbanización acelerados, con concentración de población en pocas ciudades, reforzando el desigual desarrollo regional[8]; hacia un desequilibrio en el desarrollo de los diferentes sectores de la economía; hacia un deterioro en las condiciones de vida de la población, especialmente concentrado en los nuevos pobladores urbanos populares.

Se inicia el tratamiento explícito del problema de la vivienda como objeto de la planificación urbana, antecedido por los planteamientos de planificación funcionalistas que estratificaron el desarrollo de las ciudades en "campos" para el desarrollo de determinadas actividades, y a la vez en "campos" para determinados grupos sociales. Ello dio como resultado nuestras ciudades de hoy: el más aterrador estado de la incomunicación y falta de diálogo entre los hombres y grupos que hacen la sociedad; la más desgastadora sectorización espacial que atropella a sus habitantes por la exagerada demanda de tiempos para el desarrollo de las diversas actividades de la vida cotidiana; y la más deprimente distribución espacial que evita y controla el acceso de determinados grupos a vastas zonas de la ciudad; lo cual hace aún más necesaria la apertura de alternativas y estrategias que permitan aportar a un desarrollo democrático del hecho urbano y a una cualificación del mismo.

En este período se inician una serie de acciones estatales orientadas a atender básicamente los déficits cuantitativos, ejecutando proyectos de vivienda masiva (en muchos de nuestros países con intervención extranjera, tal como la participación de la "Alianza para el Progreso"). Así, el problema de las condiciones habitables del hombre se interpretaba únicamente en relación con el nivel local de "la casa" para "la familia", sin prestar mayor importancia a su significado y dimensión urbana y, por qué no, regional; a su implicación económica, social y política; a su contenido antropológico y cultural; a la relación de la tecnología con un modelo determinado de desarrollo; a la accesibilidad a la tierra urbana, la financiación y los servicios pú-

blicos y sociales; al conjunto de relaciones de la persona con su grupo y con el conjunto de la sociedad, a la definición colectiva del futuro urbano; en fin a todo aquello que finalmente hace mejores o peores nuestras condiciones de vida.

Con estos antecedentes se inicia el pensamiento racionalizado de diferentes investigadores sobre el problema de la vivienda, inicialmente marcados por una concepción "viviendista" y por una percepción del problema cuantitativa y funcionalista, como eje de interpretación del fenómeno.

> "La temática ha evolucionado aceleradamente desde concepciones puramente cuantificadoras de déficit en que ni siquiera se la presenta como el rasgo dominante y principal del problema, sino más bien como si su explicación se agotara en sí misma (JUNAPLA, s/f), hasta verlo como una 'cuestión', en la que se combinan, bajo una óptica metodológica diferente, componentes tales como: a) la magnitud del problema de la vivienda (De la Bastida, 1984); b) mecanismos de acceso al mercado de la tierra (Valencia, 1984; Oquendo, 1983; Carrión D., 1985); c) características de las formas tradicionales de construcción y tecnologías para el campo (Pérez, et al., 1984) y para la ciudad (Larrea, et al. 1985); d) condiciones en las que se definen las políticas estatales de vivienda (Aguirre, 1984, Villavicencio, 1981)"[9].

Con esa fuerte tendencia de "solución" del problema de "la vivienda" a través de la reducción del déficit cuantitativo, se desarrollan básicamente propuestas en el campo de la reducción de normas y estandares para la "vivienda de interés social" y alternativas tecnológicas para el abaratamiento del proceso constructivo. No fue extraña la aparición en Colombia[10] en 1971, del "Estudio de Normas Mínimas de Urbanización"[11], que influyó notablemente en la política de vivienda en nacional, ni la aparición de planteamientos semejantes en los programas de otros países.

En la misma interpretación se enmarcan políticas aparecidas en los años subsiguientes (70 al 74 en Colombia) en las cuales se toma el sector de la construcción como el sector líder del desarrollo nacional[12], incentivando la inversión de capital en el sector de la cons-

trucción y buscando orientar el ahorro público hacia programas masivos de vivienda. Es esta la década en la que se inicia la aplicación generalizada del sistema de unidades de poder adquisitivo constante (Brasil como país de punta en esto), afectando negativamente la accesibilidad a la vivienda para los sectores populares.

Así en los 70 se observan dos tendencias diferentes en la investigación de la problemática habitacional: la primera, articulada al concepto de vivienda manejado estatalmente, que busca reducción de costos, tiempos, estandares (y obviamente calidad) para disminuir el déficit cuantitativo de la vivienda, y la segunda que plantea una posición crítica frente al problema de la vivienda, enmarcada dentro del capitalismo y la dependencia, mirando la "vivienda como mercancia" y la industria monopólica de la construcción, en articulación con el proceso de valorización del capital[13]. En la segunda el análisis crítica y supera la óptica del problema del déficit y del enfoque netamente pragmático, y sirve de base para el trabajo de nuevos grupos de estudio y análisis del problema urbano y habitacional en nuestro continente.

En general durante los 70 se agudiza la demanda sobre la tierra urbana, sin que se encuentren políticas que rompan con la creciente brecha entre tal demanda y la oferta que sigue la lógica urbana capitalista. En este período las ocupaciones de tierras evidencian ser la única alternativa para los sectores populares más pobres, o bien los procesos de subdivisión ilegal de terrenos como segunda opción para aquellos grupos que pueden entrar en una deuda a largo plazo. La adquisición de un lugar digno para habitar llega pues a constituirse en todo un frente de lucha popular, de allí que las estrategias para la ocupación y conservación de terrenos, la lógica del desarrollo en el tiempo, la lucha por los servicios públicos y urbanos básicos, los requerimentos de negociaciones y gestiones de los pobladores y todos aquellos frentes de acción popular en torno al mejoramiento de sus relaciones urbano-espaciales entran a constituir un ámbito propio del problema de lo habitacional.

En correspondencia con lo anterior, y con la gradual articulación de investigadores a los procesos populares, se van generando cambios significativos en la investigación del problema habitacional popular. Es así como del estudio de la vivienda se pasa a estudiar el hábitat en

una dimensión más amplia del concepto, que permita entenderlo tanto en su relación con el sistema del capitalismo dependiente, cuanto en su dimensión política nacional y municipal: contenido estratégico para la participación en ciertos niveles de poder; articulación espacial urbana y regional; dimensión de macro y micro-economía; contenido de identidad popular y potencial organizativo para el fortalecimiento de luchas urbanas populares; significado antropológico, cualitativo y cultural; dimensión de tecnolgía y desarrollo; y significado alternativo de producción y acceso al hábitat; entre otros.

Los nuevos investigadores buscan por lo tanto, a la par con la evolución del conocimiento teórico, el desarrollo de propuestas y estrategias alternativas que permitan la articulación de sus conoci- mientos con procesos propios de la lucha habitacional de los grupos más desprotegidos de la población.

1.2 Diferentes modalidades de investigación de proceso habitacional

Dentro de la investigación del hábitat popular urbano encontramos varias modalidades, las cuales es preciso caracterizar y analizar en cuanto a su validez y sus posibles articulaciones o contradicciones. Si bien todas ellas encierran elementos importantes para el desarrollo de las condiciones habitacionales de los sectores más pobres de nuestro continente, hay riesgos y niveles de incomunicación, e inclusive contradicciones a los que vale estar atentos.

1.2.1. La investigación teórica (y la "elitización" del conocimiento).

El estudio teórico del problema de la vivienda ha tenido bases en el marxismo, toma los planteamientos de Engels, e igualmente se soporta sobre los desarrollos de Castells. Así el actual desarrollo investigativo que se desprende un tanto de lo anterior a la vez se enfrenta al reto de evolucionar dicho enfoque. Ello presupone un respeto por tales desarrollos junto a una suficiente flexibilidad y crítica como para proponer nuevas aproximaciones.

En esta óptica se mueve la actual investigación, la cual, de alguna manera, tiende a no aceptar marcos preestablecidos "per se"; a una actitud frente al conocimiento del problema habitacional no precon-

dicionado por marcos que han sido rigurosa, pero rígidamente, establecidos; a una articulación investigativa que permita su comunicación con los diferentes niveles de proyección que debe tener el conocimiento; a una búsqueda de lenguajes propios y marcos de referencia acordes, que permitan interpretaciones multilaterales, en correspondencia con las diferentes implicaciones de la problemática, atravesada por varios campos del cono- cimiento: "La vivienda de masas, o la vivienda popular, posee la suficiente complejidad como para justificar que se realicen aproximaciones desde otras disciplinas. Este fenómeno en sí mismo no sólo no es objetable sino además necesario."[14].

A diferencia de otros autores[15], se considera que existe un desarrollo teórico significativo que permite hablar de una buena cualificación del problema de "la vivienda"; si bien el actual conocimiento teórico sobre la problemática habitacional no ha sido aún sistematizado, ni recogido de la manera más rigurosa sobre un marco definido[16], sus avances en la década del 80 nos dan a entender la existencia de un cuerpo teórico para su estudio.

Dada la complejidad y la diversidad de disciplinas que entran en el problema de la vivienda, existe una discusión en torno a cuál disciplina le correspone propiamente el desarrollo de su marco de análisis, dando lugar a algo así como la "competencia" disciplinaria por adoptar la vivienda como objeto propio (natural) de alguna de ellas la sociología, la economía, la arquitectura, la politología, entre otras: "De ahí que la definición y configuración final en cuanto a objeto teórico sólo se volverá factible en la medida en que se identifique y defina cuál es el campo de pertinencia disciplinaria en el cual la vivienda pueda ser encarada con propiedad; vale decir, en función de los rasgos que la definen en cuanto fenómeno concreto y proyectable"[17]. Sin embargo, debido a la insistencia por estratificar disciplinariamente los problemas, se puede considerar que allí se está creando, más que una clarificación del problema, una 'sobrecomplicación' del mismo...¿Acaso no es posible el desarrollo de un marco teórico a partir de planteamientos no sólo multidisciplinarios sino interdisciplinarios? El tratamiento analítico de los problemas a veces toma caminos que son más complejos que el problema mismo. ¿Qué de contradictorio puede tener analizar un problema de manera interdisciplinaria?

Así, la extrema 'complejización', es tal vez uno de los elementos que origina en algunos investigadores reacciones de 'independencia' de los marcos teóricos y el desarrollo de planteamientos que buscan 'enfrentarse' más directamente con la realidad, para, a partir de ello, perfilar el marco de análisis correspondiente a tal realidad.

Sin poner en duda la importancia que ha tenido, y que debe seguir teniendo, la investigación teórica para el desarrollo, no sólo del problema urbano y del hábitat sino de la sociedad en su conjunto, se hará una reflexión que no debe interpretarse en su posible negatividad, sino mirarse como una de las preguntas que debe suscitarse entre los investigadores, en relación con los niveles de comunicación que debe tener cualquier proceso investigativo[18].

Al observar el acceso que tiene el común de la gente a las interpretaciones y a la información aportada por el estudio teórico del 'problema de la vivienda', se puede decir, sin error a equivocarse, que la posible comprensión de tales trabajos, deja de lado a la mayoría de los agentes que participan en el problema: no sólo a los pobladores, de quienes debemos preocuparnos, por ser ellos los principales protagonistas en la actividad habitacional y los principales generadores de procesos sociales que propendan por cambios significativos, tanto en la cualificación del hábitat, como en su incidencia para la definición de políticas; sino también a los grupos profesionales que participan como asesores de tales procesos, o que actúan al interior de agencias estatales, y al mismo estado como formulador e implementador de políticas, quien no siendo un agente homogéneo podría llegar a tener una incidencia oportuna.

En pocas palabras se puede plantear que en general el estudio teórico del tema ha tenido un comportamiento "elitista", que no ha hecho mucho por un acercamiento con resto de los agentes, manteniendo lenguajes y metodologías poco propuestas a acortar el espacio y los problemas existentes para hacer más accesibles sus avances.

Finalmente se puede decir que, a pesar de la innegable e incuestionable importancia de la investigación teórica, esta se mantiene aún alejada de superar lo que igualmente le crítica al conjunto de la sociedad: una distribución inequitativa de los beneficios sociales. Así, se deberían orientar muchos esfuerzos de parte de los investigadores a

ampliar la accesibilidad de su trabajo, a buscar la posibilidad de conversación con las otras modalidades de investigación entre las cuales hay un real fraccionamiento y, finalmente, a superar el riesgo de una brecha entre el discurso teórico y la realidad. Así formulamos la pregunta: "¿Es el fin de la investigación teórica el recrear la teoría o intervenir en la realidad?"[19].

1.2.2 La investigación tecnológica (y el "pragmatismo")

A diferencia de la investigación teórica, la investigación tecnológica no necesariamente parte de un marco teórico definido, ni necesariamente se basa en premisas conceptuales. Generalmente, la investigación tecnológica ha estado ceñida por enfoques empíricos, que buscan atender los aspectos mesurables y cuantificables del problema habitacional.

Sin embargo, vale mencionar una tendencia más reciente que busca articular la investigación del asunto tecnológico y de sus alternativas con un marco de referencia social y político, que plantee conceptos definidos sobre el tipo de evolución social que se pretende.

La investigación tecnológica se mueve así entre dos extremos: el primero es la absoluta indiferencia frente al contexto real económico, social, y político; busca la innovación de sistemas constructivos y de servicios sanitarios (poco se ha hecho en términos del sistema infraestructural como un sistema combinado) que, de manera radicalmente pragmática y eficientista, permitan atender el déficit cuantitativo de vivienda. El segundo busca las bases teóricas del estudio de la vivienda, mirando el desarrollo de nuestros países, con la consecuente propuesta de investigación y la formulación de pautas tecnológicas que correspondan con un nuevo modelo adecuado a nuestra propia realidad económica y social. Sin embargo puede decirse que este último se encuentra ahora en su fase inicial, como una opción investigativa más integral del asunto tecnológico.

La investigación tecnológica mantiene así dos retos: desarrollar planteamientos coherentes y claros que articulen la tecnología al problema económico, social y político de nuestros países y de otro lado tener un nivel de aplicabilidad y pragmatismo que realmente permita operativizar sus planteamientos. Ello en la dirección de su-

perar "lo sectorial" de la búsqueda tecnológica: "Los planteamientos básicos de esta aproximación (la sectorialista) mantuvieron vigencia incuestionada en el país hasta fines de la década del 60, generando a nivel profesional y académico todo un 'know how' en relación al diseño y la construcción de viviendas económicas"[20].

Sin embargo, la aplicabilidad y el pragmatismo se mueven en extremos riesgosos, pues no son únicamente los factores de construcción, costos y rendimiento económico, los que deben peocupar a los investigadores del campo técnico, sino trascender del nivel sectorial del mismo: considerando, de un lado, las implicaciones referidas a la economía local y a la economía del país que se ponen en juego, llevando a preguntar ¿quién se beneficia con una determinada tecnología?; y,, de otro lado, las implicaciones culturales, generalmente relegadas a un tercer plano, pero que llevan en sí una serie de potencialidades de arraigamiento, o no, de valores, que construyen niveles de autoestima y potenciación de los grupos con los cuales se trabaja.

Pero, de cualquier forma, los planteamientos tecnológicos integrales, que toman en cuenta todos los factores inherentes al campo socioeconómico, deben igualmente preocuparse por una aproximación pragmática y tener un nivel de aplicabilidad concreto, pero suficientemente flexible para que bien su metodología o su propia propuesta técnica permitan la ampliación de resultados.

La búsqueda de tecnologías alternativas es indispensable para evolucionar las aproximaciones tradicionales, que se amarran a sistemas implantados e impuestos por el sector privado, generalmente carentes de bases culturales propias y dependientes de sistemas de producción y ensamblaje que no son realmente captables por los grupos populares (o al menos estos grupos no se benefician del sistema, a pesar de que son sometidos a ellas, demandándolas, en beneficio del sector privado). El asunto de tecnologías adecuadas o apropiadas debe interrogar su propio nombre: ¿Adecuadas porque las tecnologías propias o externas se adecúan o transforman para las actuales necesidades de los habitantes, o porque son las tecnologías que más corresponden con sus expectativas y necesidades? ¿Y apropiadas porque se toman de otro lugar para un caso específico, es decir se les apropia, o porque son las que más corresponden con las expectativas y necesidades de quien las utilizará?

Esto lleva a reflexionar sobre qué significado tiene el origen de una determinada tecnología; qué representa la introducción de tecnologías externas; cuál es el rol del investigador para propiciar el mejor acoplaje de estas dos procedencias; cuál es su rol como innovador, cuál su nivel de reconocimiento a las demandas y expectativas de los pobladores, y cómo compatibilizar estos puntos.

Es preciso mantener el estudio y la formulación de propuestas que consideren aspectos como el nivel de aceptabilidad, la formación y capacitación de cuadros técnicos y pobladores en asuntos tecnológicos, la transferencia tecnológica, la adecuación del proceso productivo y de ensamblaje para las comunidades, el beneficio económico de la comunidad, la generación de empleo e ingresos que se desprenda, o no, de determinados sistemas, la tecnología y el diseño, y sus grandes contenidos culturales y de valores propios.

Cabe pensar el reto que tienen la tecnología y el diseño, de enfrentar una sociedad que gradualmente va deteriorando las condiciones físicas y espaciales de la mayoría de la población, y reflexionar sobre cómo avanzar significativamente para renovar y evolucionar los planteamientos que hasta ahora, en general, "han regido la autoconstrucción, los programas de desarrollo progresivo y lotes con servicios"[21] y las tecnologías alternativas.

1.2.3 La investigación acción[22] (y "los conejillos de indias").

Por investigación acción se entiende aquel proceso investigativo que se articula a una práctica determinada, ligando los resultados del estudio con una realidad concreta, determinada y localizada social y geográficamente. Ello puede darse, bien a partir de la relación de una investigación que establece nexos con el medio para practicar sus logros, bien a partir de una acción que deriva experiencias y resultados para su estudio; o bien, como debería armarse realmente, maximizando el diálogo de práctica-teoría-práctica, en ambas direcciones.

Pedro Demo plantea: "La propia falta de práctica posee significado ideológico, es decir, es una de las prácticas y favorece a alguien. Así pues, no hay sentido sólo en la teoría, ni sólo en la práctica, sino en la interacción dinámica de ambas, aunque sin confundirlas"

A pesar de que esta modalidad tuvo sus comienzos en los 70, se puede decir que apenas en los 80 se abre paso y se generaliza entre los investigadores. El cambio de actitud de varios grupos de investigación en nuestro continente se deriva de la necesidad de una articulación más concreta de sus experiencias con el medio, así como del aumento en las demandas de los pobladores por la asesoría técnica de estos grupos, la cual no se produce desarticulada del resto de actividades de los mismos: investigación, capacitación, documentación, entre otras. La asesoría técnica se mira como la posibilidad de transferir y proyectar los avances logrados por los estudiosos del problema, la posibilidad de entrar en contacto directo con la práctica del problema, la posibilidad de aprehender la otra concepción del problema...la de los propios pobladores, la posibilidad de aplicar y experimentar alternativas y estrategias con los propios procesos populares.

En general el propósito y las experiencias obtenidas por la investigación acción se pueden entender como uno de los cambios más positivos que ha sufrido la investigación. No siendo importante solamente para las ciencias sociales, sino para la investigación de cualquier problema o área: esa transformación llama a reflexionar sobre la necesidad de ampliar, más directamente y a plazos cortos, los resultados obtenidos por los investigadores. Si se toman en cuenta las grandes dificultades existentes en nuestros países para investigar, difundir y proyectar los resultados, con mayor razón se debe buscar la ampliación de resultados desde la base, es decir, buscar el proceso más corto y adecuado para socializar sus resultados.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que ya desde 1971 advertían Gustavo Riofrío, Alfredo Rodríguez y Eileen Welsh[24] la necesidad de estar atentos a la ola de investigadores, grupos de apoyo, entidades de caridad, etc. que invaden las comunidades, con propósitos de toda índole, al igual que con resultados semejantes. A pesar de la existencia de varios grupos que participan en una dirección constructiva, esta edvertencia debe hacerse: las comunidades, si bien son campos de trabajo para los investigadores, antes que nada son quienes viven y sufren sus propios procesos y experiencias.

Así, es muy dada la articulación de grupos, no muy formados, o con una formación muy vertical, o con otra serie de sesgos (desde políti-

cos, hasta religiosos), que empiezan a actuar a partir de una proyección investigativa para determinadas comunidades (no tanto con determinadas comunidades), con el riesgo de que existen diferentes problemas:

- Desconocimiento de la organización, expectativas, problemas, prioridades y posibilidades, desde la óptica de las comunidades con las cuales se trabaja.

- Colocación de gran atención a la acción, más no logro de la sistematización y del análisis, obstaculizando la ampliación del trabajo a nivel investigativo.

- Abandono súbito del proceso comunitario.

- Generación de dependencias de la comunidad en el grupo externo.

- Utilización de las comunidades, sin regreso concreto de los resultados del estudio.

- Uso de lenguajes inadecuados como para permitir que las comunidades se beneficien realmente del trabajo.

- Utilización política de las comunidades.

- Utilización experimental de las comunidades, sin medir los alcances de un trabajo que toca aspectos sociales, económicos, culturales, etc.

Es importante mencionar algunas ideas de Pedro Demo que permiten pensar más sobre esta modalidad:

"Se trata de práctica en un contexto científico, es decir, que contenga el elemento de descubrimiento científico, para que pueda atribuirse el carácter de investigación."

"Para que sea investigación, y no mera ideologización política, es menester que predomine la preocupación científica, por lo menos en el sentido de ser una ideología científicamente conducida y fundamentada. Así, no se puede llamar investigación práctica a cualquier acto político."

"Al mismo tiempo, hay distintos niveles en la práctica. Es extremadamente ingenuo pensar que sólo sea práctica la posición revolucionaria. La reaccionaria no es menos práctica; está solamente en la dirección ideológica contraria. Práctica significa opción política e ideológica, pero no garantiza la dirección de la política ni de la ideología. En este sentido, es un error de base suponer que la investigación práctica tenga como vocación natural defender a los oprimidos..."[25].

Es necesario, tener claro el balance y el compromiso que se adquiere al intervenir la realidad y las dificultades metodológicas para desarrollar simultáneamente la investigación y la práctica, sin que implique el dominio de los intereses de una sobre las exigencias de la otra; así como, la necesaria correspondencia ideológica en ambas. Vale preguntar: ¿Se trata de adoptar un par de actividades 'investigar y actuar' como pretexto para defender una de ellas, o es posible que establecer claros derroteros que permitan el diálogo permanente entre ambas?

1.2.4.La investigación participante (y la "idealización" de lo popular)

La investigación acción, en parte, abre paso a una nueva modalidad de investigación: la investigación participante; si bien ambas pueden ir combinadas, la investigación participante no necesariamente existe en los procesos de investigación acción.

La investigación participante, es aquella que introduce como parte investigante al propio objeto-sujeto de investigación. No se relaciona con los grupos investigados solamente como objetos de estudio, sino que les hace partícipes del proceso mismo de investigación, como sujetos de la misma. Ello permite definir conjuntamente áreas de investigación de interés para los agentes principales de la misma investigación.

Así, la participación de los grupos a investigar generará un resultado colectivo de investigación, donde se puede establecer un diálogo de contenidos y metodología, que permite nuevas aproximaciones a los problemas, tradicionalmente tratados unilateralmente. No se trata de la relación investigación-acción, sino de la relación investigación-

participación, donde igualmente puede producirse la primera relación.

Este es un campo realmente nuevo en materia de investigación, que si bien se pueden derivar de allí notables avances, igualmente vale mencionar ciertos riesgos o puntos que requieren una atención especial (no por ello descalificadores de esta posibilidad):

- La idealización de lo popular: este punto no sólo le compete a esta modalidad de investigación, pues todas pueden caer en ello. Sin embargo dado el gran acercamiento entre el investigador y los grupos analizados, es más difícil mantener una independencia de pensamiento, que permita realmente objetividad en el análisis. Ello lleva a pensar en la necesidad de un diálogo abierto entre los diferentes agentes que intervienen en el proceso de investigación participante, respetando y potenciando su propia identidad; pues no se trata de una confusión de roles sino de un acercamiento en igualdad de condiciones frente a la definición de la investigación.

- La carencia de antecedentes investigativos en esta modalidad y de desarrollos metodológicos. Todo este campo está aún por descubrirse; se mueve entre varios tipos de actividad: la formación popular, la investigación, la participación, la concertación y la generación de compromisos de los agentes involucrados en el proceso. De allí que las metodologías de este trabajo deben cuidarse, cubriendo los propósitos de la misma, sin atentar contra la calidad de la investigación, ni de las propuestas y las prácticas derivadas.

- La búsqueda de participación en el proceso investigativo puede (y generalmente debe) involucrar diversos agentes del proceso. Así los resultados obtenidos, desde el diagnóstico, el análisis, la planificación o las acciones derivadas, serán compartidos por los agentes involucrados. Ello podría derivar en aciertos significativos de la denominada planificación participante. Sin embargo, debido a tan serio compromiso, es preciso atender cuidadosamente esta modalidad.

En esta dirección, al hablar de investigación participante, se debe tomar en cuenta lo enunciado por Seno Cornelly sobre el planeamiento participativo:

"...no significa sólo una acción momentánea en que los planificadores del gobierno llamen al pueblo o a algunas de sus categorías para legitimar determinados proyectos...".
"No significa, igualmente, apenas llamar a sectores comunitarios para la ejecución de tareas derivadas de planes elaborados sin participación de la comunidad."
"Se entiende que el planeamiento participativo constituye un proceso político, un continuo propósito colectivo, una deliberada y ampliamente discutida construcción del futuro de la comunidad..... Significa, por lo tanto, más que una actividad técnica, un proceso político vinculado a la decisión de la mayoría, tomada por la mayoría, en beneficio de la mayoría"
"...Por lo tanto, es fundamental que esas mayorías tomen conciencia de su situación, de su fuerza numérica, que se organicen, se movilicen, se coordinen y actúen políticamente"[26].

Quedan aún muchos puntos por resolver sobre esta modalidad, lo cual representa un reto para aquellos que buscan el desarrollo de alternativas participativas, tanto en la investigación, como en los procesos de planificación y ciudadanía.

Todas estas modalidades tienen, y pueden tener aún más, muchos aspectos válidos y de aporte a la evolución de las condiciones de vida de la población; así pues, lo importante es generar y desarrollar espacios y metodologías para correlacionar tales esfuerzos, los cuales, más que dispersarse, deben confluir en una dirección coherente.

2. OTRAS PREOCUPACIONES SOBRE LA INVESTIGACION DE LOS PROCESOS HABITACIONALES POPULARES

Brevemente se enunciarán algunos aspectos importantes a ser tomados en consideración para el desarrollo investigativo del problema habitacional:

2.1 La transferencia de conocimientos

Como se mencionó anteriormente, es necesario reflexionar sobre la posición del investigador como generador y propietario del conoci-

miento -un poco sobre la imagen del "investigador investido de una capa protectora"- lo cual no trae necesariamente beneficios muy convincentes al desarrollo de la ciencia, ni de las condiciones de vida.

Es necesario reiterar la necesidad de aunar esfuerzos que propendan al desarrollo de modalidades, metodologías y estrategias de comunicación de los avances investigativos hacia los pobladores, los gobiernos locales, los grupos técnicos, las organizaciones no gubernamentales (término este aún muy vago), y todo aquel cuerpo de agentes que de diversas formas pueden contribuir al cambio hacia unas condiciones más democráticas del devenir urbano. Se debe resolver el problema de la accesibilidad al lenguaje y la comunicación con el medio, respondiendo a las preguntas ¿quién investiga, para quién y para qué?

2.2 Algunas tendencias riesgosas en la investigación

A partir de lo mencionado, vale hacer referencia a los siguientes riesgos:

- La investigación sectorial, y el tratamiento del problema habitacional deslindado del contexto macroeconómico y del fenómeno urbano.

- La carencia de articulación entre las diferentes modalidades de investigación, llegando inclusive a interpretarse que existen incompatibilidades (las cuales no necesariamente se basan en la modalidad de investigación, sino en la metodología y el uso que se haga de esta).

- La tendencia a la generalización del problema y la falta de tratamiento específico de diferentes situaciones que hacen el problema habitacional: el alquiler, los centros urbanos, la ocupación de tierras, la explotación por ventas ilegales (o legales), los adjudicatarios de programas estatales o privados (la vivienda terminada, el desarrollo progresivo, los lotes con servicios).

- La tendencia de la investigación a apoyar la autoconstrucción en sí misma y no propiamente el proceso habitacional popular.

- La tendencia generalizada a tener áreas y temas 'sobre-estudiadas', centralizando las actividades de investigación, y la dificultad de ampliar la cobertura de la dinámica investigativa a otras regiones del continente y de los respectivos países. Se puede decir que, en general, los países Centro Americanos y Bolivia en Sur América no cuentan con una dinámica investigativa en materia de hábitat popular que pueda compararse con los casos de México, Argentina, Chile, Brasil, Colombia o Ecuador. Igual en los diferentes países hay ciertas, y muchas, regiones que aún están por descubrirse; en diversos campos, cultural, antropológico, arquitectónico, económico (local), social, geográfico, etc; y en las cuales poca participación ha tenido el avance de la investigación sobre hábitat.

- La dependencia de políticas externas en nuestros países, las cuales, a través del 'apoyo internacional', definen y perfilan áreas, temáticas y criterios para determinados continentes y países en relación con el desarrollo investigativo. No se puede desconocer que, ante las dificultades financieras para investigar, una alta proporción de la actividad investigativa en nuestro continente recibe financiación del exterior. Ello requiere tratar muy atentamente dicho punto, con el fin de realizar la investigación que deseamos y requerimos, a pesar de las propuestas y del apoyo externo.

2.3 La investigación, las políticas, la planificación y la implementación

En el entendido de que el fenómeno habitacional es un proceso económico, social, político, arquitectónico y cultural, entre otros, es necesario iniciar, a partir del alto contenido político y demagógico que ha tomado el sector de la vivienda, una reflexión que permita desarrollar estrategias investigativas que apunten a aprovechar la actual 'sobre-estimación' del sector en la mayoría de nuestros países.

Esta coyuntura puede constituirse en la opción para el desarrollo de procesos de investigación, apuntando a un desarrollo del conocimiento que busque transformar las formas tradicionales de evolución del hecho urbano, hacia un proceso más democrático, con formas alternativas de participación de los diferentes sectores de población en su propio devenir.

Se habla, en tal sentido, de generar procesos de investigación más participativos, que gradualmente establezcan las condiciones para la planificación participativa y concertada, lo que podría constituirse en una política alternativa. Se busca con ello una democratización de los procesos de elaboración de diagnósticos, de definición de recursos, planes de acción e implementación y de evaluación; y, a la vez, generar un compromiso colectivo en los que serán nuestras ciudades futuras.

Se plantea la vinculación y el compromiso de los diferentes agentes: la organización popular, el Estado, el sector privado, las ONGs, y los grupos técnicos y profesionales, para con ello buscar un trabajo con proyecciones en diferentes niveles de competencia, del macro al micro, y en diferentes escalas, desde la local, la municipal y la regional, hasta la nacional.

2.4. La investigación, la información, la difusión, la multiplicación y el proceso colectivo

Es necesario trazar una estrategia que permita realmente una buena circulación del conocimiento recogido y desarrollado por los investigadores en América Latina. Ello igualmente requiere de un análisis que permita entender el universo existente, caracterizarlo, encontrar sus potencialidades y flaquezas, en función del objetivo, y luego derivar un plan para realmente cumplir lo que tantas veces se ha intentado: la constitución y funcionamiento de redes, circulación de información y boletines, con destino a una diversidad de usuarios.

3. ALGUNOS TEMAS DE INVESTIGACION

Sin explicar el por qué de los temas, ni a sustentarlos (lo cual en sí podría ser un trabajo arduo), se enuncian algunos posibles temas de trabajo para la investigación venidera[27]:

a) La densificación de las viviendas habitadas y el problema de sus ocupantes.

- La vivienda de alquiler: el inquilinato[28], la vivienda en centros urbanos, el alquiler de alcobas. Este tema ha sido estudiado por Rene

Coulomb (CENVI) y Martínez (IHS) en México, Françoise Coupé (CEHAP) en Colombia.

- Los allegados o "arrimados", tema que ha sido estudiado por Alfredo Rodríguez (SUR) en Chile.

b) La legalidad y su relación con las estrategias y prácticas populares, tema que se iniciará a investigar próximamente en Colombia (CEHAP, CONAVIP y CECA).

c) Alternativas y estrategias de los pobladores:

- Defensa de los ocupantes de tierras.

- Estrategias de subsistencia.

d) El nivel Barrial, el poder local y la gestión.

- Su relación con el estado y con la formulación de políticas.

- La coordinación y administración local.

e) La territorialidad.

- La territorialidad, la cultura y el poder local.

- La dimensión territorial y la política.

f) El poder local, la representatividad y la democracia.

g) La calidad de vida, el contexto y la cotidianeidad.

h) Lo económico-financiero y su correlación con la realidad de los sectores populares.

i) El hábitat y sus pobladores: las mujeres, los niños, los ancianos y los hombres.

j) La relación hábitat-salud

k) Relación del hábitat con los diferentes tipos de violencia urbana.

l) Relación del proceso habitacional popular con el desarrollo urbano.

m) Evaluación y análisis de las diferentes modalidades de producción y acceso al hábitat popular: la auto construcción y su apoyo, o no, al proceso popular; el desarrollo progresivo y los lotes con servicios; el mejoramiento barrial; los adjudicatarios de programas oficiales o privados; la compra comunera; la venta ilegal de tierras.

n) Tecnología y hábitat

- Evaluación social, económica y cultural de las tecnologías para el hábitat popular.

- Tecnologías tradicionales y su adecuación al momento actual.

ñ) Mecanismos y estrategias de acceso a la tierra, los servicios públicos y urbanos y la vivienda.

o) Relación entre los principales agentes con el proceso habitacional popular:

- organización de pobladores y la familia, el Estado y los grupos de asesoría técnica.

p) Los desastres, los pobladores y el estado.

q) Los requerimentos de investigación a juicio de los pobladores.

- investigación popular.

r) La misma investigación en hábitat y su proyección social y política.

s) El proceso de planificación, la democracia y la relación interinstitucional en el hábitat popular.

AGRADECIMIENTOS:

Quiero agradecer a Rafael Fernando Rueda y a Nora Elena Mesa sus comentarios al desarrollo de este trabajo, y a Marta Silvia Molina, por la búsqueda de documentación para el mismo.

NOTAS

1. De un noticiero en televisión Medellín, Colombia, Octubre 1986.

2. Al valor de 11-8-87

3. Carrión, Fernando· "**La Manipulación de la Esperanza:** La Triste Historia del Plan Techo" Quito, Ecuador, Ecuador Debate, 1986 Ed. CAAP, p.103.

4. Periódico **El Mundo**, Medellín, Colombia, 26 de octubre, 1986.

5. Periódico **El Mundo**, 26 de Octubre de 1986; palabras del Alcalde de Medellín; William Jaramillo Gómez (subrayado nuestro).

6. Existiendo, apenas recientemente, estudios geológicos (Michel Hermelin, Mauricio Bustamente) sobre las condiciones del suelo del área metropolitana, que permiten ver la inconsistencia entre la calidad del suelo y la localización de los asentamientos urbanos populares en Medellín.

7. En muchas partes del continente tiene su origen a partir de los años 60 y 70, después del inicio de implementación de los planes reguladores para el desarrollo urbano, cuando el crecimiento acelerado de las ciudades demanda un conocimiento más científico que supere el empirismo y la orientación pragmática que caracteriza la interpretación urbana y la planificación tradicional.

8. Pradilla Cobos, Emilio: **El Problema de la Vivienda en América Latina**, Ed. Centro de Investigaciones CIUDAD, Quito, Ecuador, 1983. (Libro: conjunto de textos).

9. Castells, Manuel: "La urbanización dependiente en América Latina"; en: Martha Schteingart, comp.: **Urbanización y dependencia en América Latina**,Ed. SIAP, Buenos Aires, 1973, p.70-92, y **La Cuestión Urbana**, Ed. Siglo XXI, 1980 - (p. 177-202)

10. Rodríguez, Alfredo: **Asistencia técnica: Punto de encuentro entre pobladores y profesionales.** Buenos Aires, Argentina. Ed. CEUR. 1986. (libro).

11. Turner, John F. C.· **Todo el poder para los usuarios.** Madrid, España. Ed. H. Blume.

12. Entre otros se mencionan: CENVI, COPEVI y UAM en México; CINEP, CPU, Foro Nacional por Colombia, Universidad del Valle, CEHAP-U. Nacional de Colombia, AVP, ENDA, PROCO y CICAHP (este de reciente creación) en Colombia; CIDAP, DESCO y CIPUR en Perú; CIUDAD en Ecuador; Fundación Vivienda y Comunidad, CEUR y AVE-CEVE en Argentina; CEDEC en Brasil; SUR, NORTE, JUNDEP y CIPMA en Chile; CENDES en Venezuela. De igual manera se pueden identificar varios investigadores, entre muchos otros, Alfredo Rodríguez, René Coulomb,Gustavo Riofrio, Humberto Molina, Samuel Jaramillo, Gilma Mosquera.

13. Durante los últimos 15 años ha habido una fuerte tendencia de investigación tecnológica que busca sistemas sanitarios alternativos (p. ej., las letrinas). Sin embargo es necesario evaluar el tiempo invertido por los usuarios, la calidad del servicio y sus beneficios. Si bien hay algunos sistemas que revierten sub-productos de beneficio para los usuarios, valdría hacer un análisis de los costos y beneficios sociales, y a quién (familia, comunidad, distrito o ciudad) le correspondería este esfuerzo y/o este beneficio.

14. En algunos países una ciudad concentra la mayor parte del crecimiento urbano nacional (México, Lima, Buenos Aires, Caracas, Montevideo); en otro, dos ciudades "compiten" por dicho crecimiento (Quito y Guayaquil); y son una excepción aquellos con un sistema de ciudades importantes que absorven tal crecimiento poblacional (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Pereira; Rio de Janeiro, Sao Paulo, Brasilia).

15. Carrión, Fernando: **Balance de la Investigación Urbana Ecuatoriana,** Quito, Ecuador. Ed. CIUDAD, 1986.(p. 16-17).

16. Uno de los países más significativos como"laboratorio de experimentación" de alternativas.

17. Germán Samper, 1971, Bogotá, Colombia.

18. Plan de Desarrollo Nacional "Las cuatro estrategias de desarrollo". Colombia.

19. Pradilla Cobos, Emilio: **El problema de la Vivienda en América Latina,** Quito, Ecuador, 1983, Ed. CIUDAD.

20. Boh, Luis A. "Vivienda y conocimiento, o el conocimiento de la Vivienda", Asunción, Paraguay, SAEP, 1984, p. 9 ; en: **Ciudad y Vivienda en el Paraguay.**

21. Wilson Herdoíza, **Consideraciones metodológicas y conceptuales para el estudio del problema de la vivienda,** Quito, Ecuador. Ed. U. Central del Ecuador, Escuela de Planificación de Post Grado, 1984, p. 4 : "..., consideramos que en el momento actual, a nivel de la teoría no existe un objeto teórico que califique lo que es el problema de la vivienda".

22. Carrión, Fernando. **Balance de la investigación...** " op. cit., p.11.

23. Boh, Luis A., op. cit., p.9.

24. Más si no hablamos de ciencias puras (física, química, etc.), sino de ciencias sociales, y de campos como la antropología, la economía, el urbanismo y la planificación.

25. Rueda, Rafael Fernando: Entrevista, 1987.

26. Mac Donald M., Joan: **Vivienda y sociedad, reflexiones y experiencias**, Santiago, Chile, 1983, Ed. Corporación de promoción universitaria, p. 6. (paréntesis nuestro).

27. Arango, Gilberto: Entrevista, 1987.

28. Demo, Pedro: **Investigación participante, mito y realidad**, Biblioteca de Cultura Pedagógica, Buenos Aires, Argentina, 1985, Ed. KAPELUSZ.

29. Demo, Pedro: op. cit., p. 15.

30. Rodríguez, Alfredo; Riofrío, Gustavo; Welsh Eileen: **De invasores a invadidos**, Lima, Perú, 1980, Ed. DESCO.

31. Demo, Pedro: op. cit., pp. 25-27.

32. Cornelly, Seno: "Ideas sobre planeamiento participativo", Selecciones de Servicio Social, No. 35, May-Ago, 1978, p. 3.

33. Para ello tomamos algunos temas propuestos por varios investigadores, así: Alfredo Rodríguez, Diego Carrión, Fernando Carrión y CEHAP.

34. Conventillo, tugurio (en Ecuador), vecindad.

BIBLIOGRAFIA

RODRIGUEZ, Alfredo: "Santiago, viejos y nuevos problemas", en: **El Reto de las Metrópolis**. Pensamiento Iberoamericano, revista de economía política. Ed. ICI, CEPAL, Madrid, España, enero-junio 1985.

WALKER, Eduardo, et al: **Planificación desde la comunidad, ampliando el campo de lo posible**. Ed. CIPMA, Santiago, Chile, 1987.

GEISSE, Guillermo; SABATINI, Francisco: Desarrollo progesivo de la vivienda: Elementos de un marco conceptual para informar proyectos orientados a grupos populares urbanos en América Latina, Investigación no publicada. Entidad investigadora CIPMA, Futura publicación de CEHAP, Chile, 1985.

CARRION, Fernando: **Balance de la Investigación Urbana Ecuatoriana**. Ed. CIUDAD, Quito, Ecuador, 1986.

PRADILLA, Emilio: **El problema de la Vivienda en América Latina.** Ed. CIUDAD, Quito, Ecuador, 1983.

DEMO, Pedro: **Investigación Participante. Mito y realidad.** Ed. KAPELUSZ, Biblioteca de Cultura Pedagógica, Buenos Aires, Argentina, 1985..

El tercer sector y la vivienda, en· **Boletín Hechos Urbanos-Sur Documentación.** Ed. SUR, Santiago, Chile, 1987.

BASSOLLS, Mario, et al.· La investigación urbana como apoyo al cambio social, Ensayos y Documentos 4, en: **Cuadernos de Dinámica Habitacional.** Ed.COPEVI, Ciudad de México, México, 1985.

CARRION, Diego; VAINSTOC, Ana. compiladores: **La ciudad y los niños.** Ed.CIUDAD, Quito, Ecuador, 1987.

CLICHEVSKY, Nora, et al. coordinadoras: "Hábitat Popular, experiencias y alternativas en países de América Latina", en: **CUADERNOS DEL CEUR.** Ed. CEUR, Buenos Aires, Argentina, 1986.

COUPE, Françoise; HENAO, Alberto: "Vivienda e infraestructura" Artículo CEHAP, Medellín Colombia, 1986.

MAC. DONALD M., Joan: **Vivienda Social, reflexiones y experiencias.** Ed.Corporación de promoción universitaria, Santiago, Chile, 1983.

BOH, Luis A.: "Vivienda y conocimiento o el conocimiento de la vivienda", en: **Ciudad y vivienda en el Paraguay.** Ed. SAEP, Asunción, Paraguay, 1984.

Carta informativa de la Coordinación del grupo de trabajo sobre asentamientos humanos precarios Africa-América Latina, Boletín, Santiago, Chile, noviembre 1981.

CAMBIO TECNOLOGICO Y CRECIMIENTO URBANO: UNA AGENDA PARA LA INVESTIGACION EN AMERICA LATINA[1]

Pablo Gutman

1.

La ciudad es el lugar donde se produce, por excelencia, el cambio tecnológico. Sin embargo, la ciudad misma, si la comparamos con otros temas (la industria en particular), ha sido ella misma pocas veces el sujeto de una reflexión sobre el papel del cambio tecnológico en la historia de su desarrolo o en las opciones que se le abren para su futuro.

Es cierto que las escuelas de ecología urbana han insistido sobre la importancia de la difusión de determinadas tecnologías (mayormente los cambios en los sistemas de transporte) para la aparición de tal o cual forma urbana. También que la historia de la arquitectura y el diseño urbano refieren a la incorporación de distintos materiales y técnicas y a su interacción con la percepción de la ciudad, sus usos y sus formas por parte de arquitectos y urbanistas.

Pero el tema al que aquí hacemos referencia es a la vez más amplio y específico.

Nos interesa el papel de las tecnologías disponibles y la generación de nuevas alternativas tecnológicas en relación a los grupos sociales

* Centro de Estudios Urbanos y Regionales, CEUR, Buenos Aires.

que construyen la ciudad, cómo la construyen y qué consecuencias tiene en las condiciones de vida de los distintos grupos urbanos, en el ambiente urbano y en los costos del desarrollo y administración de la ciudad. En definitiva nos interesa la tecnología en un análisis de opciones. ¿Qué opciones existen, quién decide su utilización, qué costos resultan, cómo aumentar la cantidad y calidad de opciones disponibles para el futuro?

Si se mide por la magnitud de las inversiones de juego, o por el volúmen de las demandas insatisfechas, no hay duda de que el crecimiento urbano es uno de los mayores desafíos que enfrenta América Latina. Más aún cuando debemos encararlo en el marco de agudas restricciones para el gasto público en viviendas y servicios y de un debilitamiento del crecimiento económico regional. A esto debemos agregar que las decisiones sobre tecnología en la ciudad son claves debido al costo de las estructuras urbanas y a la larga vida de las mismas, lo que supone comprometer decisiones y recursos por largos períodos de tiempo.

Interrogarse sobre el papel que puede jugar la innovación tecnológica para ampliar la oferta urbana, reducir sus costos y aprovechar mejor los recursos disponibles parece, entonces, totalmente justificado.

Sin embargo esta percepción de la existencia de opciones tecnológicas con diferentes costos sociales, económicos y ambientales ha estado poco presente hasta hoy en el desarrollo urbano de América Latina y en la investigación urbana.

Desde mediados de siglo, cuando la región tomó conciencia del crecimiento explosivo de sus ciudades, se han intentado dos estrategias mayores.

En una primera etapa se confió en la inversión pública en vivienda y servicios y en el planeamiento urbano para dirigir la actividad del Estado y orientar el crecimiento urbano espontáneo.

Los resultados fueron en el mejor de los casos insuficientes. Los recursos no alcanzaron, frente a la población de las ciudades que siguió creciendo rápidamente, y los planes urbanos fueron poco respetados. A ello debe sumarse la especulación urbana que llevó gran

parte de los beneficios de la inversión pública fuera del alcance de los más necesitados.

Como una reacción a esa situación, en los dos últimos decenios ha crecido el interés por los programas de autoayuda urbanos. Autoconstrucción de viviendas, provisión comunitaria de servicios básicos, etc. La iniciativa desde la base, con los recursos disponibles por la comunidad local, surgió como el contramodelo del planeamiento urbano desde arriba.

En el primer caso el componente tecnológico fue dejado en manos de los contratistas privados, o aparecía como una serie de acciones puntuales, estrictamente sectorializadas (las normas establecidas en las licitaciones públicas, o aparecía como una serie de acciones puntuales, estrictamente sectorializadas (las normas establecidas en las licitaciones públicas, la investigación de numerosos institutos de vivienda). Una reflexión más global y comparativa sobre el papel de la tecnología en el crecimiento urbano o sobre las consecuencias que la adopción de una tecnología sectorial puede tener en otras áreas y otros grupos sociales, ha estado ausente.

El interés reciente de las estrategias de auto ayuda por profundizar y difundir las llamadas "tecnologías apropiadas", es en buena medida inevitable dada la difícil adaptabilidad de las tecnologías comerciales a las posibilidades del autoconstructor urbano. Sin embargo esto es sólo un componente de la ciudad en la que el sector público y comercial seguirán conviviendo y relacionándose con el autoconstructor urbano, como parte de un sistema donde la comprensión de las interacciones y sus consecuencias son muchas veces más importantes que la acción aislada (basta pensar que el autoconstructor urbano compra la mayor parte de sus materiales al sector comercial.[2]

2.

La dificultad por reconocer la importancia de las alternativas tecnológicas en el desarrollo urbano de la región, nos refiere a un buen número de problemas de muy diversa índole.

La inmensa diversidad de actividades, y por ende de tecnologías, en juego en el hecho urbano, complica de partida una interpretación. Es necesario un esfuerzo por jerarquizar, por agrupar, por periodizar. Reconocer los períodos de aglomeración de innovaciones (por ejemplo los últimos decenios del siglo pasado), los componentes que tienen una mayor incidencia en el costo económico o social de la urbanización (vivienda, saneamiento), o las áreas donde parece acelerarse la incorporación y difusión de los adelantos tecnológicos que afectan a la ciudad (actualmente la informática).

También debemos distinguir entre el cambio tecnológico **de** la ciudad (innovaciones en el sector de la construcción, infraestructura y servicios urbanos, gestión municipal, etc.), del cambio tecnológico global que tiene lugar **en** la ciudad (innobaciones técnicas en las actividades localizadas en áreas urbanas: industria, servicios en general, etc.). En el primero, encontramos una gran cantidad de innovaciones puntuales (en el terreno de las comunicaciones, transportes, artefactos de uso doméstico, algunos materiales de construcción, técnicas de uso de la energía), pero son muy pocas reflexiones que analicen sus impactos, ya sea por áreas o para el conjunto de las innovaciones.

En el segundo caso, la situación es en parte inversa. Existen al menos en Europa y los Estados Unidos, un reciente número de estudios prospectivos sobre el futuro de la ciudad frente al cambio tecnológico global.

Pero ambos enfoques presentan problemas para nuestro trabajo. En el primer caso (innovaciones técnicas de la ciudad) necesitamos, para poder avanzar, agrupar los cambios tecnológicos en grandes áreas temáticas, o en un grupo limitado de situaciones prioritarias. En el segundo (qué relaciones guardará el futuro de la ciudad con el cambio tecnológico global) los estudios llevados a cabo en países desarrollados son sugerentes, pero difícilmente transferibles a nuestra realidad regional.

Para seguir complicando el tema, la construcción, tal vez lo más típico de la ciudad, es la actividad urbana que menos cambios técnicos ha experimentado en los últimos 200 años. El progreso aquí parece concentrarse en las industrias proveedoras de materiales o en los ser-

vicios básicos (incluyendo claro está el transporte), pero no en la construcción misma. Según el Banco Mundial, aún en los países desarrollados el gasto del sector construcciones en investigación y desarrollo es muy inferior al promedio de los que realizan las otras actividades manufactureras. Menos adelantado en nuestro trabajo es la hipótesis de que la construcción, por su carácter discontínuo en el tiempo y en el espacio y su difícil homogeneización, se asemeja más a un servicio que a una típica actividad industrial. De ser así, la línea de progreso tecnológico de los últimos 200 años, basada en la especialización, la homogeneización y la producción en masa resulta difícilmente aplicable en este sector y justificaría su rezago frente a la revolución tecnológica industrial.

Por el contrario, la nueva ola de innovaciones tecnológicas que permite un modelo de descentralización, eficiencia en pequeñas escala y diversificación, parece mejor dirigida a la tecnificación de los servicios. Tal vez sea ésta la oportunidad para el gran salto tecnológico en la construcción, razón de más para ocuparnos del tema.

Nos queda por reconocer sin embargo la dificultad mayor. ¿Es realmente la tecnología **la** variable independiente, más modestamente **una** variable independiente, o simplemente, existen opciones tecnológicas significativas al alcance de la ciudad latinoamericana?

Comenzando por la última pregunta, la historia reciente parece alentar pocas ilusiones. Durante los 15 años transcurridos desde la crisis petrolera de principios de los 70, la mayoría de los países industrializados fueron capaces de reducir y mejorar significativamente el rendimiento de su consumo energético, mediante la difusión de técnicas ahorradoras de energía. En la región, con excepción de los programas de alcohol de caña de Brasil, la reducción en el consumo de petróleo sólo fue el resultado de la crisis general de las economías en los años 80. Una demostración de la capacidad diferencial para manejar opciones tecnológicas en el norte y en el sur[3] basada en mayores recursos, de capital, de conocimientos y de administración.

De todas maneras, la realidad no amilana a los partidarios de la modernización, quienes han puesto en pie una utopía de la modernización, según la cual subimos a la nueva ola tecnológica (no importa

en qué bote) solucionará los problemas de nuestras sociedades. Tecnificarse y exportar o condenarnos al atraso y la marginación.

Esto nos parece una grosera simplificación. Participar del cambio técnico que se da actualmente en el mundo es inevitable. Los resultados sociales del mismo, no son sin embargo determinados y en buena parte dependerá de la voluntad regional para definir objetivos y prioridades sociales y en función de ellos aumentar nuestra capacidad para manejar la innovación tecnológica (creación, transferencia, difusión).

Este es el enfoque que adoptamos en el proyecto PTAL. Mirando hacia el futuro regional no existe un programa de ciencia y Tecnología que pueda definirse antes de explicitar a qué tipo de sociedad se aspira. A partir de ella, reconociendo los condicionantes del contexto mundial y la orientación del cambio tecnológico en los países industrializados, recién podemos partir para diseñar una estrategia de investigación y desarrollo más realista que aumente las opciones tecnológicas disponibles para el progreso regional[4].

En esta perspectiva el cambio tecnológico no es la variable independiente, pero en cada situación histórica concreta fija los límites a lo que el cambio social y económico puede hacer. La investigación de la interacción entre cambio tecnológico y crecimiento urbano puede entonces ampliar nuestras interpretaciones del pasado, y darnos nuevas herramientas para actuar sobre nuestro futuro, un saldo por demás positivo para una nueva área de investigación urbana.

3.

Tecnología, técnica, cambio, innovación. Nos referiremos mayoritariamente a tecnología, englobando en ello tanto el saber como el artefacto concreto, el ingenio técnico en que se plasma dicho saber. Como nuestra perspectiva es de movimiento en el pasado (la historia) y en el futuro (la prospectiva) hablaremos de cambio tecnológico, englobando en él no sólo la innovación sino también la difusión de técnicas ya conocidas e incluso la recuperación de técnicas anteriores.

En un artículo que acompañamos hemos presentado en detalle el enfoque prospectivo utilizado en el proyecto PTAL como un marco de referencias útil para pensar el futuro del cambio tecnológico y el crecimiento urbano en América Latina y el impacto que puede tener en el ambiente urbano la incorporación de nuevas tecnologías en las áreas de microeletrónica, energía, materiales y biotecnología[5].

Las principales conclusiones del mismo, en parte reflejadas en las páginas anteriores, señalan la conveniencia de:

- Un enfoque prospectivo que busque identificar los principales puntos de ruptura, alrededor de los cuales se concentran los cambios (dentro de la perspectiva de sistemas autodisipativos de Prigogine, 1979, 1983).

- Un enfoque de escenario que destaque la necesidad, la posibilidad y las limitaciones para que los países de la región fijen objetivos prioritarios que orienten sus esfuerzos de ciencia y tecnología.

- Explorar los posibles efectos del cambio tecnológico en marcha a escala mundial sobre los componentes más relevantes de los escenarios regionales en general y el ambiente urbano en particular.

En otros trabajos recientes realizados dentro del equipo CEUR hemos abordado el caso de la ciudad de Buenos Aires, buscando una periodización que destaque la relación entre cambio tecnológico y desarrollo urbano[6]. Parece importante aquí:

- La identificación de los períodos donde el cambio tecnológico o la difusión del mismo se acelera.

- La identificación de paquetes o grupos de tecnologías que se presentan asociados o simultáneamente.

- La importancia del contexto económico y político local e internacional para comprender los motivos del cambio tecnológico. - El peso de factores culturales y sociales, muy visible en la ciudad debido a longevidad y a la inercia de las estructuras urbanas.

Como era previsible, los estudios históricos destacan el eclecticismo y el carácter dependiente del cambio tecnológico en la región. Tam-

bién que los casos donde éste parece más masivo y contínuo (lo que no significa más conveniente de acuerdo a otras prioridades sociales) no responden a una planificación o política tecnológica, ausente en la historia de nuestras ciudades, sino a una visible coherencia entre proyecto económico, proyecto político y grupos de poder.

Agrupar, dividir y volver a reagrupar es una tarea recurrente del proceso de investigación en una temática tan amplia como la presente.

Existen numerosas maneras de subdividir el tema del cambio tecnológico y las innovaciones tecnológicas urbanas. Esta sucesión no es meramente formal, porque implica qué prioridad se le asigna a la investigación de las diferentes áreas, y qué jerarquía se le atribuye. Además de diferenciar entre el cambio técnico **de** y **en** la ciudad nos ha parecido útil en nuestros primeros pasos:

- Reconocer la heterogeneidad de la ciudad latinoamericana distinguiendo al menos entre el sector público, el sector de la construcción comercial, y la ciudad informal, marginal, autoconstruida. En cada uno de estos tres niveles hay demandantes y oferentes de servicios, con diferentes capacidades y racionalidades.

- En un primer nivel, analizar las innovaciones de la construcción de viviendas, de redes de infraestructura y servicios (transporte, energía, agua, excretas, salud) así como toda la infraestructura necesaria ya sea para el funcionamiento de la vivienda, o para el de las redes mencionadas.

- En un segundo nivel, estudiar el cambio técnico en las actividades que proveen insumos a las anteriores (materiales de construcción, innovaciones en los medios de transporte, etc.).

- En un tercer nivel, analizar la tecnología de mantenimientos y funcionamiento de la ciudad. Esta es un área clave, dado que los costos de mantenimiento aumentan a medida que las infraestructuras devienen obsoletas. Pocas veces se ha analizado cuál es el costo que paga la ciudad en mantenimiento por habitante, y cuál es el costo prospectivo, teniendo en cuenta el crecimiento de la población, y el envejecimiento de las instalaciones existentes, las nuevas formas de desarrollo urbano, etc.

Es hoy visible que en muchos casos (por ejemplo, los servicios urbanos sanitarios y de salud) este costo se expresa en el deterioro de la calidad de vida de la población que debe soportar el deterioro creciente de un sistema, para cuyo mantenimiento no existen ni recursos ni técnicas apropiadas.

- Un cuarto nivel es el de la gestión de la ciudad, la administración municipal burocrática y la democrática, y las posibilidades que plantea aquí la innovación tecnológica (informática, telemática, etc.).

También nos han preocupado los criterios para priorizar, entre áreas y el interior de cada una de ellas. Planteamos aquí los siguientes criterios de jerarquización:

- La relevancia social, dentro de una perspectiva de atención prioritaria a las necesidades básicas de la población;

- La identificación de las áreas en que existen, o pueden existir, innovaciones tecnológicas importantes;

- Una estimación del costo que representa actualmente esta actividad, dentro de los costos generales del proceso de urbanización (en el supuesto de que, cuanto más costosa es la actividad, más se justifica la búsqueda de opciones tecnológicas).

Por caso, en una estimación gruesa de los costos de urbanización el 50% de los mismos se destina a viviendas, un 25% lo insumen las redes de servicios, otro 10% los servicios sociales (salud, educación, gobierno, etc.) y el restante 15% las construcciones industriales y comerciales. El avance tecnológico no se ha distribuido entre estos componentes en forma pareja y sin duda el elemento más costoso, la vivienda, es el más atrasado.

Criterios semejantes pueden utilizarse para priorizar más específicamente las tecnologías relevantes dentro de un sector. Actualmente, por ejemplo, los materiales para paredes y techo son el principal costo monetario del autoconstructor. ¿Qué soluciones pueden aportar aquí los nuevos materiales? ¿Cómo facilitar el esfuerzo de montaje de la vivienda, una tarea donde la familia pobre insume años de trabajo?.

Valdría la pena señalar aquí también algunas vías de entrada fallidas, lo que no prejuzga que otras investigaciones puedan en igual línea resultar exitosas. La más obvia es partir de una tecnología y buscar profundizar en el tema a través del análisis histórico de su impacto en el medio urbano o evaluar sus impactos potenciales en el caso de una innovación tecnológica futura.

Nuestros intentos se han visto aquí dificultados por la enorme variedad de situaciones. A este nivel los estudios de impacto tecnológico o se refieren a una situación muy puntual o se mantienen a un nivel de generalidad donde es difícil apreciar las opciones existentes.

Vayamos finalmente a la propuesta inicial de estas notas: una agenda para la investigación regional en el tema de "cambio tecnológico y crecimiento urbano".

Creemos que están dadas hoy las condiciones para avanzar en el diseño de un programa regional que evalúe el papel de la tecnología en el desarrollo urbano, sobre bases comparativas y prospectivas, como parte de un esfuerzo sostenido en el mediano plazo que alimente con sus resultados las políticas de investigación y desarrollo tecnológico regionales y las actividades públicas y de la comunidad directa o indirectamente relacionadas con el tema (políticas de compra y licitación, reglamentaciones, promoción y actividades, etc.).

Pensamos en un enfoque que tome a la ciudad como unidad de análisis permitiendo tanto el estudio de casos comparados (varias ciudades) como la concentración en uno o más temas analizados a escala regional. Más aún, ambos enfoques, el de análisis de casos y el de temáticas a escala regional podrían enriquecerse mutuamente si se encaran en forma simultánea e interactuante. Entre las áreas que deberían incluirse en ambos tipos de estudios anotamos:

1. Estudios de la relación entre innovación tecnológica y ciudad en el pasado. Quiénes la hicieron, para quién, resultados previstos y reales (la historia).

2. Identificación de principales paquetes de tecnologías urbanas actuales y su relación con las demandas que plantea el crecimiento urbano de América latina (la oferta).

3. Identificación de principales áreas del crecimiento urbano regional donde la innovación tecnológica parece más necesaria (por los costos económicos, sociales o ambientales involucrados) (la demanda).

4. Estudios transregionales. ¿Qué transferencias de tecnologías y experiencias de USA-Europa parecen más significativas, no sólo para el inventario de innovaciones tecnológicas que hoy se ensayan en las ciudades del norte, sino también para recuperar la enseñanza de situaciones históricas. Por ejemplo, las experiencias europeas de reconstrucción urbana de postguerra pueden ser un aporte interesante, que reiteran la situación de rápido crecimiento urbano y grandes déficits que hoy enfrenta América Latina. Aún cuando las opciones técnicas adoptadas en esos casos no sean hoy actuales, los mecanismos de interacción pueden ser con seguridad aleccionadores (¿cómo y con qué resultados se definieron las opciones tecnológicas aplicadas).

5. La incorporación de las nuevas tecnologías (microelectrónica, energía, materiales, biotecnología).

6. El perfeccionamiento y difusión de tecnologías tradicionales.

Dentro de las numerosas situaciones que pueden abordarse desde estas perspectivas, tres de ellas nos parecen de especial interés:

A. Las opciones tecnológicas dirigidas a atender las demandas urbanas de las poblaciones de menores recursos. Mientras que algunas tecnologías de servicios y redes (salud, transporte, electricidad) se han difundido hasta beneficiar al grueso de la población urbana, en la mayoría de los otros casos es cierto el comentario de J.E. Hardoy (1987) quien señala que el desarrollo tecnológico ha tenido un impacto inicial en los distritos ocupados por la clase adinerada y educada para alcanzar después, lenta y parcialmente, otros grupos urbanos. La innovación tecnológica para la autoconstrucción y la vivienda popular urbana es sin duda una de las mayores demandas que la ciudad latinoamericana plantea a los programas de investigación y desarrollo.

B. En numerosas metrópolis de la región existen evidencias de un conflicto creciente entre la ciudad y su ambiente de soporte, sea por contaminación, por sobrecarga, o por la creciente vulnerabilidad de los flujos de todo tipo que entran y salen de la ciudad (desde el transporte hasta el abastecimiento de agua). Este es un ámbito importante para pensar las nuevas tecnologías y la ciudad, especialmente las grandes metrópolis.

C. Finalmente, a medida que las ciudades de América Latina crecen y envejecen, los gastos de mantenimiento y personal absorben la mayor parte de los presupuestos locales, sin por ello poder evitar un generalizado deterioro urbano.

Los sectores más ricos sustituyen el retroceso del sector público mediante su capacidad de gasto (urbanizaciones exclusivas, country clubs, shopping centers). Las diferencias entre la ciudad rica y la ciudad pobre se amplían.

¿Existen opciones tecnológicas para revertir esta situación? Sin ser demasiado optimistas, al menos dos líneas de investigación parecen potencialmente útiles:

- La capacidad de la microelectrónica para racionalizar los costos administrativos y de mantenimiento, liberando recursos para la inversión urbana.

- Las nuevas tecnologías de información y comunicación para democratizar la vida urbana. Con toda la amplitud que esta propuesta evoca.

Con seguridad, iniciativas como éstas están ya en marcha o interesan a distintos equipos de investigación en la región y reuniones como la que se nos convocó en Quito, pueden ayudar a un intercambio de perspectivas y propuestas que ha de facilitar los esfuerzos de todos.

NOTAS

1. El presente documento forma parte de los trabajos que sobre el tema realiza el CEUR dentro del proyecto Prospectiva Tecnológica para América Latina (PTAL). El PTAL es un programa de investigación en el que participan centros académicos de México, Venezuela, Brasil y Argentina, con el apoyo de la Universidad de las Naciones Unidas y el International Development Research Centre de Canadá. El programa PTAL está coordinado por el Prof. Amilcar Herrera de la Universidad de Campinas. Las opiniones presentadas en estas notas son responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente las de las instituciones patrocinantes o las conclusiones finales del programa, que se encuentra aún en ejecución.

2. Nos referimos a la autoconstrucción permanente con materiales y no a la villa de desechos.

3. Evidencias muy interesantes al respecto han sido presentadas en la International Roundtable on Energy, Technology and the Economy, Octubre 28-30, 1986, IIASA, Luxemburg, Austria.

4. Estos aspectos de la relación cambio técnico-cambio social y el enfoque prospectivo del proyecto PTAL son presentados in extenso en Gutman (1987). Véase, para una discusión internacional sobre el primer tema, Biachi et al. ed. (1985) en particular el artículo de J. Delbeke "Long wave research; the state of the art".

5. Gutman (1986). Una versión con diferencias menores ha sido publicada en la revista Cities, Gutman, (1987).

6. Cotic, A. y Finquelievich, S. (1987)

BIBLIOGRAFIA

BIANCHI, G. et. al. (1985) LONG Waves. Depression and innovation: implications for National and Regional Economica Policy, Proceedings of the Siena/Florence Meeting (26-30 october 1983), IIASA Collaborative Pape, Luxenburg/Austria.

COTIC, A. y FINQUELIEVICH, S. (1987). Relación entre cambio tecnológico y estructura urbana: el caso de Buenos Aires, CEUR (no publicado).

HARDOY, J.E. (1987). Notas sobre Tecnología y Ciudad, presentadas en la Reunión sobre cambio tecnológico y crecimiento urbano en América latina, CEUR-CLACSO, Buenos Aires, junio 1987.

GUTMAN, P. (1986). Crecimiento urbano y cambio tecnológico: un marco de referencia para pensar el futuro, CEUR (no publicado).

(1987). "Urban growth and tecnologica change in Latin America", en **Cities**, Mayt 1987, p. 137-151.

PRIGOGINE, I. (1979). "La nouvelle alliance, Methamporphose de la science", Editions Gallimard, París.

(1983). "¿Tan sólo una ilusión?. Una exploración del caos al orden", Tusquets Editors, Barcelona, España.

URBANIZACION Y DEMOCRACIA LOCAL EN AMERICA LATINA
Notas para la discusión

Fernando Calderón G.

1.

Uno de los rasgos básicos de la urbanización en América Latina, y que se amplía y profundiza con la actual crisis, es el incremento de las necesidades, de los problemas cotidianos y la deficiencia de los recursos y las políticas socioeconómicas para satisfacerlos.

Los Estados, particularmente, pueden cada vez menos dar satisfacción a dichas necesidades pues están más orientados a paliar y enfrentar las demandas de intereses y políticas externas. Sin embargo, hay situaciones y momentos en los que las acciones de la propia población junto con la existencia de políticas e intereses sociales renovados y gestiones creativas han limitado estas tendencias. Al respecto, ejemplos que pueden mencionarse son: la experiencia municipal de Lima, durante el período de Bazantes, o incluso de Comunas, como Villa El Salvador, en la misma ciudad.

2.

El actual problema urbano es resultado de un largo proceso histórico de formas diferenciadas de industrialización y de desarrollo económico en la región: sustitución de importaciones, industrialización

asociada a las multinacionales y al Estado que, no logrando satisfacer las necesidades de la población, más bien las agudizaron. Así el **deterioro de las condiciones de vida urbanas es en gran medida consecuencia de la incapacidad de nuestros sistemas productivos.**

3.

Hoy esta situación encuentra sus límites en la propia crisis de dichos procesos de desarrollo. Así, en todos los casos observamos:

a) procesos de desindustrialización, por los efectos de los precios de los productos del mercado externo, por la obsolencia de nuestras industrias no competitivas, etc., que repercuten en una disminución real del empleo industrial y de los salarios.

b) proceso de reconversión industrial, sólo en industrias de punta orientadas al mercado externo, con una escasa absorción de mano de obra, con altos índices de productividad.

Esto genera y agrava el problema del subempleo, el que se amplía en el sector informal y particularmente en servicios, bajo condiciones de explotación cada vez mayores (mayor tiempo de trabajo, diversificación y ampliación del empleo familiar). Este fenómeno se da bajo formas irregulares de producción e intercambio, de las cuales se beneficia el sector formal a través de múltiples conexiones, donde el subcontrato no legalizado aparece como predominante; es decir, en alguna medida, el subempleo subvenciona a la productividad industrial.

Por ello nuestras ciudades presentan dos caras: la de los edificios modernos y avenidas muy iluminadas y de tugurios del centro y el incremento de los asentamientos espontáneos en la periferia (las ciudades de Santiago, Lima, San Pablo, Quito, Guayaquil, son ejemplo de ello). Se calcula que más de un 50% de la población en áreas metropolitanas, viven esta situación. También se ha verificado que el automóvil privado ocupa el 68% de las vías públicas, transportando sólo al 5% de la población; asimismo, se han agudizado los problemas de agua potable, alcantarillado, vivienda, áreas verdes, delin-

cuencia niños abandonados; en La Paz, por ejemplo, el 40% de los barrios populares se halla en áreas no habitables; en muchas ciudades se ha llegado al límite del deterioro ecológico.

Es decir, las consecuencias de la crisis han sido una mayor diferenciación y empobrecimiento de la población, generando ciudades duales.

4.

Por su parte la población urbana en medio de muchos problemas (inestabilidad ocupacional, disminución de salarios, inflación, no cumplimiento de pactos patronales, aislamiento, individualismo, pérdida de identidad, etc.) tiende a responder a ellos por lo menos de dos formas: a) a través de estrategias de sobrevivencia de carácter comunitario, y b) de nuevas formas de acción colectiva.

Con relación a las primeras se vienen desarrollando una serie de redes de relaciones más o menos autogestionarias de organización del empleo, producción, intercambio; estas experiencias le permiten a la gente enfrentar sus necesidades de manera más autónoma, colectiva y democrática; pero desde luego no son suficientes para solucionar sus problemas. Los ejemplos de las Comunidades Edilicias de Brasil (CERB), en casi todas las ciudades latinoamericanas, de Economía de solidaridad en Chile, de las madres pro-vaso de leche en Lima, etcétera, dan cuenta de una variedad de formas de organización tanto a nivel colectivo barrial, como familiar.

Tan disímiles como sus demandas son sus formas de acción: desde marchas y sentadas en la vía pública por lograr el suministro de gas a precios oficiales, petitorios municipales, hasta toma de terrenos, incendios, asaltos a supermercados, pasando por una variedad de huelgas de hambre, boycots de consumidores, paros urbanos, etc.

Esta situación se ha agudizado en los últimos años por la supremacía del mercado internacional; la deuda, la fuga de capitales y las políticas neoliberales ortodoxas. En casi todos los países se aplicaron las políticas de ajuste del FMI (salvo Perú y Nicaragua); el Estado sólo alcanza a subsidiar miserablemente a los más pobres con políticas de donación de alimentos, o programas como el PAM y el POS en Chi-

le. Se trata de una política mercantilizada que subsidia a los más pobres.

5.

La paradoja es que estas situaciones fusionadas de deterioro urbano y de políticas socialmente regresivas y de acción colectiva fragmentada se dan en un gran proceso de revalorización de la democracia, aun que de diferentes maneras y de fuerzas variadas en la región: transición en los países del Cono Sur, sucesión presidencial y democratización en Paraguay y Chile, ampliación democrática en Colombia, Venezuela y, quizás, en México; democracia participativa en Nicaragua, etc. Es decir una revalorización democrática general, producto tanto de élites políticas, como de demandas populares urbanas; a lo que debemos agregar la acción de los nuevos movimientos agrarios, étnicos, de jóvenes, de derechos humanos, ecologistas, etc., que apuntan a nuevas formas de sociabilidad y de hacer política. Esta, desde luego, choca no sólo con la lógica económica señalada precedentemente sino también con las propias concepciones y prácticas sociales o instrumentales de los partidos políticos y gobernantes. Posiblemente la pregunta que valga la pena hacerse es si podrá concretarse un nuevo campo institucional en el que puedan plasmarse nuevos sistemas de representación social.

6.

Desde la óptica urbana un aspecto central de estos procesos y dilemas democráticos es el de poder local o municipal.

Tradicionalmente en América Latina, los municipios han estado subordinados al Estado central; sin recursos económicos, ni poder de decisión política, por lo general los gobiernos municipales que disponen sólo del 10% del gasto público se han dedicado principalmente a la satisfacción de servicios básicos, a facilitar la especulación de tierras y viviendas y al ejercicio del control burocrático y político de la población. Los municipios con mucha frecuencia han sido mecanismos de clientelas de caciques locales. Claro está que en momentos de auge popular sus políticas estuvieron orientadas a satisfacer necesidades populares, como por ejemplo en Bolivia en el período

52-56, aunque subsistan las dificultades de descentralizar el poder con Estados nacionales débiles. El tema sería cómo lograr un proceso de descentralización-democratización que brinde mayor integración y fortaleza al Estado nacional.

Sin embargo, si se toman en cuenta las demandas de la población tanto materiales como de participación política, quizás el municipio sea el instrumento de gestión directamente ligado a la realidad cotidiana de una sociedad local. Se puede decir que el municipio es un punto central de interacción entre el Estado y la sociedad civil, donde tal vez la lógica del Estado y de la sociedad se articulen recíprocamente.

Así, cuando más democrático sea un Estado, más fuertes serán los municipios y más poderes tendrán, ya que podría gestarse una identidad entre gobernantes y gobernados; por el contrario, serán los municipios más cerrados y limitados cuando los territorios sean más autoritarios o de democracias censitarias. Es decir la democratización y descentralización municipal pueden constituir un nuevo campo de conflictos y de participación ciudadana en las decisiones y los ejercicios de la vida urbana.

7.

Con esto, no es mi intención construir una utopía acerca de la acción municipal, porque si bien una democratización municipal puede enfrentar los problemas urbanos, estos mismos son parte de los procesos de desarrollo económico y de dominación política que en verdad sólo pueden constituir una palanca para el cambio sociopolítico y democrático de nuestras sociedades.

El municipio implica una comunicación con otros actores sociales, sus problemas, demandas y sueños; comunicación con el nuevo sindicalismo, con los movimientos de derechos humanos, movimientos por la calidad de vida, ecologistas, étnicos, de mujeres, sectores medios, y también un cambio de relación con los partidos y otras fuerzas progresistas.

De alguna manera se trata a la vez de lograr una mayor ampliación ciudadana, a través de una mayor participación política en la gestión y a la conformación de un nuevo marco institucional, donde puedan fluir los conflictos y expresarse las acciones sociales; para poder emprender, de manera no ortodoxa, metas de autonomía nacional y cambio social.

De esta manera, si las práctica democráticas de poder local se expandieran, seguramente las tensiones políticas en la relación estado-sociedad se dinamizarían y las alternativas democráticas se harían más visibles. Sin embargo, es necesario reconocer que el poder local es un espacio de conflicto donde confluyen intereses contrapuestos. Las recientes políticas de descentralización estatal impulsadas prácticamente en toda la región buscan, en gran medida, una descentralización administrativa que reasigne y legitime una distribución desigual de la crisis a nivel local, en definitiva, una nueva recentralización, pero esta vez impulsada desde los programas de ajuste estructural.

Poder local, Municipios y democracia territorial son pues instancias donde confluyen complejo juego de inntereses que vinculan, por ejemplo, una maestra local de un barrio cualquiera con el Presidente del F.M.L., lo que no implica mecánicamente señalar la presencia de una contradicción antagónica absoluta, sino reconocer la presencia de un espacio de conflictos donde puede redimencionarse la política y la misma representación social de la política puede llegar a producir modificaciones en los proyectos descentralizadores que prioritariamente buscan redistribuir inequitativamente la crisis. Si solamente se pudiera lograr asociar fuertemente descentralización con democratización a nivel local, las fuerzas sociales que lo impulsan habrán logrado un importante avance en la construcción de una democracia plural y sustantiva. Una democracia más estable e integral, como diría Torqueville.

En este sentido las experiencias participativas y comunitaristas que se dan en el vasto universo urbano latino americano nos habla de haber realizado loables aciertos defensivos para paliar el hambre, tendrán, y de hecho ya lo empiezan a ver, que plantearse metas de acción e institucionalización política como la mejor forma de transfor-

mar su resistencia a la pobreza en voluntad política de cambio y modernización social.

8.

Todo esto además implica cambios en la cultura política, la ruptura del monopolio de los partidos políticos en la transformación de las representaciones sociales, en la creación de proyectos nuevos y también en que los intelectuales contribuyan a comprender con más humildad nuestras sociedades, sin autoencerrarse en ideas, en el sentido de textos y teorías ortodoxas o de moda, o totalitarismos negativos y pensar en base a los datos de la realidad, con la mayor precisión científica posible, pero sobre todo con un espíritu crítico y con una vocación que busque reales procesos emancipatorios.

BIBLIOGRAFIA

BORJA, J.; POSO, H.; MORALES, E. y VALDEZ, T.: "Descentralización del Estado, Movimiento Local y Gestión Local" FLACSO-CLACSO Stgo.-Chile 1986.

CLACSO-ICI: El Gobierno Local en América Latina" SUR-Santiago (en edición).

CLACSO 3: "El Nuevo rol del Municipio en América Latina" Le Monde Diplomatique. Ed. Latinoamericana No. 20 1988.

CLACSO: "Centralización y descentralización del Estado. Los Actores territoriales" Tomo 5 y 6 CLACSO Buenos Aires 1989 (en edición).

TOQUEVILLE, A.: "La Democracia en América.

ZICARDI, A. "Reflexiones sobre la investigación urbana y el poder local". UNAM-México CIUDAD - Quito, 1989.

REFLEXIONES SOBRE LA INVESTIGACION URBANA Y EL PODER LOCAL.

Alicia Ziccardi

1. PRESENTACION.

Los aniversarios del SIAP, la Comisión de Desarrollo Urbano Regional de CLACSO y Ciudad constituyen un excelente motivo para reunir a investigadores dedicados al estudio de la cuestión urbana latinoamericana. Realizar un balance del estado de la investigación en este campo del conocimiento es una tarea ardua que ahora comenzamos pero que demandará un continuado esfuerzo en adelante. Lo importante es que iniciamos en este encuentro una reflexión sobre nuestra propia producción. La mayoría de los que estamos aquí hace por lo menos una década que venimos trabajando intensamente sobre la cuestión urbana. Algunos, por cierto, llevan muchos más años de dedicación no sólo en producir investigaciones académicas sino en abrir espacios institucionales, vincular esta práctica profesional a intereses sociales, aprender a enfrentar la adversidad y generar estímulos para que nuestro trabajo no fuese un producto aislado sino parte de un ya amplio grupo de investigaciones que, no obstante las inmensas distancias geográficas, comparten preocupaciones semejantes. Existe desde entonces, y existirá siempre, un compromiso social por el que nuestro trabajo académico es una contribución a la comprensión y resolución de aquellos problemas en los que la especificidad de lo urbano-regional es considerada a partir de una preo-

cupación más global: lograr una distribución más justa de la riqueza en el contexto de una sociedad democrática.

Entrando ya en tema, este trabajo es un conjunto de notas surgidas de una reflexión global y poco sistemática sobre la orientación y perspectivas que prevalecen en torno a la temática del poder local en el marco de la investigación urbana. Este tema está concentrando el esfuerzo de un considerable número de investigadores y es una de las nuevas temáticas incorporadas al análisis de la realidad urbana.

El estímulo que se le ha otorgado a estos estudios se tradujo ya en la realización de un gran número de trabajos que abordan la cuestión del poder local en sus respectivos países[1]. Para la realización de este artículo hemos revisado principalmente los trabajos y monografías recientemente elaborados en el marco del Programa de Cooperación para la Democracia Local en América Latina[2]. La relectura de estos textos en función del objetivo principal de este seminario, evaluarlos en tanto producción académica, exigió detectar y seleccionar sólo algunas de entre muchas cuestiones teóricas y empíricas que pueden extraerse de ellos. Nuestro interés aquí es organizar un conjunto de ideas para que puedan ser discutidas colectivamente con el propósito de orientar el rumbo de la investigación a realizar en el futuro próximo. Para ello hemos organizado nuestro trabajo en torno a tres principales preguntas: 1) ¿por qué estudiar el poder local desde la investigación urbana?, 2) ¿cuál fue el diagnóstico latinoamericano preliminar? y 3) ¿cuáles son los nuevos problemas que surgen a partir de nuestros resultados de investigación?.

2. ¿POR QUE EL PODER LOCAL

El tema del poder local en la comunidad fue tratado en varios trabajos de la sociología clásica y funcionalista. Sin embargo esa tradición metodológica ha tenido muy poca incidencia en las investigaciones urbanas realizadas en el contexto latinoamericano[3]. Aquí la principal influencia, como todos sabemos, correspondió a la escuela francesa de sociología urbana. Principalmente la producción de Manuel de Castells marcó el inicio de investigaciones que, tomando como contexto de análisis la ciudad, reinterpretaban desde el marxismo los procesos económicos y sociales del espacio urbano. Las concep-

ciones totalizadoras de la realidad adoptadas en la época prevalecieron también en el análisis del espacio urbano. Los agentes y el comportamiento social de los mismos fueron analizados desde proposiciones teóricas de elevado nivel de abstracción. El esfuerzo empírico consistía, en todo caso, en comprobar que el análisis de las relaciones sociales existentes en el espacio urbano correspondía a las leyes generales de la acumulación capitalistas. Pero algo no poco trascendente signó aquella producción: la cuestión urbana pasó a ser una cuestión política (Bettin, Gianfranco, 1982). El poder aparecía como una categoría fundamental en el estudio del estado capitalista. La política urbana del mismo constituía una forma de intervención en la organización y uso del suelo urbano en función de las exigencias de las clases dominantes. Sólo el poder de los movimientos sociales urbanos podía modificar esta situación y por ello eran verdaderos agentes sociales de cambio. Hasta finales de los setentas pocos son los trabajos que se interesan por estudiar la incidencia que ejercen diferentes actores sociales sobre la estructuración y uso de un espacio local (urbano). También son pocos aquellos que en el estudio de la política urbana se instalan en la actuación específica y muchas veces contradictoria de las instituciones gubernamentales.

Desde hace un par de años el tema del poder en relación a la investigación urbana gana un nuevo contenido. El poder local visto genéricamente como la capacidad de manejar recursos en función de un interés dado lleva al estudio de los órganos e instituciones locales encargados de la gestión de su territorio. Las políticas de descentralización económica y social que comenzaron a estructurarse como salida de la crisis demandaban una propuesta y ella se ubicó necesariamente en la transferencia de recursos y responsabilidades a las instancias menores (provincias o departamentos y municipios etc.). Ahora es la condición de ciudadano la que importa analizar. Esta es una identidad previa a la constitución de cualquier movimiento o agrupamiento social. La trascendencia del tema está asociada nuevamente a la influencia intelectual de autores europeos que continuan preocupados por el devenir de América Latina. Jordi Borja no solo sembró nuevas ideas sobre la importancia de abordar el tema sino que promovió la realización de una investigación comparativa en estos diferentes contextos nacionales. Pero, ¿cuál es la situación que prevalece en nuestros países?, ¿cuál la coyuntura que hace que el tema gane importancia?. En términos muy generales: el binomio crisis

económica-democratización política. La grave crisis económica que presentan la mayoría de los países latinoamericanos exige una reestructuración profunda de nuestras economías y nuestras sociedades. El patrón capitalista de acumulación adoptado en los países de desarrollo tardío muestra inequívocos signos de agotamiento. La adversa situación internacional agrega crecientes cargas a nuestras economías. El endeudamiento externo ha colocado a los países de mayor desarrollo capitalista del área (México, Brasil, Argentina) en una de las más difíciles coyunturas desde su constitución como naciones.

Desde una perspectiva espacial la concentración de poder económico y político en un espacio territorial dado es cuestionada. Una ciudad (México o Buenos Aires) o unas pocas (el triángulo Sao Paulo, Río de Janeiro, Belo Horizonte), generan y absorben la mayor parte de los recursos del país. Mientras tanto son pocos los espacios interiores con una estructura productiva y social más o menos equilibrada. Un grupo de ciudades medias y numerosos poblados con escasa población constituyen las otras características relevantes de este patrón de urbanización capitalista periférico.

Urbanistas, técnicos y principalmente políticos latinoamericanos ven hoy la concentración como una forma de ocupación territorial que actúa de manera negativa al exigir permanentes y elevadas inversiones para mantener la gran metrópoli[4]. En estos espacios se concentran intensos conflictos sociales tras la demanda creciente de bienes y servicios; también en los mismos el elevado número de la población provoca efectos multiplicadores ante cualquier fenómeno de tipo natural. Por ello, las políticas de descentralización son incorporadas en la agenda gubernamental de distintos regímenes políticos.

La descentralización, entendida aquí en sentido amplio y en sus diferentes niveles como desconcentración de actividades, población y transferencia de recursos de poder, exige elaborar propuestas territoriales alternativas[5]. Los investigadores de la cuestión urbana han comenzado ya a dedicar mayor atención a las ciudades medias y pequeñas. Pero son los estudios regionales los que proveen un conocimiento preliminar e indispensable para la elaboración de cualquier política descentralizadora.

La crisis señala los límites posibles de aquellas políticas públicas dirigidas a promover la desconcentralización de actividades y población. La escasez de recursos, el elevado costo que posee la producción de nuevas infraestructuras productivas y sociales constituyen los principales obstáculos a cualquier proyecto desconcentrador. Por otra parte, no es evidente aún que nuestras metrópolis generen deseconomías, que sean disfuncionales, que provoquen disminuciones en los niveles de rentabilidad del capital localizado en las mismas; todo indica que por el contrario son el espacio adecuado para alcanzar los objetivos de la producción capitalista.

Hay países donde los programas descentralizadores, comienzan por el traslado de las propias actividades gubernamentales, actividades que por sus características demandan menores infraestructuras productivas pero no menos infraestructuras sociales. El proyecto de traslado de la capital de Argentina de Buenos Aires o Viedma o el poco exitoso programa de desconcentración pública federal en México son ejemplos recientes de éstas políticas, que merecen ser estudiados con todo detenimiento[6].

Pero desconcentrar el capital privado es una experiencia mucho más compleja. Ofrecer estímulos fiscales y tierra barata para localizar la nueva infraestructura industrial manufacturera no es suficiente para garantizar el conjunto de las condiciones de la producción con que cuentan ya las grandes ciudades: energéticos y demás insumos, materias primas, mano de obra abundante y proximidad con un amplísimo mercado interno al que se accede con un bajo costo de transporte. Para la industria manufacturera todo ésto solo lo ofrece la metrópoli latinoamericana. En algunos países como México, la explotación petrolera constituye en las últimas décadas uno de los núcleos centrales de la economía, por ser el más importante producto de exportación, pero ésto no garantiza la desconcentración de otras actividades aún aquellas vinculadas a la explotación de hidrocarburos (ej. químicas)[7]. La industria manufacturera, los servicios financieros, comerciales, culturales, continuan presentando un alto grado de concentración territorial en el Area Metropolitana de Ciudad de México y en menor medida en las otras dos áreas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey.

La grave crisis económica que presenta el país no permite concretar proyectos desconcentradores de actividades productivas, aunque ha habido cierta redistribución de participaciones federales en favor de los territorios municipales. A los Estados se han desconcentrado algunos renglones de la política social (salud y vivienda). Pero aún el terremoto, que en sus primeros momentos activó los proyectos desconcentradores, no constituyó un factor de importancia para impulsar la desconcentración. La principal causa, como dijimos, puede ser la incapacidad financiera para concretar el proyecto, pero existen también razones de tipo administrativo, histórico, cultural y político que están presentes.

En contrapartida, en Argentina la crisis no parece ser un argumento de peso para que el proyecto de traslado de la capital de la República de Buenos Aires a Viedma no se concrete. La inversión pública que, según los proyectos dados a conocer, descansa en gran medida en la obtención de recursos externos, es sólo un elemento entre los fundamentos explicitados en la decisión gubernamental de trasladar la capital. Aún en la crisis se intenta impulsar un proyecto que, como señalan Manzanal y Rofman (1987), se vincula más a una reforma administrativa que a un proyecto de desarrollo regional capaz de contrabalancear el poder económico y político, concentrado territorialmente en la región pampeana.

Estos ejemplos son suficientes para afirmar que la descentralización, en su acepción restringida de desconcentración económica, no está directamente asociada a la crisis y/o a los imperativos de la nueva racionalidad económica que impone a nuestras sociedades el contexto internacional. No son las exigencias de la reconversión industrial o de la modernización tecnológica los fundamentos presentes en las políticas públicas. Una política de descentralización debe considerar necesariamente la cuestión regional y local. Sin embargo, las políticas públicas son sectoriales y en su interior la dimensión territorial no siempre es incorporada con la importancia que la misma merece. Por otra parte, la descentralización económica suele limitarse a modificar la asignación territorial de los recursos fiscales de la nación, de manera de que el gobierno central ejerza una acción más equitativa entre sus entidades (estados o provincias y municipios); pero ello no significa modificaciones sustanciales en la estructura productiva de las diferentes regiones del país. La descentralización en América

Latina adquiere un interés sustancial cuando la misma se vincula a los procesos de democratización que protagonizan distintos países del área. La descentralización es en sí transferencia de poder de las entidades centrales a los gobiernos locales. Es delegación de funciones, asignación justa de recursos, autonomía de los entes locales para organizar las actividades y servicios en sus territorios. Es más bien en este sentido en el que la investigación urbana ha incorporado entre sus temas el poder local.

La centralización que fue una condición necesaria en los albores de la formación de los Estados nacionales pasa a ser considerada ahora como una cuestión que poco contribuye a la profundización y expansión de los procesos democráticos. El tema de la democracia obliga a repensar el rol del gobierno central y de las clases dominantes cuyo poder económico y político se concentró históricamente en determinados espacios del territorio nacional. La ciudadanía, para acercarse a sus gobernantes, para demandar sus derechos y participar en los procesos decisorios, debe acceder directamente a las instancias gubernamentales más próximas. Ello implica revisar prácticas burocráticas de gestión pública y hacer del ejercicio de los derechos ciudadanos una posibilidad de incidir de manera directa sobre el proceso de toma de decisiones del territorio que habitan.

Para los investigadores urbanos la temática del poder local abre un nuevo esenario y nuevos interrogantes para el análisis. Los estudios que habían predominado en nuestros países seguían dos tipos de líneas de investigación: 1) los que tomaban las grandes ciudades latinoamericanas, estudiaban los componentes de su estructura urbana y el comportamiento de diferentes actores sociales. Particularmente la vivienda popular a través del estudio de la política del gobierno federal sus planes y programas, el monto de sus inversiones, el número de acciones, las necesidades habitacionales y las organizaciones sociales de los pobladores. También en menor medida el transporte y los servicios han sido temas analizados con considerable profundidad. En esta línea de investigación la cuestión del poder local y el municipio como unidad de análisis no es abordado. Esta línea es la que se ocupa de las metrópolis latinoamericanas. 2) los estudios regionales, a mi entender, se acercan más a la problemática del poder local en tanto los enmarcan. Sin embargo no se ha establecido aún

una articulación entre esta producción y la dedicada específicamente al poder local.

El poder local ha sido analizado a partir de una reflexión que considera principalmente los municipios urbanos, con todas las limitaciones que ello encierra, y que luego retomaremos. Tal vez puede decirse que tradicionalmente la investigación urbana se vincula mucho más a los interrogantes que surgen de la teoría y la práctica política, mientras la investigación regional encuentra sus fundamentos teóricos metodológicos en la economía clásica o en la economía política.

Una última cuestión es que justamente el contenido político de signo positivo que se ha atribuido a la descentralización en los procesos de democratización encuentra en el caso chileno un ejemplo claramente contrastante. En Chile, el fortalecimiento de los poderes locales ha sido y es un instrumento del gobierno militar de Pinochet para reforzar el control social de la comunidad; en principio fue parte de la política de modernización administrativa implementada por el régimen. Más recientemente el llamado plan de acción cívica explicita las funciones, atribuciones y actividades que deben realizar los municipios en la campaña electoral a fin de perpetuar la dictadura. Por otra parte, la demanda de mayor poder a los gobiernos locales no parece ser una cuestión relevante en los programas de lucha de las fuerzas progresistas.[8]

Por eso el poder local aún desde la perspectiva política abre en América Latina un conjunto de interrogantes que exigen revisar los presupuestos teóricos que orientaron las investigaciones anteriores para reorientar el trabajo futuro.

3. EL MUNICIPIO LATINOAMERICANO: EL DIAGNOSTICO PRELIMINAR.

El tema del poder local ha trasladado la atención de la investigación urbana actual al territorio municipal. Pero debe recordarse que en América Latina han existido estudiosos de la cuestión municipal desde mucho tiempo atrás. Diogo Lordello de Mello en Brasil o Gustavo Martínez Cabañas en México son nombres asociados a este importante pensamiento municipalista. El estudio de los problemas

municipales surge vinculado a las preocupaciones de los administradores públicos, interesados en conocer la actuación gubernamental en sus distintos niveles e instituciones. De igual forma los juristas han realizado profundos estudios del marco legal que rige el funcionamiento de la estructura de gobierno. Sus contribuciones se han traducido en modificaciones sustanciales respecto a la legislación municipal. Atribuciones y competencias han sido revisadas en diferentes naciones. En el caso de México, por ejemplo, en 1983 se han modificado sustancialmente las atribuciones municipales y estatales en materia de gestión del territorio, uso y zonificación, así como también la forma de integración proporcional partidaria de los miembros del ayuntamiento. En Colombia, nación unitaria, también se ha sometido a una profunda revisión la legislación concerniente al poder local. Es decir, en el marco de estas dos disciplinas, administradores públicos y juristas han desarrollado trabajos tendientes a adecuar las diferentes instancias gubernamentales a las modalidades que adquirió el desarrollo económico y el sistema político-social en nuestros países.

Para los urbanistas, como dijimos en la introducción de este trabajo, sólo recientemente este tema adquiere interés. La abundante bibliografía sobre desarrollo regional ofrece un marco de referencia global para el análisis de los espacios interiores menores que son los municipios[9]. Esa producción académica anterior ha ofrecido elementos para los primeros diagnósticos sobre poder local. Muchas ideas que los trabajos recientes profundizan habían sido ya esbozadas o desarrolladas desde hace por lo menos una década. Lo difícil de nuestra tarea será reinterpretarlas desde las preocupaciones que hoy orientan nuestras investigaciones: la salida de la crisis económica y la democratización, en nuestros respectivos países, y, desde este marco general, explorar la dimensión territorial, urbano-regional.

Una primera idea presente en las preocupaciones actuales por los gobiernos locales es que urge una modernización en la estructura de gobierno de este nivel. La idea central sostenida por Diogo Lordello de Mello (1985) en un trabajo dedicado a analizar el tema es que modernizar los gobiernos locales en América Latina no es un problema de métodos y procesos, de organización técnica y/o administrativa, sino que hace referencia a criterios de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos y de equidad y justicia en la distri-

bución de los mismos. El autor señala que lo que deben modificarse son los procesos de toma de decisiones que deben ser repensados a la luz de las exigencias de participación ciudadana. En este sentido Lordello de Mello supera el análisis funcional de la administración pública y se instala en el de las modalidades que adquieren los procesos de gestión municipal históricamente considerados. Dos cuestiones por él señaladas son de fundamental importancia para ser reincorporadas en la investigación urbana: 1) los señalamientos que efectúa sobre los imperativos de la modernización, entre los cuales la urbanización, el incremento de la población en las ciudades, la complejidad de las actividades gubernamentales, la ampliación de la demanda de los servicios públicos y la elevación de los niveles en su prestación, y la participación ciudadana en el gobierno local más allá de lo electoral. Estas cuestiones son consideradas imperativos válidos para promover la modernización de los poderes locales. A las mismas se agregan: 2) los llamados imperativos estructurales, una serie de síndromes que comparten la mayoría de los municipios latinoamericanos tales como: poder formal municipal y centralismo gubernamental real, anacronismo en la estructura básica del gobierno local, fraccionamiento del poder y falta de coordinación, inestabilidad administrativa del funcionario y de las esferas superiores de decisión, simetría o tratamiento uniforme a realidades heterogéneas, planificación nacional sin referente territorial, desmunicipalización de los servicios públicos, abdicación del municipio en el ejercicio de funciones que le competen por carecer de recursos financieros y humanos, dependencia y control del gobierno central en su gestión.

Como veremos todas estas cuestiones están presentes también en nuestros recientes diagnósticos: los municipios existen jurídica y administrativamente como parte constitutiva del gobierno nacional. El concentrado desarrollo económico fue acompañado de un proceso de centralización política en el que estructuras político-administrativas menores como el municipio sólo cumplen las funciones asignadas formalmente con muchas dificultades. Las excepciones son los grandes y poderosos municipios, las capitales nacionales, algunos municipios conurbados a las grandes metrópolis o los territorios estratégicos para alguna actividad económica y/o políticamente específica (ej. explotación petrolera, producción cafetera, etc.).

Uno de los temas que más ha preocupado a los especialistas del área, es la relación entre gobierno nacional/gobierno municipal. En 1984 esta temática fue discutida ampliamente por investigadores de la región y de fuera, por políticos y funcionarios vinculados directamente a la gestión municipal[10]. Según sus conclusiones: 1) la dimensión política de la relación presentaba una marcada separación entre los intereses de los representantes y los de la propia comunidad que los eligió a través del voto. Existían países como Colombia o Brasil donde hasta hace poco tiempo compartían el hecho de que el alcalde era un cargo designado: los partidos políticos tendían a subvalorar este espacio jurídico institucional de acción y los otros poderes (ejecutivo y legislativo) no efectivizaban el fortalecimiento municipal; 2) en lo económico, la vida municipal presentaba una marcada escasez de recursos, las participaciones en los ingresos públicos nacionales eran muy bajas (menores al 10%); existía incapacidad para generar recursos propios por limitaciones geográficas o de recursos naturales; y, 3) en lo administrativo, precisamente se señalaba la insuficiente capacidad técnica-administrativa, el excesivo peso del gasto corriente, la falta de remuneraciones adecuadas a las autoridades locales, la concentración de poder en el ejecutivo local.

Todos estos trabajos ofrecieron cierta acumulación de conocimiento sobre las características que compartían las entidades municipales de los países latinoamericanos. Sin embargo, ello no era suficiente para ofrecer alternativas tendientes al fortalecimiento del poder local capaces de ser incorporadas a los proyectos gubernamentales democratizadores y reivindicadas por las fuerzas sociales progresistas. Era necesario realizar un esfuerzo de análisis desde mayores niveles de especificidad en cada realidad nacional.

El programa de Cooperación para la Democracia Local en América Latina trata de promover una investigación comparativa sobre la situación de los poderes locales, a partir de estudios sobre el nivel municipal. Estas investigaciones partieron de un conjunto de hipótesis que poco se distanciaban de las proposiciones a las que habían hecho referencia los trabajos antes mencionados. Lo fundamental en este caso era que, a partir de un conjunto de hipótesis de trabajo común, se estructuró un trabajo fundamentalmente descriptivo, del cual surgieron monografías sobre la situación municipal en Chile, Argentina, Brasil, Ecuador, México, Perú y Venezuela.[11]

Las principales hipótesis de trabajo fueron[12]: 1) La fragilidad de la democracia local se constata en la "debilidad" de los gobiernos locales, en términos de organización política administrativa y de escaso grado de autonomía en el desempeño de un rol gubernamental activo y eficaz. 2) Existe un fuerte grado de dependencia del gobierno local (estatal y municipal) respecto al gobierno central. Hay casos de designaciones en los cargos en lugar de elección ciudadana; situación extrema entre una amplia variedad de procesos entre los que la manipulación en la designación de las autoridades locales es frecuente. 3) La ineficiencia burocrática se puede atribuir a la falta de valoración social que tiene el cargo municipal y a las bajas o inexistentes remuneraciones económicas. Existe una clara preferencia por un puesto en la administración central dotado de mayor prestigio social y mejor nivel salarial. 4) La incapacidad económica de la gestión local se debe a la escasez de recursos con que cuenta; alrededor de 5 a 10% de la recaudación nacional se transfiere a los gobiernos locales lo cual limita la actuación de las instituciones de este nivel.

Una coyuntura económica de crisis es el marco de referencia común a los países estudiados. Para los gobiernos locales ello se traduce en una mayor escasez de recursos, en una débil capacidad de gestión y en una escasa eficacia social. Los gobiernos locales son simples receptores pasivos de decisiones políticas que se procesan en niveles superiores de gobierno y eventuales destinatarios de los fondos que aquellas destinan asignarles para su propia gestión permanecen inhabilitados para poder dar respuesta satisfactoria al conjunto de necesidades y demandas sociales de la población. Pero en contrapartida están en contacto directo con dichas necesidades y demandas, por cuanto constituyen los niveles territoriales inferiores de la administración pública y por lo tanto los más próximos a los ámbitos específicos del espacio social donde se verifican las condiciones concretas de existencia de la población. Todo ello llevó a afirmar en el proyecto inicial que:

"Parece claro que la cuestión de la democracia local en América Latina significa mucho más que una problemática teórica investigada de interés académico. Siendo una parte problemática real de la situación actual de los países de la región, ella retoma el desafío histórico de la transformación que asegure para las mayorías populares la vigencia de la democracia no sólo en su dimensión formal sino tam-

bién y, sobre todo, en la material que significa el acceso igualitario a condiciones de existencia dignas" (CLACSO-ICI, 1985. pág. 5).

Dos líneas de análisis organizaron los trabajos de recolección de la información empírica: 1) Retomar en cada país el estudio de los problemas relacionados con la **modernización** técnica de la gestión de los gobiernos locales de la región (estudio de instrumentos jurídicos, organización administrativa, funciones de gestión pública, etc.); y, 2) Considerar con especial atención la problemática de la **cultura política** en el sentido de analizar los procesos sociales y políticos dentro de la perspectiva de ejercer una democracia participativa en la gestión local, reasignar competencias, revisar las relaciones entre niveles, garantizar la participación de la comunidad en la toma de decisiones, promover relaciones interpartidarias en el muncipio, etc.

Lo fundamental desde la perspectiva de la investigación urbana era la reinterpretación de la compleja problemática de la democracia local otorgando particular atención a la dimensión **territorial.** El esfuerzo interdisciplinario deberá agregar a los análisis de administradores públicos, juristas y politólogos, el de los urbanistas.

La incorporación de algunos trabajos sobre temas escogidos por su relación con la cuestión municipal contribuyó también a abrir el abanico de interrogantes del que se partió inicialmente.

4. AVANCES Y PERSPECTIVAS.

Este apartado pretende recoger sólo algunos temas cuyo tratamiento puede ser revisado a partir de la confrontación de realidades nacionales consideradas. Las cuestiones que quisiera abordar son exclusivamente las referidas a la dimensión territorial que encierra el tema del poder local principalmente desde las preocupaciones de la investigación urbana. Se trata de: 1) Aproximarnos a las experiencias latinoamericanas confrontadas a fin de revisar algunas de las proposiciones comúnmente aceptadas sobre el tema del poder local. Y, 2) Considerar las perspectivas de la investigación urbana en relación a este tema de estudio.

1.

a) La debilidad del poder local del municipio, idea original de nuestro trabajo debe ser calificada. El análisis indica que existen municipios fuertes, poderosos en términos de los recursos económicos y financieros de que disponen, y con poder político para gobernar en sus territorios. Las capitales nacionales y en algunos países las de los estados o provincias son ejemplos de ello. En algunos casos esta situación se extiende incluso a los municipios conurbados de las metrópolis. Esto es de fundamental importancia si pensamos en la relación poder local-urbanización. Como ya dijimos las investigaciones que hemos realizado han privilegiado el análisis de las áreas metropolitanas. Sin embargo las unidades políticas-administrativas, los territorios y los gobiernos que las componen han sido poco estudiados. La gran ciudad es observada en tanto el territorio del gobierno central. Poco sabemos aún sobre la importancia económica, política y social que tienen los municipios conurbados de Buenos Aires, México, Sao Paulo. La metrópoli se estudió más en su unidad que en su fragmentación. Los estudios de caso aislados sobre algún municipio y sobre algún problema urbano existente en su territorio no son suficientes. Aquí existe entonces un vacío que deberemos considerar en el futuro.

Si la investigación amplía su marco de referencia e intenta introducir la variable territorial al análisis del poder local deberá dar cuenta de una realidad mucho más compleja. La fuerte presencia que tienen los municipios rurales en la mayoría de los países del área también debe ser abordada con toda la importancia que encierra la misma. Estos son precisamente los municipios débiles, aquellos en los que los gobiernos locales tienen muy poco para administrar y donde la sobrevivencia depende de los recursos que le transfiera el gobierno central. Pero éstos municipios son los que prácticamente no hemos analizado porque existe poca información disponible. Sólo la investigación regional ha dado los primeros pasos en analizar estos territorios nacionales. Por otra parte, entre uno y otro extremo está la situación de municipios que albergan situaciones intermedias aún cuando se los pueda considerar urbanos. Su análisis no necesariamente coincide con el de las ciudades medias pero en estos espacios urbanos la debilidad del gobierno local y/o del poder local no es una situación generalizada.

En síntesis, si analizamos la relación poder local-urbanización debemos estudiar los municipios fuertes, los que tienen una situación relativamente importante dentro de la organización político administrativa y económica del territorio nacional. Pero al mismo tiempo, el tema del poder local debe exceder al de los espacios urbanos, razón por la cual la investigación urbana deberá recuperar los estudios regionales, e incorporar a los mismos la fragmentación territorial municipal.

Metológicamente este razonamiento nos lleva a recurrir a las tipologías con todas las limitaciones que este instrumento de análisis presenta. Pero en el campo de la investigación no podemos repetir aquellos errores que Diogo Lordello de Mello calificara de simetría para referirse al igual tratamiento que reciben entidades político-administrativas heterogéneas. Algunos autores hemos iniciado un ejercicio de este tipo[13]; pero es importante tal vez abrir una discusión de tipo metodológico para elaborar criterios que contribuyan a crear agrupamientos territoriales municipales con cierto grado de homogeneidad a partir la incorporación de variables económicas, políticas, sociales y culturales.

b) Partimos de la dependencia del gobierno local respecto al central, de su ineficiencia burocrática y de su incapacidad económica. Pero en contrapartida el municipio es considerado como la instancia de gobierno próxima a la ciudadanía y por lo tanto accesible a sus demandas. Esto permite que potencialmente pueda inaugurarse un ejercicio de prácticas democráticas en la gestión del territorio. Dejamos de lado el caso de Chile donde ya se señaló que el municipio es utilizado como una instancia de reforzamiento del control social por la dictadura. Pero estas proposiciones generales también deben ser revisadas en la investigación urbana. La concentración y atención de los llamados medios de consumo colectivo ha constituido un núcleo de análisis relevante en nuestras investigaciones. Podemos pensar entonces en los procesos descritos a partir de estos componentes de la gestión urbana y dejar a los politólogos la ardua tarea de recomponer el concepto de democracia a partir de todas las dimensiones, hechos y comportamientos sociales que el mismo encierra. Nuestras hipótesis originales deben ser sometidas a un sistemático análisis para su aprobación o rechazo. Las investigaciones realizadas no permiten aún emprender este trabajo puesto que es una cuestión que demanda

mayor profundidad en la investigación empírica. Lo cierto es que impulsar la desconcentración de los servicios (salud, educación y, en algunos países, la acción pública en materia habitacional) es una idea aceptada consensualmente en la elaboración y realización de políticas públicas. Se comienza por desconcentrar las actividades gubernamentales de tipo administrativo y la provisión y suministro de los medios de consumo colectivo. Para nosotros es en este proceso concreto donde podemos evaluar la eficiencia administrativa y la eficacia social, la disponibilidad real de recursos financieros y también el vínculo gobierno local-ciudadanía. El tema de la provisión de los bienes de consumo colectivo encierra la participación de un conjunto de instituciones gubernamentales de diferente nivel. Su presencia en el espacio municipal demanda, como lo han señalado varios autores, que exista coordinación institucional para lo cual se requiere que la autoridad local posea cierto grado de reconocimiento en el interior de la burocracia gubernamental. No sólo estará en juego el comportamiento administrativo, sino el político. La ciudadanía, demanda bienes y servicios y no necesariamente mayor autonomía de su gobierno local ni mayor participación. Aún en países con una fuerte tradición en movilización popular y movimientos sociales urbanos, como es el caso del Brasil, la descentralización no tiene peso político como demanda de la sociedad civil y mucho menos entre los sectores populares (cfr. Derosi, María, 1986). Los temas que movilizan la mayor autonomía y la reforma fiscal son demandas de las propias autoridades locales, los alcaldes. Pero el tema de los bienes de consumo y el poder local remite al de las obras públicas, a su realización, a la participación de diferentes actores económicos y sociales en su decisión y concreción, a quiénes se benefician, a cuál es la distribución espacial y social de la inversión pública. Un tema prácticamente desconocido en la investigación urbana y que estudiado a nivel local facilitaría su comprensión. Los medios de consumo colectivo han interesado más en los ensayos teóricos que en la investigación empírica. En este último tipo de análisis lo que ha importado estudiar son las experiencias de organización y lucha de las clases populares y las modalidades de actuación gubernamental. Más desde un punto de vista institucional que desde la distribución territorial de los bienes. Por ello debemos vincular la cuestión del poder al suministro de bienes y servicios, considerando no sólo la distribución y consumo sino su propia producción. Algunos trabajos hacen señalamientos para los casos de Ecuador y México, pero son muy genera-

les y poco profundos; todavía no se supera el terreno de lo especulativo. Otros, abordan en cuadros sinópticos la participación de distintos niveles e instancias, pero también en estos casos el análisis se sitúa en el comportamiento formalmente asignado más que en la actuación real sobre el territorio.

2.

En relación a las perspectivas futuras de la investigación urbana sobre tema del poder local muchos son los interrogantes que deben responderse para pasar de un nivel analítico-descriptivo a uno explicativo.

En principio existen un conjunto de cuestiones fundamentales sobre los niveles intermedios de análisis (provincias o estados). En general existe cierta tendencia a afirmar que el fortalecimiento del poder local municipal se traduce en un debilitamiento del poder legislativo o inclusive del propio ejecutivo central. El rol de las instancias intermedias, sus relaciones con los municipios es poco abordado. La autoridad gubernamental provincial o estatal suele tener reservas respecto al fortalecimiento de los municipios. Los gobiernos estatales están gobernados por representantes de los intereses locales y en algunos países como Brasil o México establecen relaciones bilaterales con el centro. Por otra parte, su poder en relación al centro se corresponde con la riqueza que albergan, con la producción económica que poseen, pero también con el rol histórico y cultural que han jugado en la constitución de la nación. Transferir poder a los gobiernos estatales es reforzar las oligarquías locales pero, como dice María Derosi, (1987), "el centralismo no evita la manipulación de los recursos".

Esta reflexión nos ubica en un tema que los urbanistas, al analizar la dimensión espacial del problema del poder local, poco hemos desarrollado: las características de la estructura económica local. Llama la atención en nuestros trabajos la escasa importancia otorgada a estudiar procesos sobresalientes de la economía local. La población del municipio es considerada desde una perspectiva demográfica y cuantitativa. Pero no existen análisis en términos de las características que posee la fuerza de trabajo, las modalidades que presenta el mercado de trabajo local, los niveles salariales y las condiciones de

vida que prevalecen, el comportamiento de sus organizaciones sindicales. En contrapartida, los recursos locales son evaluados en función de la recaudación fiscal y para ello los urbanistas manejamos sólo precarias herramientas de análisis. Es decir hay dos cuestiones que parecen presentarse al mismo tiempo y que debemos abordar en el futuro. Por un lado, la estructuración del territorio local desde el estudio del municipio en el estado o provincia del que forma parte y en ello no puede hacerse sin tomar como referencia la región que lo contiene. Por otro lado, el municipio es un espacio definido por criterios político-administrativos pero es necesario otorgar mayor atención a la estructura productiva local en sí misma (capital, fuerza de trabajo, desarrollo tecnológico). A la temática de la modernización administrativa del aparato gubernamental local y de la cultura política agregamos el comportamiento de la economía local, principalmente desde la perspectiva de sus actividades productivas.

Una segunda idea es que la descentralización parece estar inserta en un "clima ideológico favorable" pero tropieza sistemáticamente con los obstáculos que le imponen a su concreción la propia dinámica burocrática y la escasez de recursos. Dijimos ya que el tema de los bienes de consumo colectivo desde la perspectiva de la investigación urbana puede hallar en el municipio un escenario de análisis. Es en relación al acceso, distribución, obtención de estos bienes de consumo colectivo donde se instalan una serie de prácticas políticas clientelares o paternalistas que han llevado inclusive a atribuir al municipio un rol de amortiguador de conflictos sociales (Carrión, Fernando, 1985). Finalmente, existe cierta creencia que la representación partidaria parlamentaria, está en crisis. Todo ello obliga a orientar el análisis de las políticas de descentralización no sólo sectorialmente (salud, educación, vivienda), sino a esforzarnos por poner a prueba su viabilidad en determinados territorios. El municipio puede ser un contexto en los procesos de concertación en el cual se incorporen otros actores distintos a los fundamentales (capital-trabajo) y puede ser el espacio[14] donde la descentralización promueva procesos de concertación que permitan satisfacer las demandas ciudadanas.

NOTAS

1. Otro tema al que los investigadores del área urbano-regional han dedicado atención es el de los llamados "desastres naturales". Muchos países latinoamericanos están expuestos por razones de índole natural a fenómenos que ocasionan pérdidas de vidas humanas y daños materiales, desorganizando las actividades productivas y la vida social. Los efectos de estos desastres desde una perspectiva interdisciplinaria, considerando en particular las situaciones generadas por las sequías e inundaciones, han sido analizados por un conjunto de autores latinoamericanos en el libro coordinado por Caputo, M.G., Hardoy, J.E. y Herzer, H. (1985). Sobre los efectos del terremoto de 1985 en Ciudad de México pueden consultarse los trabajos publicados en Revista Mexicana de Sociología Año XLVIII No. 2 (1986), Estudios demográficos y urbanos Vol. 1 No. 4 (1987). y Sociológica año 2 No. 4. (1987).

2. Este programa ha sido impulsado y desarrollado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), su Secretaría Ejecutiva y la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional y el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI).

3. Algunos trabajos sobre comunidad forman parte de las bibliografías de materias que sobre sociología urbana se imparten en los estudios de post-grado. Sin embargo,es muy poca la incidencia de esta producción en la investigación urbana latinoamericana. Tal vez debiéramos emprender una revisión profunda de los estudios producidos a partir del análisis de las pequeñas y medianas ciudades americanas durante la Gran Crisis. A propósito de ésto un libro de Gianfranco Bettin (1982) de finales de los setenta retoma el análisis realizado por Robert y Helen Lynd sobre Middletown, en 1929 y 1937, destacando la importancia que poseen sus resultados empíricos en la revisión de proposiciones teóricas de la sociología.

4. Para el caso de México, Gustavo Garza (1986) enfatiza que la megalópolis ofrece al capital localizado en su territorio un conjunto de condiciones generales de la producción que no posee cualquier otro territorio. De esta forma los proyectos desconcentradores no pueden ser exitosos en la medida en que no pueden ofrecer un espacio urbano con condiciones similares.

5. En un trabajo anterior adoptamos la definición de descentralización ofrecida por Rondirelli (1981) entendiendo por tal "la transferencia o delegación de autoridad legal y política para planear, tomar decisiones y administrar funciones públicas de agencias centrales de gobierno, corporaciones descentralizadas, autoridades funcionales, gobiernos autónomos y locales y organizaciones no gubernamentales". Esto coincide con la visión de Jordi Borja (1984) de que descentralizar implica necesariamente transferir poder del gobierno central al local. El término desconcentración lo reservamos para referirnos a la transferencia geográfica de recursos y actividades que pueden continuar ligadas al centro. Véase Perló, Manuel y Ziccardi, Alicia, (1987).

6. Una primera evaluación de los alcances de los proyectos descentralizadores en México durante el actual sexenio se halla contenida en Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia (1986 y 1987). Sobre el traslado de la capital Argentina de Bue-

nos Aires a Viedma existe un conjunto de documentos oficiales que forman parte del proyecto. Este fue uno de los temas centrales abordados en un reciente coloquio internacional realizado en la UNAM sobre "Descentralización como impulso al desarrollo" en el que participaron investigadores y funcionarios de Argentina, Brasil, India y México. Un artículo que presenta sugerentes ideas sobre esta cuestión es el Manzanal, Mabel y Rofman, Alejandro (1987).

7. Existe en México una amplia bibliografía que analiza la importancia central de la explotación petrolera para la economía nacional. En relación con los efectos espaciales de estas actividades pueden consultarse: Garza, Gustavo (1987), Allub, Leopoldo y Michel, Marco A. (1983), Legorreta, Jorge (1983).

8. Sobre el caso de Chile puede consultarse los trabajos de Kusnetzoff, Fernando (1983 y 1985), del equipo de estudios urbanos de SUR (1987) y el artículo de Espinoza, V., Rodríguez, A. y Rosenfeld, A. (1986).

9. Un balance sobre dos décadas de estudios urbano-regionales puede hallarse en Yujnovsky, Oscar (1983). De igual forma una síntesis de las líneas de investigación impulsadas por la Comisión de Desarrollo Urbano Regional de CLACSO puede hallarse en Hardoy, Jorge (1986).

10. Véase SIAP (1984).

11. Estas monografías fueron realizadas por un equipo de investigadores de diferentes países latinoamericanos y la integración regional de las mismas está a cargo de Jordi Borja y Susana Peñalva.

12. Cfr. CLACSO-ICI (1985)

13. Cfr. Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia (1987); Carrión Fernando (1985).

14. El trabajo de María Derosi (1986). Hace un señalamiento sobre esta cuestión. Existe ya una importante recopilación de trabajos que analizan los procesos de concertación político-social en América Latina. Véase Dos Santos, Mario (1987).

BIBLIOGRAFIA

ALLUB, L. MICHEL, M: "Impactos regionales de la industria petrolera en Tabasco" en: Allub y Michel M.: **Impacto de la política, petrolera en México,** CIIS, México 1983.

BORJA, Jordi: "Transformaciones territoriales e instituciones en Europa" en: **Revista Mexicana de Sociología.** Año XLVIII No. 4. IISUNAM. México. 1986. pág: 225 257.

CARRION M., Fernando: "Alcances de la problemática municipal en las ciudades intermedias ecuatorianas: en: **Documentos** No. 14. Centro de Investigaciones Ciudad. Ecuador. 1985. pág. 1 al 12.

CARRION M., Fernando: "La política del municipio en Quito" en **Revista Mexicana de Sociología.** Año XLVIII No. 4 IISUNAM. México, 1986 pág. 141 a 162.

CLACSO-ICI: Programa de Cooperación para la democracia local en América Latina. Buenos Aires. (mimeo s/f).

DOS SANTOS, Mario: **"Concertación política-social y democratización".** CLACSO. Bs. As. 1987.

ESPINOZA, Vicente, RODRIGUEZ, Alfredo, ROSENFELDR, Alex: "Poder local, pobladores y democracia" en: **Revista Mexicana de Sociología.** Año XLVIII No. 4 IISUNAM. México 1986. pág. 123 a 140.

FADDA CORI, Giulietta: "Crisis urbana en el área metropolitana de Caracas" en: **Revista Mexicana de Sociología.** Año XLVIII No. 4 IISUNAM. México 1986. pág. 87 a 108.

GARCIA, Carlos: "Municipio y democracia local: la territorialidad de la democracia: en: **Revista Foro.** Fundación Foro Nacional por Colombia. Año 1. Bogotá. 1986. pág. 2 a 15.

GARCIA DELGADO, Daniel R. y GARAY, Alfredo: **"Gobierno Local y democracia en la sociedad argentina. Un enfoque introductorio".** CLACSO-ICI. Buenos Aires, 1986 (borrador)

GARZA, Gustavo: **"El proceso de industrialización en la Cd. de México 1920-1980"** El Colegio de México. México. 1986.

GARZA, Gustavo: "Condiciones generales de la producción en la concentración espacial de la industria. El caso de los hidrocarburos" en: Boils Guillermo (coord): **México problemas urbano-regionales.** México 1987. pág. 243-266.

DEROSI, María: **Informe para el Programa de Cooperación para la democracia local en América Latina: Brasil.** CLACSO-ICI. Buenos Aires, 1986 (mimeo).

HARDOY, Jorge: La Comisión de Desarrollo Urbano y Regional; 18 años de experiencia en: **David y Goliath:** Año XVI. No. 49 Julio. Buenos Aires. 1986. pág. 63-68.

HERZER, Hilda: "Poder local e instituciones. Presentación. en: **Revista Mexicana de Sociología.** Año XLVIII No. 4 IISUNAM. México. 1986.

KUSNETZOFF, Fernando: Democratización del Estado, gobiernos locales y cambio social. Experiencias comparativas en Chile y Nicaragua" en: **Revista**

Mexicana de Sociología Año. XLV No IISUNAM. México, 1983. pág. 191 a 219.

KUSNETZOFF, Fernando: "Democratización del Estado, gobiernos locales y cambio social" en: **Cuadernos Ciudad y Sociedad.** II época No. 7 Ecuador. 1985. pág. 1 a 30.

LEGORRETTA, Jorge: **"La urbanización de las ciudades petroleras".** Ecodesarrollo. México. 1983.

LORDELLO DE MELLO, Diogo: "Modernización de los gobiernos locales en América Latina" en: **Revista SIAP** vol. XVII No. 66 junio 1983. México. pág. 185-202.

MANZANAL, Mabel y ROFMAN, Alejandro: **Notas sobre la nueva capital y el desarrollo patagónico.** Buenos Aires. 1987. (mimeo).

MARTINEZ ASSAD, Carlos y ZICCARDI, Alicia:"El municipio entre la sociedad y el estado" en: **Revista Mexicana de Sociología.** Año XLVIII No. 4 IISUNAM. México, 1986 pág. 7 a 49.

POLITICA Y GOBIERNO MUNICIPAL. CLACSO-ICI México. 1987 (mimeo).

MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo: **La administración estatal y municipal de México.** INAP-CONACYT. México 1985.

NUNES, Edison: "Movimientos y prácticas urbanas en Brasil" en: **Revista Mexicana de Sociología.** Año XLVIII No. 4 IISUNAM, México, 1986. pág 73 a 86.

PEÑALVA, Susana: "Espacio urbano y sociedad en América Latina" en: **Revista Mexicana de Sociología.** Año XLVIII No. 4 IISUNAM, México. 1986. pág. 163 a 173.

PEÑALVA, Susana: **"Situación y perspectivas de los problemas locales en Colombia".** ICI-CLACSO. Buenos Aires. 1986 (borrador).

PEÑALVA, Susana: **"Situación y perspectivas de los gobiernos locales en Venezuela".** CLACSO/ICI, Buenos Aires. 1986. (mimeo).

PERLO, Manuel y ZICCARDI, Alicia: Desconcentrar o descentralizar: ésta es la cuestión. en: Schteingart Martha (comp) **La crisis en ciudades Latinoamericanas.** (en prensa). 1987.

PIREZ, Pedro: "Coparticipación federal y descentralización del Estado" en: **Revista Mexicana de Sociología.** Año XLVIII No. 4 IISUNAM. México. 1986. pág. 175 a 224.

RIVERA P., Alberto: "Municipio y problemas urbanos en Bolivia" en: **Revista Mexicana de Sociología.** Año XLVIII No. 4 IISUNAM. México. 1986. pág. 109 a 121.

SANTA R., Pedro: "Crisis municipal, movimientos sociales y reforma política en Colombia" en: **Revista Foro,** Fundación Foro Nacional por Colombia. Año 1 No. 1 Bogotá. 1986 pág. 4 a 15.

SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PLANIFICACION: **"Seminario Latinoamericano Gobierno municipal / Gobierno Nacional. Conclusiones Generales".** México 1984.

SUR: **Informe sobre gobiernos locales en Chile.** CLACSO-ICI. Chile 1986 (mimeo).

HECHOS URBANOS No. 64. El plan electoral del régimen a través de los municipios. Chile (1987).

E: VELAZQUEZ, Fabio: "Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia" en: **Revista Foro,** Fundación Foro Nacional por Colombia. Año 1 No. 1 Bogotá. 1986. pág. 1 a 16.

VIVIESCAS M., Fernando: "Identidad municipal y cultura urbana" en: **Revista Mexicana de Sociología.** Año XLVIII No. 4 IISUNAM. México 1986. pág. 51 a 71.

YUJNOVSKY, Oscar: "Veinte años de investigación urbano regional Latinoamericana" en: **Revista SIAP** vol. XVII No. 67 México, Septiembre 1983. págs. 86-108.

MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS EN EL BRASIL. REFLEXIONES SOBRE LA LITERATURA DE LOS AÑOS 70 Y 80[1]

Pedro Jacobi

1. LA EMERGENCIA DEL TEMA: DEL CONTEXTO DEL CAPITALISMO AVANZADO AL CAPITALISMO PERIFERICO

En los últimos años se han multiplicado los estudios sobre los movimientos sociales urbanos, configurándose un escenario de reflexión intelectual estimulante, polémico y contradictorio en cuanto a su interpretación. La cuestión de los movimientos colectivos y su impacto sintetiza la convergencia de dos aspectos, por un lado, la dinámica de la acción estatal; y, por otro, las bases y los factores impulsores de la acción colectiva en una determinada coyuntura.

Los problemas interpretativos se concentran en la heterogénea y compleja base social de los movimientos, en el carácter que ellos asumen, en la medida en que se constituyen como formas de movilización que transcurren por fuera de los espacios tradicionales de representación, y en la especificidad de sus demandas. En el Brasil y en América Latina, la reflexión en torno al tema se inicia en los años 70, cuando la creciente visibilidad de los movimientos sociales urbanos coincidía con el avance de regímenes autoritarios en diversos países de la región. Se puede afirmar que representa una línea de continuidad con la temática iniciada por los teóricos de la marginalidad y de la dependencia, cuyos estudios sacaron a la superficie las

especificidades del desarrollo latinoamericano, desenvolviendo un nuevo cuadro teórico explicativo sobre el capitalismo periférico.

La discusión se extiende a lo largo de la década de los 60, y se centra en la oposición entre las problemáticas de la integración y la no integración de las poblaciones de bajos ingresos en los procesos capitalista de producción y de participación política. Varios trabajos inician un nuevo abordaje de la cuestión, proponiendo la idea de que los grupos marginales son un producto de la propia dinámica del sistema, y la discusión se concentra en la dinámica de la acumulación capitalista y sus implicaciones sobre la forma de explotación de la fuerza de trabajo[2]. Ya a fines de la década, esta cuestión pasa a ser interpretada bajo otra perspectiva: la politización de los problemas urbanos. El análisis, entonces, se enfila hacia las relaciones entre la acción del Estado y los movimientos sociales.

Este cambio en el enfóque se relaciona estrechamente con el significado que adquieren los movimientos de moradores en América Latina, que se convierten en un campo muy rico de experiencias de luchas populares. Las reivindicaciones de estos sectores sociales adquieren un interés analítico solo a partir de ese período, pero con un largo pasádo de luchas tras de sí.

El nuevo abordaje posibilita recuperar históricamente las luchas de las clases populares y dotarse de una comprensión más adecuada sobre la realidad analizada y sobre las prácticas y estrategias políticas de los sectores sociales envueltos en ellas.

Los trabajos de Manuel Castells sobre los "movimientos de pobladores", realizados conjuntamente con los investigadores del CIDU (Chile), en los campamentos de Santiago, así como los de Etienne Henry sobre las barriadas de Lima, son una de las primeras contribuciones para entender la dinámica de los movimientos sociales urbanos en América Latina.

El análisis de Castells se estructura principalmente en torno de la problemática de la lucha de clases y su inserción en el proceso político, donde los campamentos reflejan la exclusión generada por la dinámica predominante en el proceso de urbanización y la crisis de la vivienda en la coyuntura del gobierno de la Unidad Popular y la

ruptura con la práctica del gobierno de la Democracia Cristiana. En este contexto, el análisis sobre la dimensión de los movimientos de pobladores partía del presupuesto de su articulación al sistema de contradicciones sociales como medio de promover las transformaciones sociales deseadas[3].

Desde fines de la década de los 60, tanto en España como en otros países europeos y latinoamericanos, los conflictos urbanos y los movimientos barriales adquieren una creciente significación, tanto por sus efectos políticos como por su generalización y continuidad.

Los estudios desarrollados a partir de entonces marcan una ruptura con la tradición anglo sajona de la participación, centrada en el individuo y sus formas de asociatividad. Muchos trabajos son conducidos en esta perspectiva, buscando establecer grados y formas de participación de la población en distintas organizaciones, sin una definición precisa de sus funciones y efectos.

En una perspectiva opuesta, diversos autores comenzaron a desarrollar estudios sobre los movimientos sociales, viendo su organización como un medio a través del cual se manifiestan contradicciones y se generan efectos.

Los trabajos de Castells y Lojkine se convirtieron en ejes conductores del paradigma en desarrollo. Su análisis estructural, con fuerte énfasis en los procesos económicos, sitúa en el Estado y en las necesidades generales del capitalismo monopolista el carácter nuevo de las reivindicaciones urbanas[4]. Castells define los movimientos sociales urbanos como "un sistema de prácticas sociales contradictorias que ponen en cuestión el orden establecido a partir de contradicciones específicas de la problemática urbana", que se manifiestan como crisis de la ciudad capitalista, generando un creciente proceso de politización de lo cotidiano, a consecuencia de la acción contradictoria del Estado. Castells desarrolla su análisis de los movimientos buscando descubrir las características de su acción y enfatizando su relevancia como cuestionadores de las acciones del capital monopolista en la organización del espacio y de la vida urbanas[5]. En el capitalismo monopolista avanzado, Castells enfatiza el carácter policlasista de la mayoría de los movimientos. Abordando varias experiencias, y destacando entre ellas la española[6], caracteriza estos movimientos

como resultantes de coyunturas en las que amplios sectores de la población -que no necesariamente ocupan la misma inserción de la clase obrera tradicional en la división social del trabajo- se unen y articulan buscando la defensa de un espacio social amenazado por la expansión desenfrenada, la especulación inmobiliaria y la connivencia y burocratismo de la administración municipal.

En un trabajo más reciente, Castells afirma que la creciente emergencia de conflictos sociales en torno a políticas urbanas y los embriones de nuevas formas de protesta urbana a inicios de la década de los 70, determinan una dinámica de reflexión que sitúa a los movimientos sociales como factores de transformación, a partir de la importancia que ellos asumen en el proceso de democratización en España (Castells, 1983).

En el Brasil, los estudios sobre movimientos sociales urbanos se han caracterizado por explicitar argumentos contradictorios acerca de su papel en el contexto de la sociedad, oscilando entre el énfasis en su carácter político, en cuanto agentes de transformación, y la relievación de sus limitaciones políticas.

Nos enfrentamos, así, con análisis que presentan de manera distinta y con diferentes orientaciones el "nuevo" fenómeno de la eclosión de variados movimientos sociales urbanos que, entre tanto, se hacen de una creciente visibilidad en el rígido cuadro de los regímenes autoritarios. La dimensión analítica de estos trabajos se apoya en la idea de las contradicciones urbanas como factor inductor de las reivindicaciones populares.

Los textos a los que recurren los investigadores brasileños (Castells, Borja, Lojkine y otros) desarrollan un conjunto de trabajos dentro de la sociología urbana, en una perspectiva marxista, a partir de la categoría "movimientos sociales urbanos". Sus esfuerzos investigativos sistematizan un conjunto de experiencias que dan origen a la definición de los movimientos sociales urbanos y que sirven de referencia a quienes, preocupados por la misma temática, carecen de instrumental analítico adecuado para visualizar la relación de estas manifestaciones políticas con el movimiento general de la sociedad[7].

A estos autores europeos corresponde el mérito del mayor avance en la discusión sobre lo urbano y los movimientos sociales, siendo notoria su influencia en la reflexión teórica desarrollada en el Brasil y en América Latina desde mediados de la década de los 70.

En el Brasil, la temática de los movimientos sociales urbanos se funda, sobre todo, alrededor de un paradigma de investigaciones centrado en el papel del Estado frente a la acumulación monopolista y a las contradicciones urbanas -demandas provenientes de la carencia de medios de consumo colectivo- (Moisés, 1982; Jacobi, 1980; Machado da Silva y Ribeiro, 1985: Kowarick, 1987).

El universo investigado abarca desde los movimientos más organizados hasta las prácticas más espontáneas, de los movimientos reivindicativos por equipamientos de consumo colectivo a los **quebraquebras** y saqueos. Los temas de investigación han enfocado, principalmente, los efectos generados por el proceso de periferización de las clases populares a partir de la década de los 40.

José Alvaro Moisés desarrolla un trabajo innovador a partir de su reflexión en torno a la emergencia de movilizaciones de las clases populares, ligadas a la problemática urbana. Moisés enfatiza en los movimientos desplegados a través de acciones llevadas a cabo por organismos elementales de representación de amplios sectores de la población. A partir del estudio de movimientos autonomistas, cuya principal reivindicación era crear nuevas unidades políticas que deberían ser controladas por los sectores populares, se concentra en las experiencias de protesta urbana que surgían en algunos barrios periféricos -distritos dormitorio- del Municipio de Sao Paulo a mediados de los años 50 e inicios de los 60, enfatizando el carácter de la práctica política de las clases populares urbanas, poniendo de relieve cuestiones poco estudiadas sobre las organizaciones barriales, y recuperando su dimensión histórica[8].

La producción teórica en torno a la cuestión de los movimientos sociales urbanos ha resultado esencialmente en una producción empírica, y las principales críticas a estos trabajos se refieren a su espectro limitado[9].

Gran parte de la producción se basaba en estudios de caso centrados en diversas metrópolis brasileñas, sobre todo en el eje Sao Paulo-Río de Janeiro, donde existe una sólida base empírica de varios movimientos urbanos; pero es importante resaltar el crecimiento de la producción investigativa que, en los últimos años, se ha producido en Minas Gerais, el Nordeste y la región sur del país[10]. Aún son pocas, no obstante, las investigaciones comparativas[11].

Algunos investigadores han cuestionado la pertinencia de la utilización de un marco teórico basado principalmente en trabajos de autores cuya base analítica es el contexto del capitalismo avanzado, pues, aunque asentados sobre contradicciones que son universales al interior del sistema capitalista, existen diferencias históricas que deben ser tomadas en cuenta para el abordaje de la problemática urbana en contextos sociales diferentes[12].

En realidad, no son pocos quienes realizan una verdadera transposición del instrumental, sin tomar las debidas precauciones. Así, las contradicciones urbanas son vistas como un factor propulsor de los movimientos sociales, elemento que lanza a las clases populares a una relación antagónica con el Estado. Esta noción es desarrollada principalmente por Moisés (1982), y seguida por la mayoría de los investigadores del tema. Solo recientemente ha sido cuestionada, anotándose la inconveniencia de que determinados "conceptos sean extraidos de su espacio teórico propio y utilizados para objetivos distintos del original" (Machado da Silva, 1986), lo que había provocado un verdadero desplazamiento conceptual.

Como señalan algunos autores, la noción de contradicciones urbanas, que resulta de características propias de la cuestión estatal en el capitalismo monopolista, fue apropiada y utilizada tal cual en el análisis de los movimientos reivindicativos, cuando pudiese haberse desplegado una reflexión más específica en torno al carácter asumido por el Estado en el Brasil[13]. Sin embargo, esta argumentación sobre la transposición acrítica del marco teórico, requiere, a nuestro parecer, una evaluación más precisa. Si la noción de contradicciones urbanas representa una interpretación con fuerte contenido economicista, el problema no está tanto en su importación acrítica, cuanto en los presupuestos en los que ella misma se basa.

Al hablar de contradicciones urbanas estamos refiriéndonos al presupuesto cuyo punto de partida está en factores objetivos que desencadenan la emergencia de luchas sociales, ignorando la existencia de otras prácticas. Entre tanto, lo que se observa es que la existencia de contradicciones urbanas no se refleja necesariamente en la emergencia de movilizaciones populares. Así, la relación entre carencia-exclusión de beneficios urbanos con la emergencia de luchas reivindicativas no puede establecerse de forma mecánica, sino permeada por mediaciones que nos permitan establecer los hilos que unen la vivencia-percepción con la acción propiamente dicha.

Por otro lado, aunque se deban marcar las diferencias existentes con el contexto de los países capitalistas avanzados, no se puede desconocer el hecho de que la mayoría de los movimientos urbanos en América Latina, y específicamente en el Brasil, traducen una lucha por la redistribución de los medios de consumo colectivo. Teniendo como base social una población proletaria o proletarizada, el horizonte de acción de estos movimientos está en reivindicaciones vinculadas a la búsqueda de un mejoramiento de las condiciones de vida. En su gran mayoría, los movimientos sociales urbanos están relacionados con el deterioro y la precariedad de las condiciones reproductivas en sus dimensiones cotidianas. Por tanto, el énfasis en la cuestión de la crisis urbana, pertinente a los países capitalistas avanzados, no es adecuado para explicar la realidad latinoamericana, que se configura como una característica endémica de las metrópolis[14].

1.1. El cuestionamiento del paradigma centrado en la no institucionalización

Del análisis de los trabajos se desprende que, en su mayor parte, en ellos se ha relativizado el carácter específico de las funciones del Estado y sus transformaciones, enfatizándose, frente a él, la dinámica antagónica de los movimientos sociales. Así, el resultado es concebido "como la dilución de uno por la interferencia victoriosa del otro" (Machado da Silva y Ribeiro, 1985). En consecuencia, la reflexión privilegia el carácter autoritario y coercitivo del Estado y, a partir de este marco conceptual, se establece una relación casi inevitable entre régimen autoritario -modelo económico excluyente- contradicciones urbanas, movimientos sociales urbanos.

Estos estudios, como ya se ha visto, tanto en el Brasil como en América Latina, son fruto de una coyuntura política bastante específica: coinciden con el avance del autoritarismo en Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Bolivia y Perú. En esa coyuntura de represión, las movilizaciones colectivas localizadas y específicas -tradicionalmente consideradas irrelevantes- asumen dimensión y visibilidad al ser consideradas como "nuevas prácticas", tanto por su forma organizacional cuanto por su potencial político. La produción brasileña privilegia el aspecto "nuevo" de estas manifestaciones, principalmente el carácter asumido por las nuevas prácticas de reivindicación, participación y auto organización de las clases populares, a más del asociativismo popular, como una de las posibles manifestaciones de movimientos colectivos.

El énfasis se centra, entonces, en una denuncia del autoritarismo de Estado y en el contexto represivo, en el que los movimientos emergentes representan "nuevas alternativas" en relación a otros, ya existentes en el pasado, determinando una ruptura con los esquemas tradicionales, marcados por el clientelismo (Jacobi y Nunes, 1982).

En esta perspectiva, la mayoría de los estudios se polariza en torno a la contraposición movimiento social-sistema institucional, en la cual el aparato de Estado es caracterizado como una figura monolítica y relativamente opaca (Machado da Silva y Ribeiro, 1985).

Acerca de esta cuestión, han surgido las principales críticas, destacándose el rechazo del reduccionismo aplicado en los análisis. Renato Boschi discute el carácter de estos movimientos a partir de un cuestionamiento vehemente al paradigma teórico predominante. Según él, "la literatura referida o da como supuesto o simplemente ignora el análisis de los movimientos sociales precisamente en aquello que tienen de problemático: los efectos político-institucionales de la acción colectiva" (Boschi, 1983:5). Al centrarse en la acción del movimiento y sobredimensionar sus prácticas innovadoras, los estudios reducen el campo analítico. De acuerdo con el mismo autor, "Los nexos con el aparato de Estado -al mismo tiempo como génesis de los movimientos y como su razón de ser en el sentido de apertura de espacios de representación política- son sistemáticamente descartados como marco para pensar teórica y prácticamente la transformación política. Y eso a pesar de que las omisiones del Estado en el

área de las políticas públicas sea unánimemente señalada como blanco directo de la acción desplegada por los movimientos (esto es, el Estado es visto como 'condensador' de las contradicciones que favorecen la emergencia de la protesta o de la reivindicación). Y a pesar, también, de que muchos trabajos señalan el insatisfactorio desarrollo conceptual sobre el particular" (Boschi, 1983:6).

Según Boschi, los estudios dejan un gran vacío en el tema de las ligazones existentes entre la progresiva democratización de las relaciones sociales y la posible institucionalización de tales acciones en el plano político.

En la mayoría de trabajos, los movimientos sociales urbanos son interpretados y valorados porque representan la presencia de los excluídos, "por su espontaneidad y su sentido de justicia que garantizan, al mismo tiempo, su independencia de las élites y de los partidos, y la justeza de sus demandas, decididas entre iguales" (Cardoso, 1983:224). La participación popular pasa a ser valorada como un fin en sí mismo, por expresar la emergencia de nuevos actores políticos con un estilo de participación alternativo a los patrones institucionales existentes, pero que, de hecho, ejercen poca influencia en el cambio efectivo de los objetivos de la política gubernamental.

Así, "la década de los 70, tomando en cuenta la crisis del autoritarismo y el ascenso del movimiento popular y de las organizaciones políticas de oposición, va a ser el tiempo del elogio de las buenas nuevas. Se privilegia más lo que el Estado cede que lo que efectivamente controla. Se pone más atención en los movimientos de la sociedad civil por la democracia que sus acciones e inercias en sentido contrario. La descripción del Estado en los análisis de los movimientos populares va a realizarse en un clima de euforia: una caracterización un poco pobre, que lo define solamente como el enemigo autoritario o el blanco contra el cual se movía la sociedad" (Cardoso, 1983:220).

Cardoso (1983) y Boschi (1985) observan que las transformaciones del aparato estatal, su modernización, centralización e hiperdesarrollo se nublan a los ojos del investigador que interpreta la realidad como una dinámica unilateral, sin percibir que se trata de procesos apreensibles en cuanto relaciones. En esta óptica, se configura la reflexión en torno al carácter "hacia adentro" de los movimientos,

"orientada a descubrir el significado que los movimientos tienen para sus participantes en la formación de una identidad y una cultura comunes" (Boschi y Valladares, 1983:71).

2. LAS BASES ANALITICAS

Los movimientos sociales urbanos han sido frecuentemente analizados en términos bastante genéricos. Diversos trabajos han estudiado el carácter de las manifestaciones colectivas relacionándolas con la base social involucrada y con el proceso de dominación y/o cambio social (Gohn, 1984; Silva Telles, 1986; Scherer-Warren, 1987).

La base social del movimiento ha sido considerada como un factor relevante por el hecho de definir el carácter progresista o reaccionario del movimiento, así como por influir sobre la dinámica de su relación con las autoridades, y sobre la efectividad y las características de su organización. Sin embargo, la delimitación de la base social de los movimientos es un asunto mucho más complejo y controvertido de lo que aparenta ser.

Mientras en el contexto de los países capitalistas avanzados los movimientos sociales urbanos se configuran como movimientos multidimensionales[15] que, en la articulación de los distintos niveles sociales, caracterizan al movimiento ciudadano como agente de cambios[16], en el contexto brasileño pocos son los movimientos que movilizaron o movilizan conjuntamente a sectores populares y a sectores medios, como fue el caso de la Campaña por las Elecciones Directas en 1984.

La mayoría de los estudios confirma que la base social involucra fundamentalmente a los sectores populares -colectivo socialmente heterogéneo- y a la clase obrera, aglutinados básicamente alrededor de reivindicaciones vinculadas al espacio de vivienda y a la reproducción de la fuerza de trabajo y en torno de carencias urbanas[17].

En su enorme mayoría los movimientos tienen una base popular urbana, tomando en cuenta las diferencias y la heterogeneidad entre ellos. Y su gran novedad es la afirmación de formas específicas de participación que definen prácticas sociales de actores sociales vin-

culados a la problemática del barrio y de la exclusión y segregación social, confiriendo "estatuto teórico a movimientos que no encontraban lugar en los referentes tradicionales, volcados al análisis de la clase obrera en la fábrica, en el sindicato y en el partido" (Telles, 1987).

Diversos trabajos han analizado el tema de la asociatividad y la participación social, enfatizando el aspecto estructural-organizativo de las asociaciones de favelas y de moradores, principalmente en Río de Janeiro. Estos estudios han presentado informaciones que permiten evaluar su grado de representatividad (Diniz, 1983; Valladares, 1976; Pechman, 1981; Oliveira, 1983; Machado da Silva, 1983). Se enfoca la cuestión de la institucionalización de las asociaciones como canales permanentes de expresión de las demandas populares, la posibilidad de que se transformen en canales alternativos a las formas institucionales vigentes y la representatividad de los liderazgos.

Se debe resaltar que estos estudios explicitan las diferencias entre las asociaciones de moradores de las clases populares y aquellas otras organizaciones surgidas en barrios de clases medias; estas últimas presentan algunas innovaciones básicamente en el intento de desarrollar nuevos patrones de interacción social y en la articulación de sus movilizaciones en torno a la temática del medio ambiente y de la calidad de vida (Mainwaring y Viola, 1987; Boschi, 1986; Pechman, 1983).

Pero el análisis de los movimientos sociales no se restringe únicamente a aquellos que tienen una base nítidamente popular urbana, pues los problemas provenientes de las transformaciones del modo de vida no afectan sólo a la población más empobrecida, sino también a otros grupos sociales, generando, por ejemplo, el movimiento ecologista (Viola, 1987), el movimiento homosexual, el movimiento negro, el movimiento feminista (Blay, 1980).

La heterogeneidad de los movimientos urbanos y su constitución y articulación alrededor de reivindicaciones colectivas diversificadas - que ponen en cuestión las concepciones tradicionales que ligan los movimientos sociales a las relaciones de clase ha sido desarrollada por varios autores.

Se trata de un enfoque que enfatiza el componente cultural, resaltando tanto la creación de diversas identidades en torno a la esfera de lo cotidiano y de la calidad de vida, cuanto las prácticas democráticas y participativas[18].

Probablemente uno de los factores en el que se ha puesto menos atención se refiere a la heterogeneidad de los movimientos populares urbanos y a sus contradicciones internas, en la medida en que esto pone en jaque la noción de los movimientos como agentes de transformación. Hablo de lo que Durham califica como la dificultad relacionada al "(...) hecho de que esos movimientos no se encuadren en las expectativas que los estudiosos y militantes políticos habían construido sobre la forma en que debía ocurrir la transformación de la sociedad brasileña y sobre los instrumentos adecuados para esa transformación" (Durham, 1984:24).

Muchos de estos movimientos, en su diversidad y heterogeneidad, son considerados como "nuevos movimientos sociales", en términos de la formación de una identidad sociocultural que configura la estructuración de una nueva cultura política[19].

En ese sentido, tales maneras de abordar el problema rompen con las concepciones dominantes en torno a la emergencia de los movimientos en relación directa con el nivel de pauperización o precariedad de las condiciones de vida en las metrópolis latinoamericanas (Nunes, 1986).

Bajo la noción de construcción de una nueva cultura política de base, o de la internalización de una cultura crítica, diversos autores analizan las formas a través de las cuales los nuevos movimientos configuran una ruptura con los esquemas populistas del pasado, creando formas comunitarias de participación directa de las bases, como es el caso de las Comunidades Eclesiales de Base y de diversos movimientos barriales (Doimo, 1986; Krischke, 1986; Telles, 1986; Mainwaring, 1986).

Las transformaciones que atraviesa la Iglesia son un objeto de investigación de los más relevantes, destacándose los aspectos relacionados con la complejidad y la heterogeneidad de la situación política y religiosa de las clases populares urbanas con el enraizamiento de las

comunidades de base en la cotidianidad popular. Su acción posibilitó la construcción de espacios de articulación de diversos movimientos sociales en los períodos de mayor represión política, en Sao Paulo, pero también en otras ciudades, como Río de Janeiro, Espírito Santo, Pernambuco y Ceará, principalmente.

La mayoría de los trabajos muestra cómo la Iglesia no sólo representa un espacio fundamental en este contexto, sino que se convierte en una parte más del espacio social de organización popular, y frecuentemente en el propio soporte institucional del movimiento. La cultura política construida a partir de un soporte así representa una ruptura con las prácticas dominantes, rechazando las relaciones elitistas y jerarquizadas, y valorando la solidaridad en la búsqueda de la formación de una conciencia colectiva (Mainwaring y Viola, 1987; Krishke, 1986).

En estos enfoques, la experiencia de igualdad surge no solo de las prácticas, sino principalmente de la percepción de carencias y de derechos de los excluidos, que componen una comunidad de iguales, donde se valoriza la participación de todos y el reconocimiento de cada uno como parte componente de un colectivo. La experiencia de igualdad de quienes participan en estos movimientos se realiza por la colectivización de las experiencias individuales y de sus representaciones[20].

Frecuentemente, los estudios han minimizado el papel de los agentes externos que, orientados por motivaciones básicamente ideológicas, han ejercido influencia significativa sobre la dinámica de los movimientos. En contraposición, existe una tendencia a la sobrevaloración del carácter espontáneo de la movilización, que busca no subordinar sus fines a los de organizaciones políticas y vuelve muy difícil la institucionalización de las relaciones con el Estado, comprometiendo sus propios objetivos. En este sentido se sitúa la discusión sobre el carácter autónomo de los movimientos, que pone sobre el tapete la cuestión de la tensión permanente en torno de su institucionalización y su papel en la transformación de las estructuras de dominación. Son pocos los trabajos que establecen los límites entre estos actores sociales diferenciados y explican su papel como asesores y mediadores externos que contribuyen cualitativamente a la consolidación de las prácticas de diversos movimientos sociales, aunque

frecuentemente estén marcados por contradicciones provenientes de actitudes vanguardistas (Jacobi, 1985; Santos, 1981; Scherer-Warren, 1986). Las interpretaciones que otorgan a los movimientos un papel transformador en la estructura societal más amplia, imprimen una visión etapista del rol de los movimientos sociales urbanos (Gohn, 1985). Han sido crecientemente cuestionadas, en la medida en que los hechos objetivos indican, más bien, que las demandas de los movimientos no se orientan hacia el cambio radical del sistema social, sino, básicamente, hacia la defensa de los derechos mínimos de la ciudadanía (Boschi y Valladares, 1983; Cardoso, 1983; Durham, 1984).

Los trabajos de los autores brasileños o sobrestiman la capacidad de los "nuevos movimientos en la formulación de contra culturas capaces de potenciar la creación de una nueva sociedad", o subestiman su potencial y resaltan sus límites y su precario radio de acción política.

Esto nos remite al tema de las contradicciones internas de los movimientos, poco tratado en los estudios. En ellos predomina una visión bastante homogénea, siendo pocos los autores (por ejemplo, Santos, 1981; Boschi, 1983; Jacobi, 1985) que analizan la diversidad de relaciones entre las agencias del Estado y los movimientos, así como los conflictos internos a los movimientos, y el modo en que se combinan prácticas diversas, temas frecuentemente escamoteados por el énfasis de los analistas en la comunidad de intereses, en las prácticas democráticas de base y en una cierta homogeneización de las movilizaciones populares. Este hecho ha limitado el horizonte analítico, dificultando la comprensión de las diferencias y de las distintas formas de movilización.

Lo que se ve en la mayoría de los estudios existentes es que la emergencia de las reivindicaciones está indiscutiblemente asociada a la agudización de carencias urbanas y de exclusión, como ha ocurrido con los movimientos de salud o por guarderías, con los movimientos por transporte, con los movimientos por vivienda y por tierra, con los movimientos por agua, etc. La agudización momentánea de la carencia o una exclusión latente que tiene como reflejo una fragilidad sistemática de las condiciones de vida en un determinado momento y para determinados actores sociales, sin que ocurra una relación lineal entre carencia y emergencia de las demandas (Nunes,

1986). El paso del reconocimiento de la carencia a la formulación de reivindicaciones está mediado por la afirmación de un derecho, construido de diferente manera por los distintos movimientos, y a través del involucramiento de diferentes agentes externos, en el complejo proceso del que resultan muchas acciones colectivas[21].

Una de las cuestiones que ha despertado más polémica se refiere al papel del Estado en su relación con los movimientos sociales.

Pocos han sido los trabajos que se concentran en el análisis del funcionamiento y de las respuestas del Estado: en su gran mayoría, la atención de los cientistas sociales permanece anclada en una interpretación del sentido oposicionista de los movimientos sociales, oscureciendo los cambios cualitativos que se producen al interior de las burocracias públicas y su reflejo en el constante interaccionar con las crecientes demandas sociales[22].

Se observa que -aunque no siempre identificado como blanco directo de la movilización colectiva- el Estado frecuentemente ha funcionado como propulsor de los movimientos sociales, principalmente ha causa de su inoperancia u omisión en el ofrecimiento de servicios colectivos (Jacobi y Nunes, 1981). Así, "la existencia de planes públicos con fines sociales hace que los Estados contemporáneos, por más antipopulares que puedan ser (y frecuentemente lo son) implementen políticas sociales globales que crean expectativas de demanda" (Cardoso, 1983:229). Por otro lado, también puede funcionar como factor de contención de los movimientos. Sin embargo, no puede ser dejada de lado la negociación en la relación entre movimientos y Estado (Boschi y Valladares, 1983). Por lo tanto, y "(...) a pesar del funcionamiento tradicionalmente autoritario del Estado brasileño, actualmente la implementación de políticas sociales obliga a algún tipo de interrelación con la población".

En contraposición a las interpretaciones que ven al movimiento en constante tensión ante su institucionalización, diversos investigadores perciben los cambios que se producen en la relación entre movimientos y Estado, en cuyo proceso, definido por la concomitancia entre las demandas populares y la priorización de ciertas políticas sociales en determinados contextos específicos, ambos polos se transforman[23].

Otro aspecto que se destaca en los estudios sobre movimientos sociales urbanos está relacionado con la pertinencia de los argumentos sobre la democratización del Estado ante la presión ejercida por los movimientos sociales.

En este sentido, se ponen en cuestión el impacto institucional de los movimientos y la democratización de las relaciones sociales. Varios estudios destacan el hecho de que los movimientos estarían desafiando las prácticas políticas tradicionales, y proponiendo nuevas alternativas (Evers, 1984; Scherer-Warren, 1987). Si, de hecho, esto ocurre principalmente a partir del momento en que los movimientos sociales urbanos llaman la atención hacia temas tales como la participación popular, las demandas sociales y la identidad popular, su impacto institucional y su potencial transformador dependen "(...) no (...) solo [de] un reconocimiento de su legitimidad (...), sino de una evaluación de esa legitimidad, medida por su capacidad de respetar y promover los derechos que la población se está atribuyendo" (Durham, 1984:29).

Un análisis de los diferentes movimientos estudiados por investigadores brasileños no evidencia el papel democratizador de la movilización y de la participación popular que ponga en jaque al autoritarismo del Estado, pero revela un Estado cada vez más capacitado para absorber la mayoría de las demandas populares (Jacobi y Nunes, 1983; Boschi, 1983).

En esta línea, creemos necesario destacar tres aspectos cruciales para entender la cuestión, a saber: la relación entre los movimientos y la estructura partidaria, el papel de los agentes externos y la formación de identidades culturales y políticas. Los movimientos, en su gran mayoría, se declaran a partidarios, creando una situación ambigua en torno de su orientación política. De hecho, pocos movimientos pueden ser considerados como provistos de lazos partidarios definidos, haciendo visibles las dificultades y límites de su articulación con los partidos políticos.

Hay pocos análisis que se refieran a su encuadramiento institucional. En muchos se transparenta la noción de que el movimiento asociativo urbano de los años 70 y 80 se constituyó como movimiento de oposición al régimen pero, sobre todo, como espacio institucional al-

ternativo, tanto de acceso al Estado cuanto de consecusión de un ideario de principios democráticos (Jacobi y Nunes, 1982; Moisés, 1982; Gohn, 1985; Doimo, 1984; Singer y Brandt, 1980; Barreira, 1985; Silva Telles, 1986; Krischke y Vasconcellos, 1984).

Los trabajos de Boschi y Cardoso representan una ruptura con el paradigma (Boschi, 1983, 1984; Cardoso, 1983, 1984, 1987), pues sus argumentos superan las concepciones polarizadas; a partir de la interpretación de diversos estudios desarrollados por autores brasileños, buscan llamar la atención hacia la relevancia de percibir el proceso de negociación con el Estado, que estaba ampliándose (Jacobi y Nunes, 1983).

La emergencia de innumerables movimientos sociales en el Brasil está particularmente vinculada a la acción de la Iglesia católica, a través de las Comunidades Eclesiales de Base, a las diferentes fuerzas de izquierda y a los partidos políticos que se han desarrolado en los últimos años (Doimo, 1986; Vink, 1985, Krischke, 1986).

En ese sentido, si analizáramos el contexto de las transformaciones ocurridas en el plano de las luchas populares en las dos últimas décadas, podríamos comprobar que el énfasis se ha puesto en la constitución de un colectivo social a partir del crecimiento de la conciencia crítica entre los sectores populares, alrededor de las características de las prácticas tradicionales y de su influencia en la propia acción de los partidos políticos.

Desde 1982 la perspectiva apartidaria de los movimientos sociales empieza a disiparse, creciendo el número de líderes populares que ven en los partidos políticos (con todas sus deficiencias) un espacio para ampliar su participación, así como para obtener una respuesta mayor por parte del Estado. Entonces, a pesar de que la mayoría de quienes participaban en los movimientos sociales no daban mayor importancia a los partidos políticos, varios movimientos lograron influir, aunque en escala reducida, en las prácticas de los partidos, sobre todo del PT. Con una concepción de cultura política muy próxima a la de diversos movimientos sociales, el Partido de los Trabajadores tiene su base más fuerte en Sao Paulo, contando con el sustento de militantes vinculados particularmente a las Comunidades eclesiales de base (Mainwaring y Viola, 1984). Por otro lado, al analizar

la relación entre movimiento asociativo y proceso de apertura política, puede observarse que el ascenso de la oposición al poder en varios Estados ha venido acompañado de una desmovilización de muchos movimientos, probablemente a causa de una superposición de intereses o, más específicamente, de un fortalecimiento de la posición institucional y de la emergencia de manifestaciones colectivas de carácter más tópico, bajo el signo de la acción directa (Jacobi y Nunes, 1983).

Los movimientos comienzan a enfrentar toda una serie de dilemas durante el proceso de liberalización política, en la medida en que se define una línea divisoria en torno de la acción y del apoyo de los movimientos a los partidos. Con el reaparecimiento de la actividad político-partidaria, los movimientos se enfrentan a la cuestión de la autonomía frente a los partidos. Si la opción es una autonomía mayor, emerge el tema de la eficiencia política; si se decide por la participación activa, surge el riesgo de que estos movimientos sean cooptados o vaciados. Esto, según Mainwaring y Viola (1984) origina una situación paradójica, en la cual los movimientos configuran valores democráticos, pero emergen en un contexto autoritario que continúa determinando su relación con la política.

Al ampliar su visibilidad, los movimientos sociales urbanos ponen en juego la cuestión de la ciudadanía y de los derechos sociales[24].

La transformación de necesidades y carencias en derechos, que se opera dentro de los movimientos sociales, puede verse como un amplio proceso de revisión y redefinición del espacio de la ciudadanía (Durham, 1984; Nunes, 1986).

Diversos autores argumentan que, probablemente, uno de los aspectos más relevantes de los movimientos populares urbanos haya sido el de cristalizar el significado de la ciudadanía, no solamente en términos de las conquistas materiales, sino, principalmente, en la constitución de una identidad que gradualmente va quebrando la conciencia fragmentaria que les es impuesta por el régimen político autoritario dominante y por la situación de subalternidad de sus agentes (Evers, 1984; Mainwaring y Viola, 1987; Telles, 1987; Krischke, 1987).

3. CONCLUSIONES

Existe una uniformidad del contexto analítico en el que se desarrollan los estudios sobre movimientos sociales, teniendo como tema central la demanda por derechos sociales, la construcción de un sistema de igualdad, y la consolidación de una ciudadanía popular. Los análisis marcados por una perspectiva que enfatiza -exageradamente, a nuestro modo de ver- una dinámica de polarización de las relaciones Estado-movimientos sociales dan origen a formulaciones que hablan de la "emergencia de contraculturas populares" (Evers, 1984). Aunque no olvidamos en absoluto el significado de estos análisis -desde el punto de vista de la construcción de una comprensión distinta de la basada en su impacto socio-cultural (Scherer-Warren, 1984)- creemos que estos autores tienden a sobrestimar la ruptura que los movimientos puedan haber generado, influidos, especialmente, por quienes analizan la emergencia de nuevos movimientos sociales en los países capitalistas avanzados.

Sin embargo, se puede observar que estas reflexiones polarizadas y antinómicas -que reflejan de hecho una incapacidad de captar las transformaciones del Estado, definiéndolo apenas como "enemigo autoritario o blanco contra el cual se mueve la sociedad civil",- van cediendo creciente espacio a otros análisis, centrados en el aspecto institucional de los movimientos. Se produce, por lo tanto, un cambio de rumbo en el paradigma dominante en la producción teórica que "privilegiaba la rebeldía de las masas contra el autoritarismo (que es real)" (Cardoso, 1983:220). De igual manera, y a pesar de su retórica antiestatal, se ve que la mayoría de los movimientos demanda algún tipo de intervención por parte del Estado en la solución de sus problemas (Jacobi y Nunes, 1983; Gohn, 1985; Gustin, 1984; Santos, 1981).

En los últimos años, diversos trabajos han analizado el carácter de la relación entre prácticas sociales y crisis. El Brasil de la década de los 80, y más específicamente el de las grandes metrópolis, ha sufrido intensamente los efectos de la recesión y del desempleo, generando una compleja red de relaciones y demandas sociales.

Los sectores más afectados por la pauperización y por el desempleo se manifiestan contra la cotidianidad opresiva y miserable a que son

arrojadas por la política recesiva, explicitando sus acciones a través de estrategias diversificadas de acción directa, como los quebra-quebras de trenes y omnibuses, invasiones colectivas de tierras, saqueos de comercios y supermercados, fenómenos estos que han sido analizados en varios estudios (Jacobi, 1982; Valladares, 1983; Barreira, 1983; Jacobi y Nunes, 1984; Jacobi, 1982; Sader, 1983; Jacobi y Nunes, 1983; Nunes, 1982; Silva, 1983). En todos ellos, los autores enfatizan el hecho de que la emergencia de estas manifestaciones se produce en virtud del agudizamiento de la crisis económica, del desempleo y del debilitamiento o ausencia de canales institucionales a través de los cuales las clases populares puedan expresar sus aspiraciones.

Es de destacar que la temática de la explosividad social y de las acciones urbanas espontáneas ha sido objeto de varios estudios fuera de los períodos de crisis. Nos referimos, más específicamente, a los análisis sobre quebra-quebras de trenes (Moisés y Martínez-Allier, 1982; Nunes, 1982). En estos trabajos, los autores analizan la dinámica de las rebeliones de las masas urbanas frente al deterioro de los servicios públicos, y enfatizan el antagonismo entre las masas y el Estado.

A guisa de conclusión, se puede afirmar que la producción brasileña acerca de los movimientos sociales urbanos configura, en sus diversos abordajes, un significativo acervo de experiencias e interpretaciones.

Las interpretaciones que ponen el acento en la virtud y en el innegable potencial transformador de los movimientos sociales como un todo homogéneo van cediendo lugar a aquellas otras que, sin descalificar aspectos relativos a la constitución de nuevos actores, llaman la atención hacia las transformaciones provenientes del reordenamiento institucional que se opera en los procesos de redemocratización. Los abordajes más recientes, al cuestionar el paradigma centrado en la polarización, destacan la diversidad de los movimientos, el papel de los apoyos internos y los diferentes modos de actuar, trayendo a escena sus límites y potencialidades ante coyunturas políticas específicas, enfrentando la tensión entre innovación e institucionalización.

Quedan, por tanto, explícitas las diversidades, demostrando que, si, por un lado, los movimientos redescubren nuevas formas de acción y de participación, por otro lado el Estado también amplía su espacio y modifica su dinámica de interacción, temas que están permanentemente presentes en la producción investigativa acerca de los movimientos sociales urbanos en el Brasil.

NOTAS

1. Título original: Movimentos Sociais Urbanos no Brasil - Reflexao sobre a literatura nos anos 70 e 80. Trad.: M. Unda (CIUDAD).

2. Se destacan los siguientes trabajos: Kowarick, L. Op: **Capitalismo e marginalidade na América Latina**, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1975; Oliveira, Francisco: "Crítica a razao dualista", en **Estudos CEBRAP**, 2, Sao Paulo, Editora Brasileira de Ciências, 1972; Singer, Paul: **Economia Política da Urbanizacao**, Sao Paulo, Brasiliense, 1973.

3. Castells elabora una revisión crítica de la sociología urbana, volviendo del revés una disciplina que se había empeñado en la búsqueda de relaciones entre comportamiento social y medio ambiente, y que se orientaba, implícita y explícitamente, a los mecanismos de integración social ante la creciente amenaza que representaban las tensiones sociales propias del medio urbano. Machado y Ziccardi (1979:8).

4. Dentro de los trabajos más representativos, se puede citar: Borja, J.: **Movimientos sociales urbanos**, Buenos Aires, Ed. SIAP, 1975; Castells, M.: **Movimientos sociales urbanos**, Madrid, Ed. Siglo XXI, 1974; y **Cidade, Democracia e Socialismo**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980; Castells y otros: **Crise du logement et mouvements sociaux urbains**, Paris, Ed. Mouton, 1978; Lojkine, J.: **Le marxisme, l'Etat et la Question Urbaine**, Paris, Presses Universitaires de France, 1977; Pickvance, C. G.: "On the study of urban social movements", en **Papers de la Revista de Sociología**, Madrid, Barral Editora, 1974.

5. "Así, pues, los medios de consumo colectivo, elementos básicos de la estructura urbana, son cada vez más una exigencia imperiosa de la acumulación del capital, del proceso de producción, del proceso de consumo y de las reivindicaciones sociales, en la medida en que se desarrolla el capitalismo monopolista. Pero, al mismo tiempo, aquello que es exigido por el sistema en su conjunto mal puede ser atendido por un capital privado. Y es esa contradicción estructural la que provoca la crisis urbana: los servicios colectivos requeridos por el modo de vida suscitado por el desarrollo capitalista no son suficientemente rentables para ser producidos por el capital, con miras a la obtención de ganancia" (Castells, 1980: 22-23).

6. Véanse los siguientes trabajos de Manuel Castells: **Crisis urbana y cambio social**, Madrid, Siglo XXI Editores, 1981; **Cidade, democracia e socialismo**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980; **The city and the grassroots**, Berkeley, California University Press, 1983.

7. Cardoso afirma: "Es necesario no olvidar que los autores que ponían en evidencia las llamadas 'nuevas contradicciones urbanas' tenían como telón de fondo las manifestaciones que sacudieron las sociedades durante los años 60. Los negros, las mujeres, los estudiantes en mayo del 68 y las comunidades hippies o los objetores de conciencia, eran sectores que se autodefinían como marginales a la sociedad industrial y propugnaban un nuevo modo de vida" (Cardoso, 1983: 216-217).

8. Moisés, J. A.: **Movimentos sociais urbanos: o caso de Sao Paulo**, III Encuentro de ANPOCS, Belo Horizonte, 1979; **Classes populares e protesto urbano**, Tese de Doutoramento, FPLCH-US, Sao Paulo, 1978.

9. Para una revisión de las diferentes ópticas, ver: Boschi (1983), Jacobi y Nunes (1983), Machado da Silva y Ribeiro (1985).

10. En el Nordeste se destacan los trabajos de Irlys Barreira, Elimar Nascimento, Silvio Maranhao, Maria do Céu César. En la región sur, Ilse Scherer-Warren, Paulo Krischlre, Rosemary Ferreti, Maria Thereza Ribeiro, Eduardo Vila. En Minas Gerais, Marisa Affonso, Merces Somarribalno Espírito Santo, Ana Doimo.

11. Dentro de estos, se destaca el trabajo de Boschi y Valladares (1983), que permite trascender la explicación singular de cada experiencia, y el texto de Valladares (1982) sobre las luchas por la tierra en el Brasil.

12. Para una reflexión sobre el tema, ver: Machado da Silva y Ziccardi (1980); Boschi (1983); Machado da Silva y Ribeiro (1985); Magalhaes (1983); Cardoso (1983).

13. "La primera pregunta que nos surge se liga a la variedad de reivindicaciones posibles que presentan las diferentes formaciones sociales capitalistas en sus más variadas formas. Tales reivindicaciones no responden sólo a las leyes generales de la acumulación del capital, sino también a formas de distribución de la riqueza, a las peculiaridades de los procesos históricos sociales, e incluso al reconocimiento social que adquiere una determinada reivindicación al interior de un contexto determinado y en un momento de su historia. En otras palabras, existe en la realidad un problema de distancias históricas que nos lleva a dudar, en primer lugar, de la validez de pensar en la posibilidad de agrupar experiencias, sin cualificaciones cuidadosas, en función de un único criterio: reivindicaciones de bienes de consumo colectivo" (Machado da Silva y Ziccardi, 1979:9).

14. En relación con el tema de la crisis urbana, Kowarick afirma: "(...) es necesario decir que no se trata solo de problemas urbanos antiguos que se agravaran con el crecimiento de las ciudades. El carácter de las contradicciones actuales de las metrópolis brasileñas, por otro lado, no deviene tan solamente de los imperati-

vos de la economía monopólica que exige del Estado (como ya se ha dicho) abultados recursos para expandirse en forma crecientemente ampliada -"los efectos útiles de aglomeración"-, lo que únicamente puede darse en perjuicio de las necesidades de consumo colectivo de las poblaciones trabajadoras" (1983:12). Más adelante, Kowarick afirma la imposibilidad de "deducir las luchas sociales de las determinaciones macroestructurales, pues no existe ligazón lineal entre precariedad de las condiciones de existencia y los combates efectuados por los contingentes afectados por ella" (1983:13).

15. "Son movimientos 'interclasistas', esto es, cuyos objetivos conciernen y movilizan al conjunto de la población, aunque los obreros sean los más afectados. Se encuentran en ellos obreros, empleados, técnicos, profesionales, funcionarios, pequeños y medianos comerciantes e industriales. Representativos de amplios sectores de la población, son la escuela de lucha, de organización y de conciencia de grupos sociales tradicionalmente apartados de la izquierda y que, hoy en día, en gran parte, a través de esos movimientos, descubren el horizonte político de las reivindicaciones referentes a las condiciones generales de vida" (Castells, 1980:32-33).

16. Refiriéndose a la experiencia madrileña, Castells muestra las dificultades inherentes a la consecusión de una práctica interclasista como resultado de características e intereses muy específicos de los barrios de clase media. Así, "el interclasismo de las asociaciones de vecinos madrileños bajo el franquismo fue bastante limitado y, evidentemente, muy inferior, por ejemplo, al del movimiento vecinal de Barcelona. Eso se debe, por un lado, a la ausencia casi total de tradiciones democráticas en la burguesía madrileña y a la existencia de una serie de capas burocráticas directamente interesadas en su inserción privilegiada en los mecanismos de un Estado autoritario y centralista; por otro lado, el obrerismo de algunos sectores dirigentes del movimiento ciudadano madrileño que, como veremos, menospreciaron la capacidad de movilización de barrios de clase media a partir de sus intereses específicos" (Castells, 1980:154).

17. Boschi y Valladares (1983) y Jacobi, P. (1980).

18. Ver, entre otros: Jacobi y Nunes (1981); Gohn (1985); Doimo (1984); Scherer-Warren (1984); Telles (1987); Krischre (1984); Mainwarning y Viola (1987).

19. "Los nuevos movimientos sociales están orientados a aspectos efectivos, relaciones expresivas, orientación de grupo y organización horizontal. Los viejos movimientos sociales están orientados a obtener objetivos materiales, relaciones instrumentales, una orientación contra el Estado y una organización vertical" (Mainwaring y Viola, 1984:19-20).

20. Se destacan los siguientes trabajos: Krishke y Vasconcelos (1984); Telles (1986); Jacobi (1985); Telles (1984); Jacobi y Nunes (1982); Durham (1984); Vink (1985).

21. Sobre el papel de los agentes externos, ver: Scherer-Warren, 1986; Jacobi, 1985; Mainwaring y Viola, 1987; Doimo, Poxsey y Beling Neto, 1986; Santos, 1981).

22. Según Boschi, "(...) los análisis dejan la impresión de una sociedad cuyas bases urbanas están altamente movilizadas" (1983:6). Pocos estudios enfrentan el aspecto político institucional de los movimientos, y su papel en la consecución de la ciudadanía. Si van muy lejos, la mayoría de trabajos consigue identificar diferencias en las manifestaciones colectivas, según las bases sociales de los movimientos o su grado de organización. Así, la cuestión central de su relación con el Estado es presentada mecánica o superficialmente.

23. En el caso de Sao Paulo, se puede citar el caso de las políticas de salud y saneamiento en el período 1975-1982, la política de expansión de la red de guarderías entre 1979-1982 y los programas de legalización de lotizaciones entre 1976-1981.

24. "La ciudadanía es el fundamento más congruente del Estado, tal como aparece en la superficie de la sociedad capitalista. Lo es por ser la modalidad más abstracta de mediación entre el Estado y la sociedad. Pero, por eso mismo, la ciudadanía no puede ser referencial del Estado. Lo que hacen y dejan de hacer las instituciones estatales debe referirse a algún interés general (...). Este interés no puede imputarse a la entidad abstracta del ciudadano -con la excepción límite de continuar siéndolo-. En otras palabras, si la condición totalmente descarnada de la ciudadanía es lo que le permite ser el fundamento igualitario del Estado es también, por otro lado, lo que impide imputarle un interés general, al nivel concreto de lo que hacen o dejan de hacer las instituciones estatales" (O' Donnel, 1981:75).

25. Los análisis se concentran en las manifestaciones contra la destructividad social del capitalismo, que contienen una denuncia de la crisis de los valores industriales y de las nuevas formas de dominación tecnológica, provocando la emergencia de contraculturas por parte de la sociedad (Eder, 1983).

Este libro se terminó de imprimir en
Marzo de1990 en la Imprenta del FEPP
Quito - Ecuador