Espacio urbano y sociedad en América Latina: la problemática local, emergente en un contexto de crisis *

SUSANA PEÑALVA

1. ESPACIO URBANO Y SOCIEDAD EN EL MARCO DE LA CRISIS ACTUAL

La presente coyuntura histórica resulta atravesada por una de las mayores crisis estructurales; crisis multidimensional, ya que no sólo es económica —aunque su emergente más notorio revista ese carácter—, sino también sociocultural y política. En virtud de la urgencia que se deriva de las implicaciones sociales y políticas de la reestructuración económica producida a escala mundial, resulta posible constatar la necesidad y la pertinencia de profundizar en el análisis de las nuevas relaciones históricas entre espacio y sociedad¹ en tanto principales aspectos cuya articulación aparece comprometida a instancias de la crisis. En un primer intento de delimitación temática —necesaria a los fines del análisis—, conviene señalar lo que sigue: si en el transcurso de los últimos 25 años —y especialmente al influjo de los enfoques de la planificación y el desarrollo prevaeciente en el ámbito de las sociedades latinoamericanas— la problemática urbano-regional fue globalmente considerada como un área de estudio con una entidad propia y reconocida en términos del quehacer académico, la magnitud y las formas de manifestación de la actual crisis mundial del capitalismo hoy están dando cuenta de una transformación simultánea de las formas espaciales, en general, y de los problemas urbanos, en particular. En efecto, la presente “crisis del capitalismo se ha encargado de generar un nuevo escenario para el estudio de los problemas urbanos”.²

* El presente artículo forma parte de un trabajo de elaboración conceptual iniciado en el marco del “Programa de Cooperación para la Democracia Local en América Latina”, conjuntamente promovido a partir de 1985 por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI).

¹ Cfr. Manuel Castells, “La crisis, la planificación y la calidad de la vida: el manejo de las nuevas relaciones históricas entre espacio y sociedad”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLVI, Vol. XLVI, Núm. 4, octubre-diciembre, 1984.

² Cfr. M. Castells, M. Perló y A. Ziccardi, “Presentación”, en *Revista Mexicana de Sociología*, 4/84.

Esa es una razón por la cual, aun considerando la inserción de estos últimos en un contexto nacional que involucra diferentes espacios regionales (sustrato de la estructura productiva de la formación económico social sobre el que se verifica una determinada organización territorial y política del Estado), también se torna preciso reconocer la especificidad de la problemática urbana. Tomando en cuenta sus determinaciones actuales, resulta relevante, en consecuencia, encarar el análisis de los principales efectos de la crisis en el ámbito de lo urbano y reconocer las más significativas implicaciones sociopolíticas que de su emergencia se derivan en contextos y situaciones acotados históricamente.

Uno de los comunes denominadores de las sociedades latinoamericanas es el deterioro sistemático de las condiciones materiales de vida de su población. Este efecto característico del presente de nuestra región —abundantemente documentado a través de numerosos estudios e investigaciones recientes cuyo examen convalida la difusión de esa tendencia empírica observable en la casi totalidad de los países del subcontinente— es producto de la articulación de un complejo de factores económicos, políticos y sociales. La incidencia de cada uno de ellos adopta una forma particular en el contexto de las diferentes situaciones nacionales que —por otra parte— distan de conformar un todo homogéneo y en diversos planos evidencian una marcada heterogeneidad estructural.

Sin embargo, y aun reconociendo la singularidad propia de los respectivos procesos históricos de las sociedades nacionales, en el marco y bajo los condicionantes del desarrollo capitalista de los países periféricos, la articulación de aquellos factores se revela con una especificidad característica en la constitución y el desarrollo del espacio urbano en el nivel de la región. Definida en razón del perfil que signó predominantemente la urbanización de América Latina —sin impedir diferencias y singularidades en su interior—, dicha especificidad es relativa a la lógica de la conformación del espacio urbano, por un lado, en función de las necesidades de una estructura productiva articulada al orden internacional en condiciones de dependencia; es, por otro, históricamente verificada según una lógica más compleja que la de la realización de los intereses del capital y en virtud de la cual la reproducción de la fuerza de trabajo ha asumido una connotación socio-política más acentuada que en el contexto de los países centrales, comprometiendo de manera singular el concurso del Estado para garantizarla.³

En un señalamiento preliminar de las claves sociopolíticas propias de la problemática urbana de América Latina, se vuelve significativo destacar lo siguiente: si bien la crisis actualmente asociada a la del modelo de acumulación del capital en vigencia ha permeado todos los ámbitos de la

³ Cfr. "Cambio político versus cambio social. Testimonio de una trayectoria intelectual: Manuel Castells", en *David y Goliath*, Revista del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Núm. Esp. Año XV, Núm. 48, Bs. As., noviembre, 1985.

sociedad, la emergencia creciente de necesidades básicas insatisfechas para vastos sectores de la población, la múltiple expresión de demandas en **defensa de sus niveles de consumo** y el surgimiento de una diversidad de proyectos y formas de organización colectiva entre los habitantes de las ciudades latinoamericanas,⁴ hoy están dando cuenta del espacio social que resulta privilegiado en términos de la visibilidad de dicha crisis, y —al mismo tiempo— de la especificidad de sus efectos urbanos en nuestras sociedades. Un ensayo reciente destinado a argumentar en favor de la urgente necesidad de “repensar la ciudad de América Latina” sintetiza con elocuencia los principales aspectos cualitativos del deterioro —precisamente— de la calidad de vida que afecta a vastos sectores urbanos de la región. Allí aparece una primera caracterización de la magnitud de los referidos efectos urbanos, planteada en estos términos:

“La población de América Latina vive en un continente de ciudades sin una clara idea sobre cómo enfrentar sus problemas [...] Esta situación no presenta indicios de mejorar. Si esta situación se desarrolló e incluso empeoró durante las décadas de 1960 y 1970, cuando muchos países de América Latina experimentaron un rápido crecimiento económico, es indudable que el número y porcentaje de habitantes urbanos que viven con tales privaciones debe haber aumentado ante el impacto de la actual crisis económica.

”El núcleo del problema es el número creciente de pobres urbanos y la declinación de las inversiones por habitante en las áreas urbanas y la falta de estrategias para enfrentar estos problemas.”⁵

Asimismo, en el transcurso de los últimos años, numerosos foros regionales fueron constituidos específicamente para debatir la problemática urbana que América Latina enfrenta en la presente década. Teniendo como propósito la formulación de un diagnóstico de los efectos urbanos de la crisis —en su conjunto y en sus diferentes dimensiones— como también la confrontación de experiencias y políticas, varios de ellos han contado con la participación de agentes políticos y funcionarios locales, respon-

⁴ Cfr. M. Castells, M. Perió y A. Ziccardi, *op. cit.*

⁵ Jorge E. Hardoy, “Repensar la ciudad latinoamericana”, en “Los asentamientos populares y el papel de los ONGs en América Latina”, Suplemento Especial del *Boletín de Medio Ambiente y Urbanización* Núm. 15, Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO, Bs. As., junio de 1986.

Las consideraciones prospectivas del autor son igualmente reveladoras de la centralidad de la cuestión urbana en las sociedades de América Latina:

“Para dos de cada tres latinoamericanos nacidos en 1980 su vida futura estará vinculada a una ciudad. Pasarán su existencia trabajando y viviendo en una ciudad sin entender cómo la ciudad es construida y administrada y sin comprender de qué manera su participación activa puede contribuir a mejorar sus propios niveles de vida y los de los demás. Para un elevado y, posiblemente, creciente porcentaje de la población de América Latina, sus experiencias diarias serán, año tras año, una existencia de privaciones y, en muchos países, amenazados por el temor, en una villa miseria o conventillo, sin un empleo estable o un ingreso adecuado, y sin fácil acceso a los servicios sociales y físicos esenciales.”

sables de la gestión urbana e investigadores de la temática en el ámbito regional y también fuera de él. En gran parte de los casos, la relevancia de la cuestión en juego ha suscitado el concurso de diversos organismos internacionales, como activos promotores de este tipo de encuentros. Así, por ejemplo, en el documento de síntesis de un coloquio reciente se ha llamado la atención sobre los problemas derivados de la urbanización acelerada de la región, agravados en varias situaciones como consecuencia de los procesos de metropolización y el fenómeno de la desocupación masiva que se deriva de la crisis económica.⁶

Las argumentaciones aludidas no hacen sino poner de manifiesto la relevancia social y política de la problemática urbana de nuestras sociedades en el contexto de la crisis actual, lo cual justifica la pertinencia de un esfuerzo de investigación orientado a la producción de un conocimiento más profundo sobre la cuestión. En el presente, la gravedad y el carácter estructural de la crisis son frecuentemente interpretados como un desafío para la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo urbano participativo, y la escasez de recursos financieros es a menudo considerada como condición dada que obliga a indagar y formular estrategias urbanas alternativas. Desde esa perspectiva se sostiene la necesidad de que tal estrategia alternativa de desarrollo se desenvuelva en paralelo con la democratización de las estructuras políticas, la participación efectiva de la población en la gestión urbana y la puesta en marcha de una planificación descentralizada; en ocasiones se piensa que tales cambios institucionales corren el riesgo de verse librados a la inercia y al inmovilismo de las actitudes de la comunidad y se reconoce la dificultad que plantean la integración de los movimientos populares urbanos en la administración local y una gestión participativa en las grandes ciudades.⁷

Sin embargo, el diseño de estrategias y políticas alternativas que resul-

⁶ Una consideración prospectiva con base en datos cuantitativos resulta planteada en los siguientes términos:

América Latina es actualmente un continente urbanizado en sus dos terceras partes, mientras que en 1930 sólo el 30% de la población era urbana. Esta urbanización acelerada se aúna a otro fenómeno: el proceso de metropolización. Se estima que en el año 2000, la mitad de la población urbana de América Latina se concentrará en ciudades de más de un millón de habitantes. Hoy ese continente alberga cuatro de las diez más grandes metrópolis del mundo: la ciudad de México, con 15 millones, São Paulo con 13.5, Río de Janeiro con 10.7 y Buenos Aires con 10.1. Las proyecciones para el año 2000 son alarmantes: México, 26 millones y São Paulo, 22.5. Sin duda alguna, en un continente que será urbano en sus tres cuartas partes para el año 2000, la problemática urbana desempeña un papel creciente en las estrategias de salida de la crisis que golpea en la hora actual con una severidad excepcional las grandes ciudades latinoamericanas afligidas por el desempleo masivo (1.2 millones de desempleados solamente en la región metropolitana de São Paulo, que es el centro industrial más grande del continente).

(Cfr. Céline Sachs, "Compte rendu du Colloque 'Les métropoles latino-américaines face à la crise: expériences et politiques'", Río de Janeiro, 17-19 de septiembre, 1984, Documento de Trabajo, mimeo.)

⁷ Cfr. Céline Sachs, *op. cit.*

ten viables en las situaciones donde se pretenda implementarlas requiere de algunas condiciones previas, entre las cuales la recuperación del conocimiento científico acumulado y el análisis y la elaboración de categorías y conceptos respecto de las nuevas configuraciones emergentes ocupan un lugar no siempre ponderado. En ese sentido, la formulación de un diagnóstico medianamente exhaustivo de los efectos urbanos de la crisis —vistos también en relación con la actualidad de la problemática local— exige que los mismos sean interpretados a la luz de un marco conceptual que permita comprenderlos en el contexto de los procesos histórico-sociales más abarcativos y complejos de los cuales emergen. Tal es el desafío que supone para la investigación sobre los efectos urbanos y la problemática local latinoamericana, la transformación de las relaciones históricas entre espacio y sociedad; una dimensión sobre la cual la presente crisis del capitalismo mundial se proyecta con singular gravitación, revistiendo una especificidad propia en el caso de los países periféricos y en el de los procesos urbanos de América Latina.

2. LOS EFECTOS URBANOS Y LA PROBLEMÁTICA LOCAL EMERGENTE.

UN ENFOQUE CRÍTICO

Uno de los ejes temáticos de la problemática globalmente planteada a propósito de la crisis actual es aquel que articula la relación entre espacio urbano, sociedad y Estado en América Latina. Con vistas a explicitar el enfoque de análisis crítico mencionado anteriormente, el sentido de estas reflexiones es efectuar una primera revisión de los fundamentos conceptuales que subyacen al marco de interpretación global que proponemos, por entender que son también los de un debate pendiente —y de renovada vigencia en el marco de la crisis— acerca de la problemática urbana y su especificidad en el contexto latinoamericano.

En función de la interpretación de las claves actuales de esa problemática en el marco del proceso histórico, parece pertinente abordarla recuperando los términos de una discusión que a nivel de la región tuvo su mayor auge en la década pasada, pero que de algún modo permanece vigente. En el centro de ese debate inacabado —y que se justifica volver a plantear en aras de una reconceptualización necesaria— estuvieron las tesis sobre la “urbanización dependiente”, que habían sido formuladas por Manuel Castells a comienzos de los años 70. Recientemente, el propio autor ha señalado que aquellas tesis no fueron tanto un concepto o una serie de conceptos, sino más bien “un síntoma, una indicación de la necesidad de replantear la problemática de la urbanización dominante en la escuela de Chicago y, a través de ella, la teoría de la modernización y otros planteos”.⁸

⁸ Cfr. “Cambio político versus cambio social: Testimonio de una trayectoria

Sin embargo, el concepto de “urbanización dependiente” fue en su momento generador de una cantidad de polémicas en América Latina y al concebirse en relación con los procesos de acumulación del capital, diferentes voces de la comunidad académica abocada al estudio de los problemas urbanos a nivel regional surgieron “cuestionando la excesiva generalización de la teoría, la excesiva visión estructural o un cierto peso histórico”.⁹

No obstante, y postergando ahora el análisis de esa discusión inconclusa, parece significativo puntualizar que la magnitud de los efectos urbanos que la crisis actual evidencia a nivel de las sociedades latinoamericanas, reactualiza aquel debate y obliga a repensar los términos de una diferencia preestablecida con relación a la problemática urbana de los países centrales.¹⁰

Algunas de las proposiciones que dan sustento y aportan a esa conceptualización que resulta especialmente pertinente en el momento actual surgen de las recientes consideraciones de Castells, formuladas en los siguientes términos:

“La urbanización que se da en las sociedades dependientes tiene procesos específicos. Son procesos específicos de constitución de la problemática urbana y de la problemática espacial [...] No porque [...] todo se deba a la dependencia, sino porque la forma en que se estructuran e interrelacionan la sociedad y el espacio, depende en gran medida de la forma en que esas sociedades estructuran economía, Estado y sociedad, a través de la trama de relaciones internacionales. [...] Las formas espaciales o los procesos urbanos que se dan tanto en el centro como en la periferia son distintos por la situación diferente de las sociedades en cada una de esas situaciones. Por ejemplo, en las sociedades centrales la problemática de la fuerza de trabajo me parece crucial en lo relativo a todo

intelectual: Manuel Castells”, en *David y Goliath*, Revista del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Número Especial, Año XV, Núm. 48, Bs. As. noviembre de 1985.

La formulación de aquellos replanteos que adquirieron el carácter de “tesis” sobre el tipo de urbanización de la región apareció en el artículo de M. Castells denominado “La urbanización dependiente en América Latina”, publicado por *Espaces et société*, Núm. 3, París, julio, 1971.

⁹ Cfr. “Cambio político versus cambio social...”, *op. cit.* La referida polémica resulta parcialmente documentada en M. Castells, Paul Singer y otros, *Imperialismo y urbanización en América Latina*, Ed. Augusto Gilli, Barcelona, 1972.

¹⁰ En este campo del conocimiento —como también ocurre en otros relativos a la dinámica social— las asimilaciones de orden conceptual suelen no tener consecuencias inocuas; especialmente cuando de aquéllas se sucede la transferencia indiscriminada de modelos de intervención en el plano de la realidad —social, política, económica—, sin reconocer las claves de su determinación histórica ni atender a los condicionamientos específicos que inhiben la viabilidad de esos “modelos” en un contexto diverso de aquel en el que se originaron como estrategias y propuestas adecuadas a una cierta problemática. Uno de los riesgos implícitos en tales “transferencias” es que conduzcan a errar las vías para una transformación social que sea en efecto redistributiva.

el proceso de urbanización. En gran parte de las sociedades dependientes los procesos de reproducción de la fuerza de trabajo tienen una connotación mucho más política que económica. O, simplificando, es más el Estado que el capital quien tiene que asumir esos procesos en los cuales hay muchas más necesidades políticas que económicas. [...] Desde ese punto de vista la problemática urbana tiene un sentido muy diferente en las sociedades dependientes que en las sociedades centrales.”¹¹

En el marco de esta problemática, un segundo eje temático aparece hoy vinculado a la preocupación en torno a los efectos urbanos de la crisis y —más que a su interpretación conceptual— directamente asociado a la urgencia histórica que se plantea en consecuencia con su gravedad. En ese sentido ha sido tematizada la búsqueda de fórmulas de intervención que pudiendo operar en el ámbito institucional del Estado o sobre el tejido social —y de manera puntual en ambos a la vez— signifiquen “propuestas alternativas sobre las formas espaciales, la gestión del territorio y el comportamiento de los agentes sociales que actúan en estos procesos”,¹² y resulten potencialmente válidas para manejar la crisis.¹³

En esa perspectiva emerge con significativo auge —y aún desde diferentes ópticas— el interés acerca de la problemática local; pues dado el cúmulo de tensiones sociales derivadas de la magnitud de la crisis y, especialmente puestas de manifiesto en el ámbito de lo urbano frente a la insatisfacción de las necesidades del consumo colectivo, aquélla aparece revestida de singulares connotaciones políticas. En consecuencia, dicha temática ha adquirido en los últimos años una centralidad creciente en el debate que trasciende al plano académico a escala internacional; debate que aparece fundamentalmente estimulado —sobre todo en el nivel de las sociedades centrales y desarrolladas— entre aquellos segmentos de profesionales y técnicos, funcionarios e intelectuales cuya experiencia —de trabajo o de análisis— en relación a los problemas urbanos y al funcionamiento del Estado y de las instituciones políticas los lleva a elaborar y sustentar posiciones coincidentes en cuanto favorables a la descentralización político-administrativa.¹⁴

En el horizonte del nuevo marco de reflexión instaurado por la crisis

¹¹ “El eje central del proceso de urbanización no pasa exclusivamente por la reproducción de la fuerza de trabajo con base en los intereses del capital. También pasa por la relación entre Estado y masas populares y por la relación entre los procesos de desestructuración agraria y reestructuración urbana de las nuevas relaciones económicas internacionales.”

(Cfr. “Cambio político versus cambio social. Testimonio de una trayectoria intelectual: Manuel Castells”, *op. cit.*)

¹² Cfr. M. Castells, M. Perló y A. Ziccardi, *op. cit.*

¹³ Cfr. M. Castells, “La crisis, la planificación y la calidad de la vida...”, *op. cit.*

¹⁴ Una interesante recuperación de ese debate vigente en las sociedades europeas puede verse en el compendio de textos de diversos autores denominado *Metrópolis, territorio y crisis*, Edit. Revista Alfoz-Ateneo de Madrid, Madrid, 1985.

del capitalismo, desde un enfoque centrado en la preocupación por las **tendencias estructurales históricas** más profundas, por un lado, se procura la identificación de los principales rasgos de la reestructuración económica y del cambio socio-cultural —parcialmente inducido también por ella— y se deducen sus implicaciones espaciales; por otro, se consideran simultáneamente “las principales tendencias de cambio sociopolítico y sus implicaciones en el ámbito urbano y regional”.¹⁵ Desde esa perspectiva de análisis global se ponen en relación la crisis política y la crisis urbana emergentes en las sociedades capitalistas desarrolladas: identificando los términos de la crisis política que atraviesan las mismas —y, en particular, aquellas organizadas políticamente según regímenes democráticos—, se analizan sus efectos directos en el tipo de organización y gestión de la ciudad.¹⁶ Como consecuencia se señala que, de la combinación de las presiones sociales en aumento y frente a la creciente incapacidad del sistema político global para responder a los nuevos problemas y para legitimar sus valores, surge “una tendencia a un mayor protagonismo de los gobiernos locales y autonómicos en el tratamiento de esos problemas, por ser la cresta de la ola en que se junta el sistema institucional y la sociedad civil en su expresión de nuevas demandas sociales”.¹⁷

Así, pues, queda sintéticamente esbozada la caracterización de la problemática local y las vías de resolución que respecto de la misma se avizoran en las sociedades centrales; esto es: a partir de una revalorización del rol de los gobiernos locales, a los que se supone en condiciones de afrontar las tensiones sociales y políticas derivadas de la crisis si efectivamente se los dota de autonomía suficiente (competencias, funciones y recursos para poder darles cumplimiento), y en función de proporcionar

¹⁵ *Cfr.* Manuel Castells, “Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización del territorio”, en *Metrópolis, territorio y crisis*, Varios autores, Edit. Revista Alfoz-Ateneo de Madrid, Madrid, 1985.

¹⁶ “En ese contexto —y según la óptica que estamos considerando—, la mencionada crisis es entendida a partir de la combinación de varios procesos. Uno de ellos se refiere a la centralización de los aparatos políticos (de Estado, de partidos), acompañada de una disminución relativa de la participación política (de base y también en las instancias electorales) y de un proceso de deslegitimación de los sistemas políticos vigentes, lo cual, más allá del fenómeno del ‘desencanto’, implica la puesta en cuestión de la utilidad del sistema político para transmitir demandas —de individuos o grupos— de la sociedad al Estado. Junto a dicho proceso, en esas sociedades se verifica también un desarrollo de movimientos —a veces simplemente actitudes— sociales centrados en la revalorización de lo privado sobre lo público, y del valor de uso inmediato sobre cualquier otro valor, dando lugar a una especie de ‘cultura de la satisfacción inmediata’. Por otra parte, también se ha generado en ellas ‘una movilización para la defensa colectiva del salario social amenazado en algunos casos, o urgentemente necesitado en las condiciones de austeridad económica en otros casos’.”

(*Cfr.* Manuel Castells, “Reestructuración económica, revolución tecnológica y...”, *op. cit.*)

¹⁷ *Cfr.* Manuel Castells, “Reestructuración económica, revolución tecnológica y...”, *op. cit.*

las respuestas que un aparato de Estado centralizado —y con escasos canales y mecanismos institucionales para el ejercicio de la participación ciudadana— parece incapaz de articular.¹⁸

Por otra parte, desde perspectivas focalizadas en la consideración de los efectos reales y potenciales de las políticas públicas sobre los problemas urbanos de América Latina —más que en la preocupación por los efectos coyunturales de la crisis estructural, los procesos históricos de larga duración, y la cuestión del Estado y el sistema político— se ha subrayado también la relevancia de la problemática local en nuestras sociedades. En esa línea de pensamiento, se la ha visto en relación con la situación que en términos de la administración y el gobierno de las ciudades latinoamericanas aparece como característica a la luz de las tendencias empíricas observables en nuestra región.¹⁹ Uno de los puntos de vista vertidos en esa dirección se funda en argumentaciones en función de las cuales —significativamente— también se llega a formular planteos de descentralización:

“Es posible que debido al impacto de la crisis económica actual los

¹⁸ Por obvias y pertinentes razones de síntesis no es el caso extendernos aquí en la consideración de otras argumentaciones que existen a favor de la descentralización del Estado y del fortalecimiento de las administraciones y los gobiernos locales en cuanto nivel más desagregado de la organización territorial de aquél y por tanto estructuralmente más próximo a la sociedad civil. Al respecto interesa, sin embargo, señalar la disponibilidad de una abundante documentación producida sobre el tema, tanto en términos conceptuales de carácter general como a propósito de la experiencia de varios casos europeos y la española en particular. Casi sin duda uno de los más sistemáticos esfuerzos en esa dirección está representado por los numerosos trabajos recientes de Jordi Borja, autor que también ha tomado parte activa en el debate de la cuestión con relación a la problemática urbana y la realidad de los gobiernos y la democracia local en América Latina en el transcurso de los últimos años. Entre algunos de sus textos cabe mencionar: “Persistencia, crisis y renacimiento de los poderes locales”, ponencia presentada al Coloquio sobre “La reconstitución del Estado”, realizado en Segovia (España), en *Pensamiento Iberoamericano*, Revista de Economía y Política, Núm. 5, Madrid, 1984; “Una reconsideración final” en la Sesión de clausura del encuentro sobre “El reto de las Metrópolis”, en *Pensamiento Iberoamericano*, Núm. 7, Madrid, 1985.

¹⁹ “Las ciudades son reinventadas todos los días por un gran número de decisiones y esfuerzos individuales, familiares y comunitarios, descoordinados, y por impulsos impredecibles que no están sujetos a planes, normas y *standards* oficiales. Como resultado, las ciudades muestran los fuertes contrastes entre la ciudad legal y la ciudad ilegal, esta última formada por muchos barrios ilegales autoconstruidos, incluso autogobernados y administrados, por millones de personas.

”[...] La presente legislación urbana no sólo es inadecuada para controlar el crecimiento físico de las ciudades con las características actuales, sino dificulta o hace imposible, con sus normas irrealistas, la construcción de la ciudad por sus habitantes.”

(Cfr. Jorge E. Hardoy, “Repensar la ciudad latinoamericana”, en “Los asentamientos populares y el papel de los ONGs en América Latina”, Suplemento Especial del *Boletín de Medio Ambiente y Urbanización*, Núm. 15, Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO, Buenos Aires, junio de 1986.)

gobiernos nacionales y los núcleos de poder se vean obligados a adoptar posiciones más realistas [...] y a descentralizar parte del poder.

”[...] Con la presente estructura municipal y dados los escasos poderes de los municipios, es muy difícil que puedan jugar un rol efectivo a pesar de sus enormes responsabilidades legales, institucionales y técnicas en la planificación, administración y construcción de las ciudades. [...] La estructura de los gobiernos y su organización sectorial en múltiples ministerios y agencias, y el alto nivel de centralización de los gobiernos centrales desalienta la coordinación multisectorial que es esencial en la construcción de una ciudad.

”[...] Los roles esenciales del gobierno central y de los gobiernos provinciales y municipales deberían ser la construcción y mantenimiento de una infraestructura física y social, cuyo costo permita que sea accesible a la población entera de una ciudad.”²⁰

Si —como sostiene el defensor de esa línea argumental— lo señalado en última instancia es “un reto a la investigación tecnológica”,²¹ no parece menos cierto que en el contexto de crisis de nuestras sociedades, los efectos de la segregación social en el espacio urbano representan un desafío al estudio de la problemática urbana desde una perspectiva sociopolítica.²² Pues también es cierto que en la actual coyuntura de América Latina, los reclamos de los sectores populares urbanos en favor de la mejora de sus condiciones materiales de vida se plantean como una cuestión de necesidad y de justicia, entre otros por los cuales “a medida que varios países latinoamericanos recuperan el ejercicio de la democracia, los retos que enfrentarán los gobiernos comenzarán a multiplicarse”.²³

Por último, cabe un par de consideraciones a manera de síntesis sobre la relevancia y los fundamentos conceptuales de la problemática cuyos ejes temáticos y enfoques prevalecientes en el contexto europeo y latinoamericano hemos procurado plantear en términos sustanciales.

A la luz de las diferentes perspectivas reseñadas, que ponen de relieve

²⁰ Jorge E. Hardoy, “Repensar la ciudad latinoamericana”, *op. cit.* El autor señala también: “Cuando existen recursos escasos, como ha sido y es la forma de enfrentar la construcción de las ciudades y su administración y mantenimiento, la falta de coordinación es imperdonable, como lo es también la insistencia de los gobiernos en construir ciudades que no pueden financiar y mantener por su alto costo de construcción y mantenimiento. El resultado ha sido y es la coexistencia de dos ciudades paralelas: la de los que pueden pagarla y la de los que no pueden pagarla.”

²¹ Jorge E. Hardoy, *op. cit.*

²² En este sentido cabe enfatizar la pertinencia de considerarla especialmente en relación con la problemática local, en el nivel de análisis que en términos de la organización territorial de Estado corresponde al plano municipal.

²³ “Uno de los más serios, y también el más justo, será la reivindicación de la población de bajos ingresos por mejorar sus condiciones de vida. [...] los reclamos de las organizaciones comunitarias, de los sindicatos, de los partidos políticos y de las organizaciones no gubernamentales serán oídos con creciente insistencia”. (Cfr. Jorge E. Hardoy, *op. cit.*)

la vigencia de la problemática urbana en directa relación con la transformación de las relaciones entre espacio y sociedad, y con la organización territorial del Estado y el rol de los gobiernos locales en el escenario de un contexto de crisis, se vuelven pertinentes algunas precisiones. Tal vez haya que empezar por reconocer la conveniencia de un examen crítico de las determinaciones de esa problemática en el marco de los procesos históricos que, en razón de su especificidad, no debieran asimilarse en forma indiscriminada, más allá de la coincidente preocupación por diagnosticar los principales efectos de la crisis sobre el ámbito de lo urbano y la legitimidad implícita en la búsqueda de la formulación de políticas alternativas que puedan “ser al mismo tiempo socialmente posibles, técnicamente eficientes y progresistas desde el punto de vista político”.²⁴

Con relación a esto último cabe señalar que en el presente de América Latina, en un amplio espectro de situaciones diferenciadas en varias dimensiones, aparece como un rasgo común la creciente incapacidad de la organización política del Estado para garantizar la reproducción social —asegurando la satisfacción de las necesidades básicas de la población mediante el acceso a los bienes y servicios indispensables al consumo colectivo— y asimismo para organizar la asignación de recursos distribuidos en forma asimétrica en el ámbito territorial de las sociedades nacionales. Frente a este tipo de realidades emergen las demandas de los sectores más afectados, que en muchos casos constituyen movimientos y protagonizan luchas sociales dirigidas a obtener la satisfacción de necesidades materiales y a recuperar espacios de participación política desde donde intervenir en la toma de decisiones.

Es en ese contexto de crisis —de múltiples dimensiones, según resulta evidente— donde surgen con identidad propia y renovada vigencia la problemática urbana/local y —en otro nivel de análisis— la cuestión regional; y es donde, reconociendo sus fundamentales connotaciones políticas, resulta del todo pertinente analizar el tema de la descentralización del Estado y de las estrategias alternativas en materia de política urbana y regional, considerando también —y especialmente— las condiciones, las potencialidades y los límites de la democracia en el marco del proceso histórico de nuestros países.

²⁴ *Cfr.* M. Castells, “La crisis, la planificación y la calidad de la vida...”, *op. cit.* El mismo autor ha destacado que en su ensayo trata de “explorar el campo de los nuevos caminos ofrecidos al cambio social urbano, que en nuestro tiempo y en nuestras sociedades se encuentran entre las luchas defensivas y el reformismo miope”. Cabría acotar que en la periferia ocurre algo similar y que probablemente los caminos a explorar sean nuevos —en comparación con los ensayados antes— pero también distintos de los transitables por las sociedades del centro, habida cuenta de la especificidad de los procesos y las diferencias que en función de ella se establecen históricamente.