

Comisión de trabajo: ciudades latinoamericanas, modernización y pobreza*

Moisés Castillo García

Esta Comisión de Trabajo tuvo, entre otros, los siguientes objetivos: constituir un espacio de análisis crítico y discusión sobre la vida actual en las ciudades latinoamericanas; ofrecer interpretaciones del fenómeno urbano de las ciudades contemporáneas en aspectos como la similitud de los problemas que les aqueja, las formas, criterios y actores que han intervenido para resolverlos, el marco teórico, conceptual y metodológico con que se abordan (o deben abordarse) los problemas ciudadanos; explicar –evitando las interpretaciones parciales y/o ideológicas– los principales cambios ocurridos a fin de plantear los escenarios más probables de los espacios urbanos que habita el 76 por ciento de la población en América Latina; y, finalmente, integrar a un grupo de investigadores que, a partir del trabajo desarrollado en el XX Congreso de ALAS, adquiriera permanencia y pudiera ofrecer una reflexión profunda y sistemática sobre aspectos tales como:

- El nuevo rol de las ciudades en los procesos de globalización
- Medio ambiente y desarrollo sustentable
- Gobiernos locales y reforma del Estado
- Las nuevas formas de representación y participación ciudadana
- Expansión del mercado de trabajo informal
- Pobreza urbana
- Estrategias y formas de organización social frente a situaciones de emergencia

Del esfuerzo colectivo que se realizó fue posible: consolidar redes y mecanis-

* Esta Comisión fue coordinada por la Dra. Alicia Ziccardi, investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM; por el Fís. Sergio Reyes Luján, director del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM; y por el Dr. Pedro Jácobi, investigador de la Universidad de São Paulo, Brasil.

mos de enlace, plantear tesis, identificar problemas comunes, conocer alternativas de solución y formas de trabajo (métodos y técnicas) para aportar ideas originales que contribuyan a buscar alternativas de atención a los problemas más acuciantes que presentan las ciudades latinoamericanas.

Durante los cinco días del Congreso, en esta Comisión se trabajaron alrededor de siete subtemas:

1. El rol de las ciudades en la globalización
2. Medio ambiente y desarrollo sustentable
3. Reforma del Estado y gobiernos locales
4. Pobreza y acceso a bienes y servicios urbanos
5. Nuevas formas de participación ciudadana
6. La ciudad y los actores urbanos
7. Ciudades y desastres naturales

Es difícil sintetizar el cúmulo de problematizaciones, propuestas, hipótesis y planteamientos que fueron vertidos en las 75 ponencias presentadas en esta Comisión. Por ello es que aquí tomamos el camino de presentar —en orden temático— algunas de las ideas más importantes de la problemática actual, contextual y teórica, presentada por diversos ponentes.¹

El rol de las ciudades en la globalización

- Las ciudades latinoamericanas atraviesan por una crisis que involucra una reestructuración económica, un cambio en las instituciones político-sociales y una reformulación del significado de las prácticas culturales de todo tipo y género.
- La transición, entendida como la coyuntura entre el desarrollo y decadencia del *welfare state* y la adopción del neoliberalismo como premisa para la construcción de un proyecto de nación, así como las formas prácticas de ejercer el poder y la forma en que los actores sociales participan, dan el espacio para que los distintos estudios y perspectivas expliquen los fenómenos urbanos.
- La ciudad es un escenario en el que se comparten actividades secundarias y terciarias; es donde se concentran las fuerzas productivas y la fuerza de trabajo, el capital y los medios para la circulación de mercancías; es la sede del poder político; contiene un aparato administrativo complejo que multiplica y desarrolla las instituciones culturales y de servicios, en donde

¹ En su versión original, este informe incluye, además de lo que aquí se presenta, una síntesis de las ideas principales de cada ponente, así como la bibliografía incluida en las ponencias. Por razones de espacio, sólo se publica la primera parte del informe (N. del E.).

existe una clara diferencia entre clases sociales, producto de la asincronía entre el desarrollo de bienes y el acceso a ellos.

- Los problemas de las ciudades latinoamericanas, si bien son de orden específico, obedecen a procesos globales que se traducen en problemas de índole social, cada vez más tensos.
- El proceso de urbanización no puede ser analizado únicamente con las grandes categorías de análisis de la escuela francesa y de la de Chicago, sino que debe recurrir a diferentes teorías, rescatar la revisión de los grandes paradigmas y revalorar las teorías de alcances medios.
- Es necesario que la sociología urbana deje a un lado las ortodoxias teóricas para poder conjuntar una visión global o general de los estudios específicos.
- Las ciudades latinoamericanas se han visto afectadas (1950-1980) por fenómenos vinculados con los modelos económicos aplicados, con el crecimiento demográfico y la migración rural y urbana, la escasez de recursos públicos, el desgaste de la legitimidad de varias instituciones, las expectativas ligadas a formas de vida y al proceso de educación, normas de convivencia social y al impacto de la globalización.
- Nos enfrentamos al problema del tamaño de nuestras ciudades. La primacía urbana, para algunos, es causa y, para otros, consecuencia de un conjunto vasto de fenómenos sociales. Sin embargo, y en contraste con la permanencia y visibilidad del problema, las interpretaciones conocidas no satisfacen completamente. Aún más, cuando no terminamos de entender el papel que las grandes ciudades y zonas metropolitanas cumplieron en el desarrollo de América Latina, nos vemos enfrentados a explicar su declinación y la emergencia de nuevas unidades en la estructura urbana (ciudades medias, contraurbanización).
- En coincidencia con la teoría clásica del lugar central, el nuevo urbanismo elige a los viejos centros como lugar privilegiado de la terciarización. Como la dinámica de los servicios está en función directa de su relación con la producción industrial, tenemos dos posibles hipótesis explicativas de la terciarización que presenciamos. La primera es funcional debido a la formación de las megalópolis: la industria se reubica en las ciudades de la corona regional, mientras que la gestión se reconstruye en el centro; o bien, una segunda, cuyo motor está fuera de nuestro territorio y está dirigido principalmente a recibir el asentamiento de capitales foráneos.
- Los primeros síntomas de la crisis del modelo *taylorista-fordista* se ubican a principios de los años setenta, afectando los ritmos de crecimiento de la economía y las formas de competencia, organización de la producción, Estado y pactos sociales vigentes hasta la fecha. Dicha crisis tuvo diferentes posiciones teóricas y, consecuentemente, de diagnósticos y medidas para

- superarla. Un grupo de ellas, que pone énfasis en la relación entre Estado y economía y clases sociales, consideraba inicialmente a la crisis como coyuntural y favorecía el reforzamiento de *políticas keynesianas* y, ante la persistencia del problema, la adjudicación de la crisis se orientó hacia los déficits fiscales y a los altos costos salariales, derivando hacia la implementación de *políticas neoliberales*. El otro grupo de teorías hace hincapié en la esfera de la producción, enfatizando en el agotamiento de la base tecnológica como causante de la crisis y las soluciones a ella con medidas técnicas y de relaciones sociales.
- La reorganización geográfica de los distintos territorios metropolitanos en Europa, Norteamérica, Asia, África y, en este caso, América Latina, forman parte de un proceso de cambios tecnológicos y organizativos ocurridos en la estructura productiva a nivel mundial durante el último cuarto de siglo.
- De manera paralela al proceso económico global, se ha hecho evidente la creciente polarización social en las grandes ciudades, el incremento de la pobreza urbana y la distribución desigual de los costos y beneficios de los cambios económicos. Al respecto, se ha señalado que el mapa socio-espacial de las metrópolis contemporáneas se distingue menos por dualidades y dicotomías (ricos y pobres, incluidos-excluidos, empleados-desempleados, informalidad-formalidad) y más por ser crecientemente diversificado y heterogéneo, fragmentado y complejo.

Medio ambiente y desarrollo sustentable

- El concepto de calidad de vida resulta extremadamente difuso y, en tanto ello, su referencia suele no concretar sociológicamente mucho. Aun con esas restricciones, se puede señalar que:
 - a) Se trata de una noción cultural y, en ese entendido, sus dimensiones inclusivas varían espacio-temporalmente.
 - b) Expresa calidad y no más consumo (estrictamente) a través de una pluralidad de demandas para la reproducción socio-biológica, por lo que merece especial atención toda la esfera de la vida cotidiana.

Dentro de las demandas actuales, existen varias referidas al medio ambiente, particularmente en zonas periféricas con problemáticas de saneamiento, contaminación de recursos de agua y aire, etcétera. A partir de estas demandas, a veces puntuales ante una situación específica aunque con frecuencia vinculadas a otras de tipo barrial, se forman organizaciones que las canalizan ante distintas áreas estatales, estableciendo para ello diversas prácticas colectivas.

La teorización de tales prácticas –aun para quienes consideran que en Europa occidental se vincula con “valores posmateriales”–, en América Latina debe admitirse que está fuertemente ligada a la esfera de las “necesidades básicas”. En síntesis, se trata de advertir si estamos ante una resignificación de viejas luchas sociales, pero de ninguna manera identificarlas fuera del contexto de una mejor calidad de reproducción sociobiológica.

- Antes de “Río 92” se puede observar una desorientación ambiental en Brasil, que se muestra a partir de un conjunto de aspectos que representan debilidades e insuficiencias en el plano organizacional, en deficiencias de una agenda, en la formulación de bases conceptuales y en las limitaciones de las relaciones intersectoriales. Destaca la ausencia de ciudadanía en el sentido de conciencia, frustración de derechos y obstáculos a su amplio desarrollo de tradición oligárquica, autoritaria, populista y corporativista como un componente que caracteriza la realidad social brasileña y que guarda estrecha relación con la dimensión socio-ambiental.

Existe una dinámica de urbanización depredatoria que se ha convertido en “patrón y modelo” y ha generado graves problemas ambientales afectando de manera más intensa a los sectores más pobres de las ciudades y, particularmente, de las metrópolis. En el área urbana de Brasil, la realidad socio-ambiental de una gran parte de la población se caracteriza por formas de exclusión, de agravio, de falta de información y de canales de participación.

Reforma del Estado y gobiernos locales

- La magnitud de la irregularidad territorial en las ciudades (30 por ciento) nos habla de un proceso de transformación estructural de la sociedad que pasó aceleradamente del campo a la ciudad, rebasando toda capacidad institucional para ordenar el crecimiento urbano bajo patrones de racionalidad acordes a políticas de mayor envergadura que modularan la integración de los nuevos habitantes urbanos al conjunto de servicios que definen propiamente lo urbano. El caso es que en el proceso de urbanización la institución municipal ha jugado un papel más bien marginal en la aplicación de las normas que regulan los procedimientos por los que la sociedad accede al espacio habitable, que se transformará casi de manera automática en espacio urbanizable.

- La reestructuración económica mundial en curso, producto de la crisis de expansión del capitalismo, es un eje indispensable para la comprensión de los fenómenos regionales. El rol del Estado ha cambiado fundamentalmente su perfil en América Latina, a partir de la “imposición de una imagen antiestatista y la aplicación de medidas que achican, degradan y desmembran el aparato estatal en tamaño y atribuciones”, con una orientación marcadamente neoliberal.

- En la actualidad los ejes de discusión pasan por ciertos temas que tienden a revisar algunos de los postulados sobre lo urbano en América Latina: los nuevos papeles del Estado y de la sociedad civil; la revalorización de lo cultural y cotidiano *versus* el economicismo; la relectura sobre sujetos, movimientos sociales y clases; el rescate de la heterogeneidad *versus* la homegeneidad, etcétera.

Frente a esto, se vuelve necesario un cambio de objetivos de la investigación que, vistos desde la perspectiva socio-popular, reestructure la unidad de análisis de lo urbano en dos sentidos: hacia la observación empírica y hacia su reflexión analítica.

En este sentido, pensar en la ciudad, significa pensar y recrear a sus actores, a las organizaciones que forman y a las relaciones que construyen. Plantear, por tanto, el vínculo existente entre organizaciones y servicios públicos y los actores sociales e institucionales que intervienen en la dotación/obtención de dichos servicios.

- En América Latina existe una profunda preocupación por consolidar los procesos de democratización de los regímenes políticos que se instalaron en los años ochenta. En el marco de la aplicación de políticas económicas de ajuste, las frágiles democracias latinoamericanas enfrentan el desafío de lograr estabilidad política y social.

El gobierno de las ciudades, el gobierno local, está hoy en la mira. Es en este nivel de gobierno donde se gestiona todo lo relacionado con el uso y la apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y en donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía.

Pobreza y acceso a bienes y servicios urbanos

- El cambio social en México es un fenómeno enlazado con los cambios de la economía mundial y los avances científicos y tecnológicos de la época. Es, sin embargo, un fenómeno selectivo y minoritario, en el que participan por lo general los sectores que tradicionalmente han estado en mejores condiciones de vida.

En México hablábamos –hasta antes de la actual crisis– de un 50 por ciento de la población total (estimada actualmente en 91 millones de personas) viviendo en condiciones de pobreza, mientras el 21 por ciento vivía en condiciones de pobreza extrema. La otra mitad de la población no es, por supuesto, homogénea, pero participa en mayor o menor medida de los avances sociales de la época.

- Desde mediados de la década de los setenta, la economía argentina viene desarrollándose en un marco de crisis y reestructuración productiva. La crisis de

los años ochenta y los procesos de ajuste que le acompañaron, han afectado tanto a la producción como a las condiciones de empleo y la situación social en general.

La reforma económica y el ajuste han puesto a algunos sectores de la población urbana en una particular desventaja, en mayor pobreza.

Nuevas formas de participación ciudadana

• En el panorama internacional se pueden mencionar los siguientes procesos que tienen influencia directa en la sociedad centroamericana: 1) la globalización; 2) la urbanización; 3) la contradicción norte-sur; 4) el establecimiento de una agenda oficial en el marco de las Naciones Unidas; 5) la respuesta o rebeldía de los movimientos populares. Intimamente ligados a estos, se espera en lo que resta del siglo, la presencia de una serie de fenómenos:

1. el ajuste estructural
2. el crecimiento de la pobreza
3. el fortalecimiento de tendencias autoritarias
4. el desplazamiento de las luchas populares hacia movimientos sociales
5. la pérdida de credibilidad hacia los partidos políticos
6. la fractura de la sociedad
7. la integración centroamericana

• La vida social a la que los individuos se incorporan desde el nacimiento se configura como un ejercicio de interacción continua con quienes les rodean para construir y consolidar su propio lugar en el conjunto. Y lo logran mediante el aprendizaje de la gestión de sí mismo al interior de las redes que estructuran sus relaciones sociales.

Para que el individuo sea aceptado como parte del universo humano que le rodea, hace falta que cumpla con un requisito de socialización: que ceda parte de su libertad y su esfuerzo, a cambio de su seguridad y reconocimiento.

• La emergencia y afirmación de la sociedad civil durante la última década se están expresando a través de una multiplicidad de formas novedosas de intervención, calificadas de ciudadanas. Pero el *status* de la ciudadanía implicada no siempre es explicitado ni vinculado a referentes teóricos.

• En los numerosos análisis que sobre la realidad mexicana se vienen realizando con agudeza y espíritu programático propositivo, son abundantes y muy frecuentes las referencias a la sociedad civil, ese mítico demiurgo que con la espada de la razón ha de fustigar implacablemente los autoritarios excesos de

un igualmente mítico Leviatán, condenado por la acción comunicativa de la posmodernidad, a ser el fiel intérprete de la decisión ciudadana.

- El interés por el estudio de cómo se construyen las identidades urbanas en los grandes centros urbanos, en forma de vecindades, ghettos o barrios, o en grupos sociales y pandillas que limitan su radio de acción a determinadas zonas de la ciudad, no es una preocupación nueva. Por el contrario, es uno de los temas que los primeros sociólogos urbanos de Chicago abordaron.

La sociología urbana, sin embargo, fue abandonando estas preocupaciones en la medida en que se demostró que no era la ciudad en sí quien generaba los problemas. El crecimiento de las grandes urbes y la urbanización de la sociedad en general, era el resultado de la lógica de las necesidades de la industrialización que requería la subordinación de espacios, mano de obra y recursos en general. El estudio de vecindarios y grupos sociales pasó a un segundo plano. Los nuevos temas giraron en torno a problemas distintos como quién toma las decisiones sobre la ciudad, de qué manera el capital especula con la tierra urbana, la inequitativa distribución de los bienes urbanos, las dimensiones del déficit de vivienda, entre otros.

Hoy en día, sin embargo, el tema de la calidad de vida en las grandes urbes vuelve a estar presente en la mesa de discusión como un problema importante a resolver. La manera como están configuradas las ciudades, la desigual distribución de los bienes y servicios urbanos y los conflictos entre intereses contradictorios y distintos que se manifiestan en las ciudades, son importantes en la medida en que ponen en entredicho el bienestar de los urbanistas y de la sociedad en general.

La ciudad y los actores urbanos

- Uno de los principales problemas de las ciencias sociales latinoamericanas ha sido la falta de estudios empíricos que den cuenta de la consistencia de las organizaciones sociales en el nivel territorial: sus formas de articulación y los objetivos que las nuclea. Gran parte de la literatura elaborada a partir de la experiencia de las micro-organizaciones del mundo popular adolecen, bien de un exceso de "retórica de solidaridad", bien del reduccionismo propio de la racionalidad instrumental. De este modo, o se mistifican los nuevos movimientos sociales —pasando con demasiada facilidad del caso de una "olla común" a una nueva utopía humanista—, o se les infravalora, reduciéndoles a meras comparsas de las coyunturas político-económicas que marcan las élites que gobiernan los países latinoamericanos.

- En Venezuela, la crisis económica de carácter coyuntural que ha venido desenvolviéndose acelerada y vertiginosamente en los últimos años, desde la

llamada "década perdida" (los años ochenta) hasta la actualidad, ha acentuado aún más los índices de pobreza de la población. Los llamados "marginales" aparecen en la escena con mayor profundidad anexándose otros.

Ciudades y desastres naturales

En países como Estados Unidos, Japón e Inglaterra, las distintas disciplinas sociales han hecho aportes significativos a la comprensión de los efectos que generan los desastres naturales sobre sus respectivas sociedades, proporcionando a la vez valiosos elementos para la ejecución de acciones y medidas prácticas preventivas que han sido incorporadas en sus políticas públicas.

En contraste, América Latina tiene muy pocos organismos y estudios sistemáticos que analicen, desde la perspectiva de las ciencias sociales, los impactos sociales, económicos y políticos, generados por situaciones de desastre. Lo anterior resulta de gran importancia si se considera que en nuestra región cuatro tipos de fenómenos —sequías, inundaciones, ciclones tropicales y terremotos— ocasionan más del 90 por ciento de todas las pérdidas de vidas y de los daños a la población y al medio ambiente.