

*Los retos de la investigación urbana. Una perspectiva latinoamericana.**

1. Introducción

Inobjetablemente, los cambios en el ámbito urbano en América Latina y el Caribe se han acelerado durante las últimas décadas de este siglo, generando inéditos procesos y planteando nuevos retos a la investigación urbana. Reflexionar sobre estos cambios y sus consecuencias es el objetivo de este artículo, el cual se basa en numerosas investigaciones y seminarios de discusión que se han realizado en el continente durante años recientes, entre ellos el seminario "La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer" (Carrión, Unda y Coraggio, 1989), que reunió a un importante número de académicos latinoamericanos, norteamericanos y europeos, y que se ha extendido hoy a la discusión sobre la necesidad de superar la preeminencia de la economía política en los estudios urbanos, que con diferentes enfoques, perdura desde los años 70, y recuperar la importancia de los aspectos sociales y culturales de la vida en las ciudades.

Estas reflexiones pretenden señalar los obstáculos que hay que superar para que la investigación urbana sea asumida como elemento clave, para impulsar la construcción de ciudades económica y socialmente sostenibles, rol que no ha sido comprendido a plenitud hasta el momento actual, a pesar de que en esta región se presentan algunas de las tasas más altas de urbanización mientras se profundiza la desigualdad social y económica entre sus habitantes.

2. Las transformaciones recientes en el ámbito urbano

La crisis que emergió en América Latina y el Caribe a finales de la década

* Artículo publicado en la revista *International Social Science Journal*, Nº 1457, march 1996, Blackuell Publishers/UNESCO, Lo

de los años 70 tuvo algunas de sus mayores manifestaciones en las ciudades. El análisis de estas transformaciones urbanas ha sido objeto de importantes investigaciones y debates, y han llevado también a los organismos de cooperación internacional a plantear la necesidad de utilizar nuevos enfoques para analizar esta problemática. Resalta entre ellos la agenda urbana del Banco Mundial para los años 90, que introduce la noción de "productividad urbana" (World Bank, 1991), y que destaca el papel de la investigación en el desarrollo de las ciudades. Las Naciones Unidas por su parte, han planteado la necesidad de incorporar el enfoque de desarrollo humano a esta problemática (UNDP, 1991). Estas posiciones son importantes porque asistimos en este momento, en la mayoría de países de la región, a una profunda reforma del Estado donde los procesos de descentralización y privatización tienen enorme incidencia en la transformación de las modalidades de gestión urbana actuales (Lungo, 1992).

¿Cuáles son las principales transformaciones urbanas que se han experimentado en América Latina y el Caribe durante los últimos tiempos? Sintéticamente podemos señalar las siguientes:

- a) Los cambios en la economía urbana.
- b) El incremento de la fragmentación y la exclusión social.
- c) La crisis de las formas de gobierno de la ciudad
- d) El deterioro del medio ambiente urbano.

Es útil recordar las características del crecimiento urbano y las explicaciones del mismo prevalecientes durante las décadas anteriores. En el caso que nos ocupa, son conocidos los rasgos de la ciudad latinoamericana y caribeña antes de que el modelo de acumulación económica basado en la sustitución de importaciones se comenzará a implementar, por lo que nos limitamos a señalar que muchos de ellos se mantienen vigentes aún hasta el momento en que este modelo comienza a agotarse a finales de los años 70, y que algunos todavía persisten.

Lo anterior configura una mezcla de temporalidades y direccionalidades diferentes del proceso de urbanización que va estructurando sistemas urbanos y ciudades que la investigación urbana ha descrito abundantemente. Entre los rasgos de los procesos de urbanización señalados por este conjunto de investigaciones están: primero, la población se urbaniza rápidamente en un proceso de ocupación territorial que se distorsiona por el subdesarrollo de la región; segundo, en las ciudades más grandes, el rápido crecimiento demográfico se combina con un alto nivel de inequidad en la distribución de los ingresos para producir desigualdades y exclusiones sociales, uno de cuyos resultados más visibles es la polarización espacial de las clases sociales; y tercero, la desintegración de la agricultura tradicional corre paralela a la incapacidad de absorción de fuerza de trabajo por parte de la industria urbana, generando en las ciudades una amplia masa de desempleados y subempleados que dio origen a la teoría de la marginalidad, a su crítica y a las contemporáneas explicaciones sobre la econo-

mía informal urbana.

Inmerso en los procesos anteriores esta la cuestión del rol del Estado, del gobierno de la ciudad y de sus instituciones, las que parecen marchar a un ritmo menor que las transformaciones económicas y sociales, lo que se revelará con claridad en el momento en que se comienza a impulsar el nuevo modelo de acumulación basado en la desregulación de la economía y las exportaciones (Roberts, 1990).

En esta revisión interesa ver tanto las rupturas como las continuidades que se observan. La mayoría de los países de la región serán predominantemente urbanos al finalizar el presente siglo, mostrando la continuidad de una tendencia que se acentuara desde mediados del mismo. Sin embargo la distribución territorial de esta población tiende a modificarse, al disminuir los niveles de primacía urbana y tender a crecer las regiones de mayor dinamismo económico, modificándose sensiblemente las redes urbanas existentes.

Las economías de las ciudades latinoamericanas y caribeñas presentan también continuidades y rupturas. Si la desregulación de los procesos productivos y de los mercados de trabajo estaba ya presente en el período de sustitución de importaciones, éstas tendencias eran sin embargo débiles. En el modelo actual pasan a ser dominantes, configurando rupturas que podemos identificar especialmente a nivel de las economías intraurbanas: cambios en el tipo de actividades productivas (zonas francas y maquila destinadas a mercados internacionales), expansión de nuevos tipos de servicios urbanos, etc.

Pero es quizás al nivel de las estructuras sociales urbanas donde las rupturas predominan sobre las continuidades. La tendencia de cambios en los mercados de trabajo urbanos señalada antes, conduce junto a la creciente disparidad en la distribución de los ingresos a configurar una nueva estructura social en las grandes ciudades de la región, tal como ha sido sugerida para las ciudades centroamericanas y caribeñas (Portes y Lungo, 1992; Portes et al, 1994), y que ha sido señalada en otros casos (Rolnik, Kowarick y Somehk, 1990).

Parte integrante de estos cambios en las estructuras sociales urbanas es el nuevo carácter de los flujos migratorios, cuya compleja dinámica presenta cada vez relaciones más complejas entre los países emisores y receptores, cuya incidencia en las ciudades latinoamericanas, especialmente en la dimensión cultural, que está estrechamente vinculada a las nuevas estructuras sociales, exige ser estudiada tal como se ha hecho para ciudades norteamericanas (Portes y Stepick, 1993).

Por último, es al nivel del gobierno de la ciudad donde los patrones de continuidad son evidentemente prevalecientes sobre las rupturas, a pesar de los intensos procesos de privatización y descentralización de muchos de los servicios urbanos brindados por los gobiernos centrales, y por los intentos de moder-

nización de los gobiernos locales y del Estado en general.

Respecto a las explicaciones de los procesos anteriores, hace ya muchos años varios investigadores plantearon que el movimiento de la economía mundial era sólo uno de los factores que influenciaban la urbanización en los países del capitalismo periférico, y que éste interactuaba con factores locales: organización social, política, tradición cultural, etc. Esta afirmación, que hoy parece obvia, era una reacción al predominio de la teoría de la dependencia en los estudios urbanos durante la década de los 70, que condujo en algunos momentos a olvidar que la urbanización no era simplemente un reflejo de fuerzas externas, sino ante todo el resultado de una lucha continua entre diversas clases, grupos e instituciones (Singer, 1974), donde la negociación era en muchas ocasiones más importante que la dominación misma (Wlaton, 1984).

Esta tendencia predominante, a la que hay que reconocerle la virtud de buscar explicaciones integrales (Schteingart, 1973), condujo a importantes discusiones, entre ellas el papel del Estado en los procesos de urbanización (Pradilla, 1974), y perdió fuerza al finalizar los años 70. A partir de la década siguiente hay prácticamente un abandono de estos intentos de explicación global y los estudios se orientan cada vez más a la investigación de problemas específicos: los tugurios, los servicios y la infraestructura, las organizaciones sociales, etc. No obstante esta reorientación no logró captar en toda su complejidad los procesos fundamentales que iban estructurando las ciudades, a pesar del incremento en el número de investigaciones realizadas (Stren, 1995).

Al final de los años 80, y durante la década actual, el predominio de las políticas neoliberales tiende a reforzar los estudios sectoriales. No obstante, poco a poco se ha ido adquiriendo la certeza que a pesar de la validez de las investigaciones específicas realizadas el camino de los últimos años era también extremadamente limitado, y que las tendencias globalizadoras de la economía y la política a nivel mundial exigen entender como se relacionan los distintos aspectos de la realidad, el mundo urbano entre ellos. Es así que se comienza a hablar de la existencia de ciudades "globales" (Sassen, 1991), de la estructuración de redes urbanas que tienden a romper con las fronteras nacionales a raíz de los procesos de integración económica, de la creciente existencia de rasgos comunes en ciudades de países de distinto nivel de desarrollo, etc.

3. Las consecuencias y los retos para la investigación urbana

Como observáramos antes, desde los años 70, y con una visión crítica, varios estudios intentaron elaborar una explicación integral y totalizante de los procesos urbanos (Angiotti, 1987). Estos ensayos de explicación global, exitosos en algunos aspectos pero fallidos en otros, eran el lado opuesto de los estudios hechos por los técnicos de la planificación urbana que elaboraron numerosos diagnósticos generales sobre las ciudades para fundamentar los planes de desa-

rollo urbano que propusieron por esos años. Ambos enfoques, divergentes y completamente disociados, no lograron captar a plenitud las dinámicas a través de las cuales los distintos sectores urbanos fueron construyendo las ciudades.

Al haber disminuido en los años 80 el ritmo del debate sobre las teorías explicativas de los procesos de urbanización, subsisten numerosos problemas que vuelven a emerger con fuerza en el momento en que se impulsa el actual modelo global de acumulación. Quizás, y nuevamente, el principal de ellos es la vinculación entre los procesos de índole general que remiten a los cambios en la economía mundial, y los procesos particulares de urbanización que responden a las especificidades históricas de cada país.

Por exceder el mediano plazo la temporalidad de los procesos de urbanización, éstos deben analizarse a la luz del proceso de reestructuración global de la economía y no solamente de la implementación de políticas económicas de corto plazo, tal como se ha hecho con los efectos sobre la urbanización de la aplicación de políticas de estabilización económica de corto plazo, ejecutadas en los años 80. Por otra parte, las características históricas de las ciudades vinculadas a los modelos de acumulación previos, introducen condicionantes a los procesos de globalización, imponiéndoles limitaciones de distinto signo en cada caso concreto (Lungo, 1993).

Esta diferente temporalidad entre urbanización y desarrollo económico teje una densa red de contradicciones a las que suman las condicionantes políticas y culturales que han sido dejadas en un segundo plano, por lo que no es correcto plantear que la globalización de la economía se traduce directamente en la globalización de los procesos de urbanización, ya que aún en el caso de la primera, los mercados están insertos en relaciones sociales y políticas específicas que hacen que esta tendencia de la economía no sea simple y uniforme (Logan y Swanstrom, 1992).

Hay que reiterar además que el análisis de relaciones como la que nos ocupa debe enfatizar no sólo en las rupturas sino también en las continuidades, en razón de la diferente temporalidad que hemos mencionado, y que aún desde el punto de vista estrictamente económico no existe una dirección única entre desarrollo y urbanización, sino que entre ambos se establece una serie de relaciones de diferente sentido y contenido (Polèse, 1990).

Al igual que en la dimensión temporal, los procesos económicos, sociales y políticos tienen direccionalidades que no coinciden, necesariamente, con la de los procesos de urbanización. Con la afirmación anterior estamos recordando la antigua y debatida concepción que asigna al espacio o al territorio una determinada cuota de autonomía. Sin reintroducimos en este debate, también inconcluso, queremos agregar la problemática generada por la diferente direccionalidad de la economía y la urbanización (Cuervo, 1993), que sumadas a las distintas

temporalidades, van tejiendo una trama de relaciones múltiples de extrema complejidad, lo que exige un análisis multidimensional para captar las tendencias fundamentales de los procesos de urbanización.

Lo anterior podría explicar la formación de nuevas articulaciones territoriales que trascienden las fronteras nacionales; el reforzamiento de áreas metropolitanas no tanto por su peso y crecimiento demográfico sino por su papel en la especialización que caracteriza al actual modelo de acumulación; la creciente dualización de la economía urbana (una parte integrada a la economía mundial, otra no); y otras importantes problemáticas como el carácter estructural de la fragmentación de las ciudades de los países periféricos (Balbo, 1992).

Podemos entonces afirmar que las transformaciones recientes de los procesos de urbanización en América Latina y el Caribe se traducen en la configuración de nuevos sistemas urbanos y estructuras internas de las ciudades, modificando las temporalidades y direccionalidades del desarrollo urbano, lo que tiene una enorme incidencia sobre la investigación urbana al plantearle nuevos retos, cuestión a la que dedicaremos las siguientes páginas.

A nivel metodológico el reto fundamental es elevar el nivel analítico de las investigaciones, recuperando la integralidad de los enfoques sin que esto implique volver a las generalizaciones de poco poder explicativo que prevalecieron en años anteriores. Lo anterior exige lo siguiente:

- * Uno, desarrollar investigaciones de largo plazo.
- * Dos, mantener la continuidad temática en torno a procesos esenciales del desarrollo urbano.
- * Tres, replantearse la cuestión epistemológica del carácter del objeto de estudio.
- * Cuatro, reconstituir la institucionalidad de la investigación urbana sobre nuevas bases.

Lo primero permitiría contrarrestar la tendencia dominante de realizar investigaciones en esta área coyunturales y de muy corto plazo, que asumen en la mayoría de los casos la forma de "estudios de consultoría" cuyos resultados, en cuanto a producción de conocimiento han sido poco relevantes en los últimos años en la mayoría de los países de la región.

Lo segundo, al desarrollar investigaciones continuas sobre los procesos esenciales que inciden en la estructuración de las redes urbanas y las ciudades, posibilitarían la vinculación de los niveles generales con los aspectos específicos, rompiendo con la oscilante dualidad que ha dominado las investigaciones urbanas durante las décadas pasadas. Ligado a este esfuerzo está la necesidad de impulsar, en la mayoría de los países de la región, los estudios históricos en este campo, los cuales han contado hasta ahora con escaso apoyo porque su utilidad no es inmediatamente visible.

Lo tercero remite al problema de la ambigüedad del status de la ciudad y lo urbano como objeto de estudio con carácter propio. Es claro que la simple conformación de equipos multidisciplinarios no resuelve este problema cuyo origen es epistemológico. Sin pretender resolverlo antes de desarrollar cualquier investigación en este campo, éste debe estar presente siempre en el diseño y ejecución de cualquier investigación urbana como camino para ir avanzando en su solución. No hacerlo sólo refuerza las tendencias empiricistas que han mostrado sus limitaciones. En este sentido, las investigaciones comparativas pueden jugar un rol importante.

Lo cuarto nos conduce a la necesidad de luchar contra la atomización que ha producido el desmantelamiento de la institucionalidad, tanto académica como pública, en que se apoyó la investigación urbana en la región hasta mediados de la década de los 70. Reconstituir un nuevo soporte institucional para esta actividad científica es indispensable para poder cumplir las tres tareas señaladas anteriormente y para poder adquirir la legitimidad que le permita a la investigación ser considerada un elemento clave para el desarrollo de ciudades sostenibles. En esta reconstitución de la institucionalidad perdida en muchos países, tiene un importante espacio la formación de nuevos investigadores urbanos. En México, Centroamérica y el Caribe, por ejemplo, el balance de la investigación muestra la precariedad y discontinuidad existente (Lungo, 1989ss; Scheingart, Saénz y Lungo, forthcoming), por lo que los esfuerzos en revertir esta tendencia deben conducir a la búsqueda de nuevas modalidades de investigación.

Queremos, por último, plantear algunas reflexiones sobre las temáticas de investigación. Cuando se examinan los temas que dominan los estudios urbanos en los países de la región en la actualidad encontramos, lo cual no es una sorpresa, enormes similitudes. Tal es el caso, en el aspecto económico, de las investigaciones en torno a la pobreza urbana; en la dimensión política, del papel de los gobiernos locales en el desarrollo de las ciudades; en la problemática ambiental, la cuestión de la degradación del medio ambiente urbano; etc.

Evidentemente se están abordando problemas cruciales del desarrollo urbano actual, y en esta selección juegan un papel decisivo las agencias de cooperación internacional para el desarrollo. Sin subestimar su importancia, pensamos que estos problemas se siguen analizando con enfoques parciales. Así, la pobreza urbana, donde el énfasis ha sido colocado en los criterios para su medición, se estudia desvinculada de las transformaciones de la economía intraurbana; el rol de los gobiernos locales no se articula, en la mayoría de los casos, a los procesos más globales que lo determinan como la profunda reforma del Estado que se está operando en los países latinoamericanos y caribeños; el deterioro del medio ambiente en las ciudades sólo recientemente, y de manera aún imprecisa, se relaciona con la cuestión más general del desarrollo sostenible.

Incluso cuando comienzan a emerger estudios sobre acuciantes problemas

que viven las ciudades como es el caso de la violencia juvenil, éstos carecen del marco global del conocimiento sobre los cambios ocurridos en la cultura urbana, y en el caso de las migraciones, apenas se empieza a comprender que el ciclo campo/ciudad a dado paso a un ciclo migratorio de carácter internacional que incide en las ciudades al irse constituyendo verdaderas comunidades transnacionales.

La investigación urbana en América Latina y el Caribe enfrenta, entonces, también al reto de repensar los temas a priorizar y sus articulaciones, dentro de un contexto en que las transformaciones de las ciudades cobran cada día más velocidad y complejidad.

Para responder a los desafíos anteriores, la investigación urbana de los años futuros debe reunir dos características centrales: *flexibilidad y especialización*. La primera implica la capacidad de incorporar y analizar los cambios que están generando, en el ámbito urbano, las profundas transformaciones de la economía y la sociedad en este momento, y la capacidad de utilizar el instrumental tecnológico analítico que se desarrolla rápidamente pero manteniendo una actitud crítica. La segunda, exige, dentro de la visión integral postulada, la posibilidad de especialización en las áreas claves del desarrollo urbano.

Referencias

- Angotti, Thomas, 1987. "Urbanization in Latin America. Toward a Theoretical Synthesis", *Latin American perspectives*, issue 53, vol. 14. number 2.
- Balbo, Marcelo. 1992. *Povera Grande Citta, L'urbanizzazione nel Terzo Mondo*. Milano, Franco Angeli.
- Carrión, Fernando; Unda, Mario y Coraggio, José Luis. 1990 y 1991. *La investigación urbana en América Latina*, 4 volúmenes. Quito, Ciudad.
- Cuervo, Luis Mauricio. 1993. "Cambio económico y reestructuración espacial en América Latina", ponencia presentada a la V Reunión del Grupo Latinoamericano de Investigación Urbana, Bogotá.
- Logan, John y Swanstrom, Todd, 1991. "Urban Restructuring: a critical view", en Logan J. y Swanstrom T. (ed.), *Beyond the City Limits*, Philadelphia, Temple University Press.
- Lungo, Mario 1992. "La privatización de la gestión y de los servicios urbanos: ¿ejes de una gestión urbana neoliberal?", en *Procesos urbanos*, Mario Lungo, San Salvador, Istmo Editores.
- Lungo, Mario. 1993. "Las ciudades y la globalización: una mirada desde Centroamérica y el Caribe", *Revista Interamericana de Planificación* Nº 14.
- Polèse, Mario. 1990. "Croissance urbaine et développement économique: quel est le lien? Un petit tour de la question" Cahier Nº 6-90. *Villes et développement*, Montreal.
- Portes Alejandro y Lungo, Mario (coordinadores). 1992. *Urbanización en Centroamérica*, San José, FLACSO.
- Portes, Alejandro y Stepick, Alex. 1993. *The City on the Edge*, California University Press.
- Portes, Alejandro; Itzigsohn, José; y Dore-Cabral, Carlos. 1994. "Urbanization in the Caribbean Basin: Social Change during the Years of the Crisis", *Latin american Research Review*, vol. 29, Nº 2.

- Pradilla, Emilio, 1974. "La política urbana del Estado colombiano", en *Estructura de clases y políticas urbana*, Manuel Castells, (compilador), Buenos Aires, Ediciones SIAP.
- Roberts, Bryan. "Urbanización, Migración y desarrollo", en *Teorías del desarrollo nacional*, A Portes y D. Kincaid (compiladores), San José, EDUCA.
- Rolnik, Raquel; Kowarick, Lucio; y Somekh, Nadia. 1990. *Sao Paulo. Crise e mudanca*, Sao Paulo, Brasiliense.
- Sassen, Saskia. 1991. *The Global City: New York, London, Tokio*. New Jersey, Pincenton University Press.
- Schteingart, Martha. 1973. *La urbanización dependiente en América Latina*., Buenos Aires, Ediciones SIAP.
- Schteingart, Martha; Sáenz, Orlando; y Lungo, Mario (forthcoming). "Urban Research in the Developing World: Towards an Agenda for the 1990's. Mexico, Colombia and Central America", in Richard Stren, ed. *Urban Research in the Developing World. Volume 3: Latin America*. Toronto, Centre for Urban and Comunity Studies.
- Singer, Paul, 1974. *Economía política de la urbanización*. México, Siglo XXI Editores.
- Stren, Richard: "Urban Research and Urban Researchers in Developing countries", published in this issue of the ISSJ.
- The World Bank. 1991. *Urban Policy and Economic Development. And Agenda for the 1190's*. Washington.
- UNDP. 1991. *Cities, People and Poverty*, New York.
- Walton, John 1984. "La economía internacional y la urbanización periférica", en *Ciudades y sistemas urbanos*, Buenos Aires, CLACSO.

