

La planeación urbana latinoamericana en transición

Ricardo Adalberto Pino Hidalgo y Felipe de Jesús Moreno Galván¹

Resumen

En este documento se plantea que la planeación urbana en América Latina ha evolucionado simultáneamente con los cambios del papel del Estado en la promoción del desarrollo y con las políticas públicas efectuadas por los gobiernos. En las últimas décadas se observa una crisis de los paradigmas teóricos sobre el desarrollo latinoamericano, lo que ha favorecido la importación acrítica de teorías y el análisis a escala limitada de los procesos de planeación y sus efectos.

Se considera que la planeación en la región latinoamericana se encuentra en una etapa con cambios, pero también con permanencias, en un contexto dinámico donde la democratización y el impacto de las políticas neoliberales iniciadas a partir de la década de 1980, propiciaron el reemplazo de la planeación indicativa por la planeación estratégica. Esta planeación estratégica ha dado lugar a diversas experiencias a lo largo de Latinoamérica, en ocasiones contradictorias, generando en algunos casos planeaciones participativas comunitarias y en otros, en contraste, ha favorecido la imposición de los intereses de la iniciativa privada. Por lo que se considera que la planeación se encuentra en un proceso de cambio donde no es posible determinar una tendencia dominante y en donde la noción de transición caracteriza el período.

Palabras clave: Planificación urbana, Políticas Públicas, Estado Neoliberal, Teoría Urbana, Desarrollo Latinoamericano

Abstract

This paper argues that urban planning in Latin America has evolved simultaneously with the changing role of government in promoting development and public policies made by governments. In recent decades there is a crisis of theoretical paradigms on Latin American development, which has led to the uncritical importation of theories and analysis on a limited scale of the planning processes and their effects. It is considered that planning in Latin America is in a stage of change, but also stays in a dynamic context in which democratization and the impact of neoliberal policies initiated since the 1980s, led to the replacement of indicative planning by strategic planning.

This strategic planning has led to different experiences throughout Latin America, sometimes contradictory, leading in some cases to participative community planning and other, in contrast, has favored the imposition of the interests of private enterprise. It is considered that the planning is in an exchange process where it is not possible to determine a trend dominant and where the transition concept characterized the period.

Key Words: Urban Planning, Public Policy, Neoliberal State, Urban Theory, Latin American Development

1. Introducción²

¹ Profesores Investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

La situación económica, política y social latinoamericana ha cambiado sustancialmente en los últimos treinta años; los rumbos de su desarrollo han sido influenciados de manera determinante por la lógica de la expansión del capitalismo a nivel mundial. La adopción del neoliberalismo en la región respondió a una fórmula impuesta tanto por la economía mundial como por los gobiernos nacionales que buscaron estrategias para revertir los efectos de la recesión económica de las últimas décadas del siglo XX. Desde esta perspectiva, la puesta en marcha de una reestructuración económica que dio por terminado el proceso de acumulación de capital a través del modelo industrial de sustitución de importaciones orientado hacia el mercado interno, se acompañó de un proceso diferenciado de reacomodo de las fuerzas políticas que derivó en la clausura de los últimos regímenes dictatoriales que se habían impuesto en el subcontinente al menos desde la segunda mitad del siglo.

A partir de la década de los 80, América Latina sufrió un fuerte proceso de reestructuración económica y política con implicaciones tanto para la conceptualización como para la implementación de políticas públicas y por extensión, para la política y la planeación urbana, siendo precisamente *los cambios* en esta última lo que nos interesa destacar; es por ello que en este trabajo hemos sintetizado algunas de las reflexiones que se han elaborado en la región en torno a la experiencia planificadora de los últimos treinta años. La idea de cambio, como veremos a lo largo del texto, tiene un papel relevante en esta reflexión y resulta crucial para comprender algunas de las “nuevas” formas de entender y de hacer planeación en ciudades.

En otro momento hemos destacado la importancia de la perspectiva histórica para entender los procesos socio-territoriales y cómo el *discurso finisecular* está asociado precisamente a la idea de cambio, de ruptura con el pasado y por ende con el surgimiento de lo nuevo, de la renovación (Pino, 2006). Pero esta noción del cambio que rompe tajantemente con el pasado está basada en una concepción simplista del tiempo y de la

² Para el desarrollo de este trabajo se han retomado algunas de las teorizaciones y caracterizaciones principales sobre la planeación urbana hechas por diversos autores latinoamericanos, buscando establecer las tendencias de la teoría desarrollada en América Latina en su lectura sobre la ciudad, las políticas y la planificación contemporánea.

Al entender la planeación urbana como parte de las políticas públicas, fue necesario identificar las grandes directrices que las han guiado en América Latina (teorías del desarrollo, dependencia, desregulación, etc.), reconociendo las particularidades que imponen las diferencias económicas, políticas y sociales de los Estados. Ante la imposibilidad de dar cuenta de las experiencias individuales, hemos optado por abordar el problema a partir de un conjunto de aproximaciones teórico-conceptuales que, sin pretender ser representativas de la reflexión latinoamericana, consideramos que dan cuenta de algunas de las rutas más interesantes para pensar tanto las políticas como la planeación urbana en el neoliberalismo.

historia que ignora que el pasado también está presente en el hoy, es por ello que consideramos pertinente, además de dar cuenta de los cambios, destacar *las permanencias*, esa especie de *lastre*, de rasgos que, si bien surgieron en el periodo del intervencionismo estatal, hoy siguen manifestándose en nuestras ciudades tanto en las formas de hacer las políticas urbanas como en la planificación.

Es bajo esta perspectiva, que reconoce tanto los cambios como las permanencias, que quisiéramos destacar que la reflexión latinoamericana está determinada por las formas en que los investigadores y los planificadores mismos han caracterizado la experiencia planificadora del periodo anterior, la del intervencionismo estatal: fracasada, agotada, ineficaz, inexistente, insuficiente, en vías de extinción o muerta. Así, el Estado neoliberal ha tenido que enfrentarse con un pasado inmediato caracterizado, cuando menos a nivel discursivo y formal, por una importante presencia de las ideas en torno a la pertinencia y necesidad de la planeación, y que había alcanzado una cierta consolidación (institucionalización) tanto en algunas esferas de gobierno, como entre las instituciones académicas y un conjunto significativo de investigadores urbano regionales; basta recordar la conformación de instituciones tan significativas como: el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES); el Centro de Desarrollo Social de América Latina (DESAL); el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO); el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), entre otras y redes de alcance latinoamericano como: el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y la Sociedad Interamericana de Planificadores (SIAP).

Transitar desde ese pasado inmediato con una fuerte planificación e intervención estatal a un presente caracterizado por una especie de *laissez faire urbano*, ha sido uno de los objetivos más visibles de la política urbana neoliberal; sin embargo, dicho viraje en la conducción de los asuntos urbanos ni ha sido fácil ni ha sido total, por el contrario podemos identificar distintas experiencias en la región y que están marcadas por las historias particulares de cada nación, de cada ciudad, por sus antecedentes políticos y su singular inserción en la economía mundial.

La reflexión teórica en torno a las modalidades de la planeación y las políticas urbanas en este periodo aún es escasa, particularmente si nos interesamos por aquella que pretende caracterizar los principales rasgos, tendencias así como sus implicaciones; por el contrario lo que prevalece en la investigación urbana latinoamericana ha sido, por un lado una reflexión y crítica de la experiencia de la planeación indicativa durante el intervencionismo estatal o del urbanismo funcionalista (Jaramillo 2011) y, por el otro, la

sistematización de diversas experiencias concretas de planeación y gestión urbana en distintas ciudades que aún no alcanzan a esbozar lineamientos generales o una tendencia clara y consolidada para toda Latinoamérica.³

En lugar de ello, podemos establecer que los rumbos que ha tomado la planeación urbana han sido precisamente varios y que si bien se puede establecer un quiebre con las formas precedentes que marca la aparición de una “nueva etapa”, la de la planeación neoliberal o del urbanismo posmoderno; difícilmente podemos aseverar que ésta tenga una única forma de concebir e intervenir en las ciudades. Al sistematizar algunas experiencias concretas no se encuentran ejes definidos que caractericen a la región; es por ello que hemos optado por reflexionar en torno a un pequeño conjunto de ideas que nos han parecido sugerentes para establecer que la planificación urbana latinoamericana se encuentra en una *etapa o proceso de transición*, es decir, en un momento en que algunas de las principales características de la “vieja” planeación indicativa y autoritaria se han perdido o han quedado relegadas en un segundo plano frente a unas “nuevas” prácticas y concepciones que aún no han logrado afianzarse del todo y que, por lo tanto, no definen aún claramente los rumbos de esta práctica.

La idea de *transición* da cuenta tanto de una movilidad en el tiempo: pasar de un momento a otro, como de un momento particular en el tiempo: una etapa “pasajera”, y por lo tanto, que aún no se ha asentado de manera definitiva; es por ello que los diversos ejercicios reflexivos en torno a la definición o caracterización de la planeación urbana contemporánea son vistos aquí como algunos de los rasgos particulares que ha tomado dicha práctica en los últimos años, sin que ello signifique que la planeación urbana es y será así en los siguientes años. Es por ello que los planteamientos en torno a la emergencia de una nueva etapa para la planeación urbana y que la caracterizan como democrática, participativa o sustentable, nos parecen estar aún muy permeadas por un *deber ser*, muy importante y necesario, pero un tanto alejadas del grueso de las prácticas de la *planeación urbana realmente existente*.

³ En un trabajo reciente Samuel Jaramillo (2011) establece una periodización de la planeación urbana latinoamericana que reconoce tres etapas: la primera estuvo basada en los principios del urbanismo *funcionalista* heredado por Le Corbusier y que se desarrolló desde las décadas de los 30 y 40 y se prolongó hasta los años 70, cuando es ampliamente criticada y sustituida por un *urbanismo posmoderno o neoliberal* y que se sustenta en el ascenso del liberalismo y la crítica al intervencionismo estatal, detentando una concepción basada en el reconocimiento del contexto internacional, la competencia y la acción de los inversionistas privados y el mercado inmobiliario, entre otros; finalmente considera que la hegemonía absoluta de este urbanismo posmoderno y neoliberal no es tal y que, por el contrario, en la actualidad se “augura” la emergencia de una nueva etapa para la planeación: la de un urbanismo democrático, incluyente y emancipatorio, teniendo como referencia a los gobiernos progresistas que se han instalado en los últimos años en el subcontinente.

2. La planeación urbana en el contexto de la investigación latinoamericana

Los primeros planes urbanos y regionales en América Latina se realizaron bajo la influencia de paradigmas foráneos, ya que en los decenios de los 40 y de los 50, países como México, Brasil, Venezuela y Perú establecieron acuerdos con universidades extranjeras (sobre todo norteamericanas y francesas), las cuales enviaron especialistas que, además de enseñar, ayudaban a definir temas en materia de geografía, sociología y antropología (Valladares y Prates, 1995).

En el génesis de la discusión teórica sobre las posibilidades del desarrollo de la región latinoamericana destacó la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (Lezama, [1993] 2002: 236-237). Para los cincuenta en el marco de la teoría de la modernización se desarrollaron estudios sobre: los modelos de desarrollo, la ruptura con el tradicionalismo en la dicotomía campo-ciudad y como una contribución teórica destacada se discutió la diferencia entre la urbanización, la industrialización y la modernización, que se demostró no eran necesariamente simultáneas. Otros temas fueron el nacionalismo y el papel del Estado en el desarrollo de las economías nacionales, cuestión importante para la planeación, ya que en este período el desarrollo se planteó como una actividad racional y un ámbito necesariamente conducido por el Estado en el cual la planificación se encargaría de conciliar los intereses públicos y privados (Lezama, [1993] 2002: 307-308).

El inicio de la década de los 60, estuvo caracterizado por la modernización de la administración pública, lo que promovió los inicios de la programación o planificación institucional. Los sociólogos latinoamericanos de los sesenta crearon a partir del enfoque marxista la teoría de la dependencia, que consideró a las sociedades latinoamericanas como articuladas en el sistema mundial capitalista, en el cual el subdesarrollo no se consideró una etapa transitoria sino una condición estructural (Lezama, [1993] 2002: 309). Los teóricos dependentistas propusieron debilitar el control del sistema mundial con barreras comerciales, controles a las empresas multinacionales y la formación de zonas comerciales regionales, de manera que los gobiernos nacionalistas pudieran perseguir metas de desarrollo nacional (Preston, [1996] 1999) lo que sirvió de sustento a la promoción estatal de la industrialización sustitutiva.

A finales de los sesenta los estudios empezaron a basarse en la economía política de corte marxista para analizar la dinámica demográfica general que estaba generando la

urbanización acelerada, la emigración del campo a la ciudad y los asentamientos populares y las consecuencias de estos procesos (desorden, pobreza y marginalidad). La transición rural-urbana dio lugar a amplios debates, por lo que se realizaron estudios a fin de analizar la relación entre el inmigrante y la pobreza urbana denominada "marginalidad", concepto que pasó de la noción geográfica y económica a otra sociológica y psicológica (Valladares y Prates, 1995). En cuanto a los estudios sobre planeación en esta fase se criticaron los primeros intentos de planificación urbana de la década anterior, ya que al intentar una neutralidad política fueron ineficaces para enfrentar los procesos económico-sociales que eran los generadores de muchos de los problemas urbanos.

Para la década de los 70, los gobiernos de México, Colombia y Brasil crearon organismos de planeación urbana y metropolitana, lo que impulsó la creación de cursos de posgrado y la investigación urbana. En esta década el enfoque elaborado por la sociología urbana francesa de corte marxista se convirtió en el paradigma más recurrente para las investigaciones urbanas; como resultado, se introdujo el papel del Estado como un factor esencial para comprender y dirigir la urbanización:

“En primer lugar, el Estado debía crear la infraestructura para la expansión industrial, ofreciendo una financiación a corto y largo plazo a las empresas e invirtiendo directamente; en segundo lugar, estaba encargado de generar los bienes de consumo colectivo ligados a la reproducción de la fuerza de trabajo (vivienda, transportes, salud, educación); y, por último, debía mantener el orden social, necesario para el funcionamiento de un modelo de acumulación dado” (Valladares y Prates, 1995).

También apareció la categoría de “consumo colectivo”, que se empleó para la interpretación y organización teórica de los movimientos sociales de tipo reivindicativo. En el caso de los estudios sobre el Estado mexicano se trató de evidenciar su carácter de clase, denunciar sus prácticas reformistas y comprender el ejercicio de su autoritarismo” (Canto, 2000: 588). Otro tema destacado fue la dinámica económica, al ponerse énfasis en el estudio del empleo y del mercado del trabajo.

Para finales del decenio de los 70 diversas ciudades latinoamericanas se convirtieron en metrópolis, lo que generó nuevos estudios sobre el proceso de metropolización, el interés de los investigadores se dirigió a temas como: el papel de la política de desarrollo nacional en el crecimiento metropolitano, la polarización creciente dentro de la estructura interna de las áreas metropolitanas, la decadencia de los distritos centrales y sus perspectivas de reconstrucción y de repoblamiento, también la carencia de viviendas se convirtió en un tema prioritario de investigación junto con el uso y tenencia de la tierra (Valladares y Prates, 1995).

Ante la complejidad de los problemas metropolitanos, se reforzó el discurso teórico sobre la necesidad e importancia de la planificación urbana, lo que la convirtió en un tema de investigación destacado. Así, la investigación urbana a inicios de los ochenta había alcanzado un alto desarrollo institucional tanto académico como en la planificación en México, Brasil y Venezuela, en tanto que en Chile, Argentina y Uruguay donde el régimen autoritario limitaba el alcance de las investigaciones sociales, la investigación urbana se realizó en centros de investigación y nuevas ONG.

Sin embargo la crisis económica de los ochenta afectó la demanda y la producción de investigaciones urbanas y para mediados de la década tuvo repercusiones en los enfoques de los estudios urbanos en América Latina. El cambio principal fue la pérdida de la centralidad del Estado como objeto de reflexión, lo que estuvo vinculado a la disminución de la influencia del Estado y la caducidad del régimen político en el caso de México y la caída de las dictaduras en diversos países latinoamericanos que generó una crisis de representatividad política. En este entorno, los nuevos gobiernos enfrentaron reclamos por parte de diversos agentes sociales que demandaron la democratización de las decisiones públicas (Canto, 2000: 588-589).

El final de la década de 1980 enmarcado en la caída del régimen socialista de la Unión Soviética se caracterizó por la crítica a la sociología urbana marxista, la cual se planteó como un obstáculo para distinguir los rasgos específicos de las distintas sociedades latinoamericanas. La teoría de la dependencia fue criticada por crear modelos formales y la reducción de las historias nacionales a la historia mundial y a los factores externos, dejando de lado los problemas internos como la diferenciación interna del "aparato" estatal y de los diversos organismos estatales, lo que propició una concepción parcial de las relaciones entre el Estado y "el amplio abanico de los agentes sociales" (Valladares y Prates, 1995).

En los 80 surgieron nuevas orientaciones de la investigación urbana con ejes diferenciados: se incluyó la dinámica política y social de las ciudades y de la sociedad con el desarrollo de la historia y la geografía urbana. Se estudiaron cuestiones como la crisis mundial y el declive de los gobiernos autoritarios en América Latina y sus repercusiones en el ámbito urbano. También empezaron a estudiarse las cuestiones ambientales relacionadas con la calidad del aire, la eliminación de los desechos y el tratamiento de los residuos. En cuanto a la gestión urbana y los servicios públicos, se reforzó el abandono del Estado y sus políticas como núcleo de los estudios y éste se transfirió a las organizaciones urbanas populares, por lo que se investigaron sus estrategias de

supervivencia, que involucraron su vida cotidiana, sus formas de organización y de autogestión.

Durante las décadas de 1970 y 1980 los Planes Generales de Desarrollo Urbano habían sido considerados el elemento principal para el ordenamiento de las ciudades, sin embargo, debido a sus fracasos en materia ambiental, a la carencia de una participación efectiva de la población en el proceso de planificación y a la existencia de un enorme potencial de inversiones inmobiliarias sin atender, la planificación urbana indicativa y normativa perdió gran parte de su credibilidad; esto se vio reforzado por la insuficiencia de servicios e infraestructura, dadas las dificultades con que se enfrentaban los gobiernos ante la crisis económica. El importante avance jurídico que alcanzó la planeación se topó con el inicio del dogma neoliberal que inhibe la acción de Estado para regular la localización de las actividades económicas y de la población (Hiernaux, 2000: 709), lo que llevó a la generación de propuestas centradas en zonas específicas de la ciudad, en las que se aceptó la participación de inversores privados con proyectos puntuales y con objetivos a corto plazo, lo que significó el dismantelamiento del sistema de planificación heredado del movimiento moderno y la llegada de la desregulación tardocapitalista al urbanismo (García, 2008: 16).

Los problemas referentes a la gestión urbana cobraron nueva importancia en el marco del crecimiento "caótico" de las metrópolis; la participación popular en el gobierno local pasó a ser un tema de investigación clave a medida que se restablecía la democracia constitucional y que los ciudadanos comenzaban a organizarse. En los pocos países donde se llevaron a cabo la reforma y la descentralización del Estado (México, Chile, Argentina, Venezuela), el gobierno local comenzó a atraer la atención de los investigadores. El municipio sustituyó a la metrópoli como base territorial de investigación, ya que se consideró más fácil el estudio de los problemas urbanos y las estrategias de los diferentes actores sociales en la escala municipal (Valladares y Prates, 1995).

A partir de los años 90 surgieron nuevas preocupaciones, entre las que destacó la importancia asignada al fenómeno de la globalización como elemento que permitía la explicación de diversos aspectos de los procesos urbanos, asimismo hubo un mayor enfoque en las reformas socio-políticas que implicaron cambios importantes en el Estado y en su acción en el medio urbano y "en el retroceso en el papel del estado y sus efectos negativos para la mayoría de la población pobre" (Schteingart, 2007: 7). También aumentaron los análisis sobre la división social del espacio, la aparición de nuevas formas habitacionales, comerciales y de servicios, así como sobre nuevos equipamientos o

estructuras urbanas en las periferias de las metrópolis. Esto propició planteamientos sobre la existencia de un nuevo modelo de ciudad o un nuevo orden urbano vinculado con los procesos de globalización; es de destacar que muchas de estas investigaciones siguieron las tendencias académicas surgidas en los países hegemónicos, en muchos casos como meras transposiciones mecánicas (Schteingart, 2007).

En los noventa se puso más atención a los estudios sobre el gobierno urbano local (o “*governance*”, definido como la relación entre la sociedad civil y el Estado) y la descentralización, dado el retiro de los gobiernos centrales de muchas de sus funciones por razones económicas o políticas y la transferencia de sus responsabilidades al sector privado o a niveles políticos menores. Las nuevas aproximaciones a la “*governance*” también tuvieron sus orígenes en el aumento de la influencia de grupos de la sociedad civil y en la presión por la descentralización y la reestructuración que fue evidente en muchos países (Stren, 1998: 17). En la misma tendencia, la política social se convirtió en una variable importante para las autoridades regionales y municipales, junto con los efectos locales de la globalización. Para finales de los noventa la protección del espacio local se convirtió en un tema político destacado y en un tema de investigación creciente (Stren, 1998: 3).

A inicios del siglo XXI las transformaciones económicas a nivel mundial combinadas con el debilitamiento de la sociedad y el Estado han permitido que la acumulación capitalista no tenga más límites significativos que la competencia entre capitalistas y la dialéctica del mismo capital (Coraggio, 2001). En este entorno, el pensamiento neoliberal se estableció como un controlador de la esfera pública, en donde el Estado ha quedado supeditado económica e ideológicamente. Incluso el término “governabilidad” se ha entendido como la capacidad de un gobierno para administrar la crisis social perpetua, haciendo “control de daños” y ejecutando todas las tareas que requiere evitar la crisis financiera, manteniendo contenida la rebeldía de la gente ante las consecuencias excluyentes del funcionamiento de la economía neoliberal (Coraggio, 2001). En este entorno las amenazas de crisis se usan como disuasivo contra las iniciativas para modificar o establecer controles al sistema socioeconómico y estatal neoliberal, acusándolas de desestabilizadoras.

Asimismo la influencia de los sujetos con poder económico ha propiciado de manera determinante la descentralización política de la planeación. En el discurso la apertura a la participación de distintos sectores en la planeación se promovió como un proceso que transparentaría la administración pública, sin embargo ha funcionado como

una estrategia para distribuir las responsabilidades pero no las decisiones que cada vez responden más a los intereses económicos de los grupos dominantes.

Como hemos visto, los temas de la investigación urbana se han transformado con los cambios en los paradigmas económicos, sociales y políticos que han conformado las ciudades latinoamericanas. En la actualidad el dominio del mercado global, la incertidumbre que le es propia y el debilitamiento de la capacidad del Estado para influir en el desarrollo urbano, han propiciado el abandono de la planeación integral, siendo reemplazada por la gestión aislada de proyectos de corto plazo, lo que ha afectado también las investigaciones sobre la planeación, cambiando la escala de las investigaciones a un nivel local y reduciendo su importancia hasta relegarlas a un papel de observaciones pasivas que no pretenden incidir en la misma planeación.

El vacío que generó el abandono del paradigma teórico marxista propició la importación de teorías y temas, lo que explica el predominio de los estudios de caso y la preferencia por el uso de escalas locales y temas de moda en otras realidades como las “ciudades globales”, el “empoderamiento” de sectores o minorías y el “poder local”. En cuanto a la escala de la investigación, ha implicado que las conceptualizaciones y discusiones estructurales, generales y amplias, han sido ignoradas a favor de la defensa de iniciativas individuales, locales y privadas (Schteingart, 2007: 11), proceso que a nuestro parecer habrá de revertirse necesariamente para poder tener un poco de claridad de las grandes tendencias económicas, políticas y sociales de América Latina.

A lo largo del desarrollo histórico de la teoría de la planeación en América Latina queda patente que ha cambiado respondiendo a los cambios en los fenómenos urbanos latinoamericanos (como la metropolización y las reestructuraciones sociales y territoriales), pero también ha respondido a razones instrumentales al utilizarse para justificar y aplicar experimentos tecnocráticos y programas políticos, en muchos casos impuestos por las políticas económicas de los países hegemónicos.

El entendimiento de los cambios estatales en la región latinoamericana y sus etapas económicas, es fundamental para entender las formas en que las teorías sobre la planeación se han desarrollado, cambiando las escalas, factores y sujetos de investigación, ya que en esta disciplina el desarrollo teórico ha sido influido de manera determinante por las necesidades y limitaciones de los mismos Estados, situación que queda de manifiesto con el desarrollo del sistema neoliberal y el abandono de la planeación estatal indicativa.

3. Los cambios coyunturales y la ruptura con la planeación estatal indicativa

Junto con el cambio de modelo de acumulación de capital en América Latina y la reestructuración del Estado, y como parte integrante de la implementación de una política ya abiertamente neoliberal, se llevó a cabo una transformación tanto de las formas de planear el desarrollo urbano, como de gestionar y hacer las políticas urbanas, cambios que en ocasiones se mostraron con una celeridad inusual, mientras que en otras se dieron pausadamente. Unos u otros se sostuvieron en un conjunto amplio de críticas de variada profundidad de la experiencia planificadora inmediatamente pasada.

El desmantelamiento del aparato estatal y la reducción del gasto público marcaron una clara relación con los diagnósticos del desempeño de las “viejas” formas de hacer planeación urbana y que, sumadas al discurso “renovador”, apuntaron hacia la necesidad de contar con nuevas herramientas de intervención urbana. Obsolescencia, inoperancia, ineficiencia e ineficacia fueron algunos de los adjetivos más utilizados para dar cuenta de una planeación en acelerado descrédito. Apoyándose en una perspectiva que privilegia la estructura económica de la región, Emilio Pradilla (2009 y 2005)⁴ sostiene que con el advenimiento del neoliberalismo, “*la necesidad, la viabilidad y la utilidad de la planeación urbana*” (Pradilla, 2009: 195) se ha desvanecido a causa de la *exacerbación de las contradicciones* entre la planeación en general y la urbana en particular, y la lógica del régimen capitalista y su ciudad. Esta aseveración se fundamenta en una concepción amplia de la planeación urbana, entendida “como el proceso público, estatal y/o participativo, de prefiguración y regulación del desarrollo futuro de la trama de procesos y relaciones económicas, sociales, culturales, ambientales y territoriales que forman la estructura urbana” (Pradilla, 2009: 199).⁵

Desde esta perspectiva, la planeación urbana (incluido el urbanismo), siendo parte de las políticas urbanas, es decir, como un componente de las acciones del Estado en todos los campos de la actividad económica, social, política y territorial con incidencia en las estructuras y funcionamiento de la ciudad (Pradilla, 2009); no tiene lugar en el nuevo contexto económico y político neoliberal caracterizado por la privatización, la desregulación y el cambio de funciones del Estado y orientado a reforzar el protagonismo

⁴La cuestión de las políticas y la planeación urbanas durante el neoliberalismo ha sido abordada con diferentes niveles de profundidad en diversos trabajos, aunque dos de ellos (Pradilla, 2009 y 2005) son los que recogen y sintetizan sus planteamientos. Para la elaboración de este trabajo nos hemos basado sustancialmente en el texto de 2009 que es una versión ligeramente distinta de la de 2005, y que agrega un apartado más: “las políticas urbanas de izquierda se desvanecen en el aire”.

⁵ El subrayado es nuestro.

del gran capital privado y la internacionalización de sus decisiones y acciones. Esto, contrariamente a lo que sucede con las políticas urbanas, las que considera que no pueden desaparecer, aunque si se han modificado sustancialmente en términos de su forma y contenido.

Ahora bien, al basarse este tipo de análisis en una perspectiva que reconoce precisamente a la economía de la ciudad como uno de los pilares de la planeación urbana, se establece que el neoliberalismo ha modificado la naturaleza de los procesos territoriales y urbanos, siendo que *son los factores supranacional y superestructural los que hoy determinan abiertamente los procesos urbanos.*⁶ (Pradilla 2009: 206).

Es por ello que Pradilla considera que las decisiones básicas de economía (flujos de capital y mercancías; inversión directa en industria, comercio y servicios, banca; infraestructuras; etc.):

... están en manos de las casas matrices de las corporaciones transnacionales deslocalizadas, ajenas a las necesidades y potenciales de los territorios particulares donde se localizan, con relaciones fantasmales con ellos a través de mecanismos financieros impersonales (bolsa de valores, fondos de inversión y redes financieras, etcétera), articulados a los gobiernos nacionales, pero sin relación directa con los locales, los ciudadanos o los equipos que elaboran la planeación urbana (Pradilla, 2009: 206).

En este sentido, al enfrentarse a una impredecible economía urbana, la planeación, tal y como la habíamos conocido, no cuenta con el margen mínimo de certeza para realizar su actividad, dado que los cambios ocurridos en las actividades económicas de la ciudad se expresan en modificaciones del uso de suelo y de los inmuebles, con implicaciones sustanciales para la estructuración urbana (Pradilla y Pino 2004).

Ahora bien, siendo la privatización y desregulación las principales políticas neoliberales que destaca el autor como deslegitimadoras de la planeación urbana, nos detendremos un momento a establecer las implicaciones que se derivan de su implementación a nivel urbano. En el caso de la privatización de las empresas, de todo tipo, se considera que con ésta se le quitó a la planeación los instrumentos para orientar la localización del desarrollo económico social, mientras que con la privatización de la infraestructura y los servicios públicos se eliminó su *potencial carácter redistributivo*; y en lo que respecta a los servicios sociales para la reproducción social de la población, su privatización ha implicado dejarlos en manos de una oferta mercantil y la demanda cada vez menos solvente y empobrecida.

⁶ En la fase anterior, el intervencionismo estatal imposibilitaba ver claramente su papel en la economía urbana.

Con respecto a la desregulación, se plantea que, en términos concretos el neoliberalismo ha llevado a una eliminación o simplificación de la normatividad urbana y su sustitución por una libre competencia entre los actores urbanos, con lo que se transita de la regulación normativa y el control restrictivo, al juego de los incentivos que se consideran con una limitada capacidad para inducir prácticas urbanas acordes a los lineamientos de un plan, traduciéndose en gran medida en canales para la transmisión de recursos públicos a las empresas, es decir, dando un giro muy importante a la redistribución de la renta nacional.

Un último aspecto abordado tiene que ver con el pragmatismo que ha dominado a las políticas urbanas de los gobiernos en turno, remplazándose el plan por un conjunto de los hasta ahora llamados “megaproyectos urbanos”, desarticulados que se implementan en función de las necesidades del capital o los intereses políticos. Frente a estos proyectos, los planes urbanos se siguen elaborando por inercia pero han perdido importancia y aplicabilidad, al seguir siendo fragmentados y sin coordinación, al igual que las políticas urbanas antes y durante el neoliberalismo.

En síntesis, podemos decir que la reflexión en torno a las políticas y la planeación urbanas neoliberales elaborada por Emilio Pradilla parte tanto de una interpretación de los procesos de transformación del patrón de acumulación de capital, como de las formas en que la estructura económica de las ciudades latinoamericanas se ha modificado durante las últimas tres décadas. Desde su perspectiva, son los cambios en los modos en que operan las actividades económicas, los que determinan unas nuevas formas de organización, funcionamiento y estructuración de las ciudades, de tal manera que la planeación urbana, sustancialmente desarrollada durante la fase anterior de acumulación basada en la industrialización sustitutiva de importaciones, ha sido suplantada parcialmente o ha quedado en desuso y mermada por una actividad económica que busca una libre actuación en la ciudad. Al basar el neoliberalismo su estrategia en unas políticas de privatización, desregulación y cambio de funciones del Estado, la planeación urbana como mecanismo de intervención en el territorio a través de instrumentos de regulación, orientación e inducción de los procesos económicos urbanos, *ha quedado relegada en un plano secundario tendiendo a su extinción.*⁷

⁷ En este mismo orden de ideas, Gustavo Garza (2003) al hacer una caracterización de las políticas territoriales de México durante el siglo XX, considera la existencia de dos momentos al cierre de éste: el primero correspondiente a la década de los 80, cuando se da el derrumbe económico y una desaceleración metropolitana a nivel nacional, donde las políticas territoriales se encuentran en una etapa de institucionalización transitoria pasando a un segundo término sin que se relegaran del todo, manteniéndose aún en una especie de virtualidad y; un segundo momento, propiamente neoliberal, el de los años 90 y que

Desde esta perspectiva, al introducirse cambios sustanciales en la estructura económica, el territorio se modifica y las formas en que el Estado garantiza la reproducción del capital también, de tal manera que el planteamiento de *la extinción de la planeación urbana* a la que alude Pradilla tiene que ver más con el hecho de que en términos reales y concretos su práctica ha dejado de ser lo que fue en el pasado inmediato, que con el hecho de que se deje de hacer planes y programas de ordenación urbana; son los contenidos de dicha planeación los que han sucumbido, más no las formas. Sin embargo, esta forma de caracterizar a la planeación no es exclusiva de Emilio Pradilla, por el contrario, es una de las ideas a la que más se ha recurrido en las últimas décadas.

Las impresiones de que la planeación urbana ha muerto, agoniza, se encuentra en vías de extinción o, aún más: que nunca existió han sido ampliamente difundidas; sin embargo, su utilización ha obedecido a distintos intereses y no siempre ha tenido un sustento empírico o teórico claro como el que hemos sintetizado líneas arriba; en ocasiones esta idea ha sido utilizada simplemente como un *slogan* para promover “nuevas fórmulas” de gestión e intervención planificada en la ciudad y desacreditar las formas precedentes, tal es el caso del discurso de la planificación estratégica, sin embargo, su argumentación suele ser poco convincente fuera del acotado marco de la visión empresarial de la ciudad. En este sentido, muchas de las *actas de defunción de la planeación urbana* se han extendido sin contar con un dictamen que establezca fehacientemente su deceso, y no hablemos de una “necropsia” que nos pueda dar cuenta de las causas profundas de su muerte.

Sin embargo, esta explicación al centrarse en estos aspectos macros del proceso no logra hacer visibles del todo los mecanismos a través de los cuales el capital privado se va haciendo del poder decisorio y de la actuación del Estado en materia urbana. En otras palabras, el *Estado neoliberal como sujeto actuante (que no autónomo) y garante del desarrollo capitalista*, queda opacado por unas empresas privadas nacionales o transnacionales que se apoderan de la economía urbana y se benefician directamente de unas condiciones generales producidas por un Estado que también se ha transformado en este periodo.

define como el de unas políticas territoriales virtuales, aparentes y que corren paralelas a una urbanización caracterizada por una concentración metropolitana policéntrica. Es en este último tramo del XX cuando se abdican las funciones de planeación del espacio nacional con unas consecuencias socioterritoriales fundamentales, en sus palabras: “[...] la abdicación del estado mexicano en materia de planeación territorial y el imperio del *laissez-faire* en la organización espacial, intensificará la concentración de las actividades económicas y la población en dos o tres regiones policéntricas, bajo la hegemonía de la megalópolis de la Ciudad de México” (Garza, 2003: 144).

Aunque en otros trabajos de Emilio Pradilla (2009b) se han explicitado algunos de los procesos políticos que acompañaron a América Latina en su inserción al neoliberalismo, consideramos que vale la pena considerar en este otros aportes que enfatizan precisamente los aspectos políticos que subyacen a las políticas y la planeación urbana neoliberal. En particular nos interesa recuperar los planteamientos de Juan Carlos Rodríguez (1999a y 1999b) que partiendo de la experiencia venezolana nos aporta una interpretación en la que podemos encontrar algunos elementos importantes para entender el caso latinoamericano. En este sentido vale la pena recuperar la forma en que el autor entiende a la planeación urbana y sus dos principales componentes:

Concebimos a la planeación urbana como un asunto público que le concierne tanto al estado como a la sociedad y por ello hablaremos de su publicación.⁸ [...] **la planeación urbana posee dos grandes componentes: el diseño urbano y la gestión urbana.** El primero, definido en un sentido amplio tiene que ver con la capacidad de la administración local para generar propuestas ordenadoras de la ciudad; dicho en otros términos, se refiere a la formulación de planes, políticas, programas y proyectos relativos a la ordenación físico-espacial, la dotación del equipamiento físico y la orientación del crecimiento de la ciudad. La gestión urbana, por su parte, se refiere al proceso o conjunto de procesos dirigidos a construir y/o garantizar la viabilidad de las propuestas urbanas, articulando (utilizando, coordinando, asignando, organizando) recursos (políticos, técnicos, financieros, organizacionales, naturales) que permitan efectivamente ordenar, producir y hacer funcionar la ciudad, a fin de crear bienestar garantizando la satisfacción de las necesidades de las actividades económicas y la población (Herzer, 1994). El diseño urbano tiene que ver con la función o momento normativo del proceso de planeación urbana, mientras que la gestión se relaciona con el momento estratégico y táctico-operacional del mismo (Rodríguez, 1999b: 55).⁹

Ahora bien, de estos textos podemos recuperar como aporte a nuestra reflexión el planteamiento en torno a la *Reforma del Estado* que en América Latina se ha desarrollado desde mediados de la década de los 80 y en particular en Venezuela. Para Rodríguez (1999a y 1999b) esta reforma tiene como trasfondo la crisis de la *Matriz Estadocéntrica* que había estado operando en Venezuela al menos desde 1958 y que se extendió hasta mediados de los 80.¹⁰

⁸Por *publicación* se entiende la tendencia a conferirle un carácter público a alguna actividad económica, social, etc.

⁹ Aunque esta manera de entender a la planeación urbana, el urbanismo y las políticas urbanas difiere de las definiciones de Emilio Pradilla enunciadas anteriormente, consideramos que las reflexiones aquí vertidas son pertinentes para ambas. El subrayado es nuestro.

¹⁰ En este contexto habría que recordar que en América Latina, entre 1958 y 1994 desaparecieron, al menos formalmente, diecisiete dictaduras militares, siendo realmente significativo que la gran mayoría de ellas se cerraran precisamente en la década de los ochenta.

Esta crisis reconoce dos vertientes fundamentales: una que tiene como fundamento la desarticulación de la doble relación Estado - Partidos Políticos - Sociedad, caracterizada por un *sistema populista de conciliación de élites* o también referido como sistema democrático centralizado de partidos y que se caracterizaba por una alta concentración del poder y una centralización político-administrativa apoyada en un *clientelismo, patrimonialismo y corrupción* que desembocó en un desgaste de la gestión pública. La otra vertiente de la crisis tiene que ver con el desgaste del modelo económico rentista basado en los recursos petroleros que al caer su precio derivó en crisis financiera que aunada a la crisis de la deuda dieron por resultado una disminución drástica del gasto público, principal mecanismo de respuesta y distribución de la renta nacional. Desde esta perspectiva, esta doble crisis llevó a “una grave pérdida de legitimidad de las instituciones públicas fundamentales” (Rodríguez, 1999b: 47).

Las crisis: política y económica, permitieron y dieron paso al discurso reformador que se movió también en dos sentidos: la primera bajo *un discurso modernizador democratizador del estado*, es decir, una modernización con sentido público y que fue la que tuvo un mayor impulso y logró mayores avances (cuando menos hasta 1999) y; la segunda que tiene que ver mucho más con una *reforma económica y un ajuste fiscal*, es decir, el discurso del mercado y privatizador de corte Neoliberal y que es la tendencia hegemónica ya expuesta. Vista así, la Reforma del Estado es una respuesta de las élites políticas y económicas para poder salir de las crisis e insertarse en la globalización bajo un nuevo esquema de relación Estado-Sociedad.

Para el caso venezolano, Rodríguez apunta que las reformas (a partir del 86) avanzaron más rápidamente en el plano político-institucional que sobre el económico y fiscal, es decir, sobre *la democratización del Estado* y que, en ese contexto se erige la descentralización política y administrativa (elección de gobernadores, separación de poderes a nivel local, reaparición de la figura de alcalde electo, delimitación y transferencia de competencias, etc.), aunque reconoce que dicho proceso fue obstaculizado durante el periodo presidencial 1994-1999, dando paso a la reforma económica, la privatización y la reducción de las funciones del Estado bajo el modelo neoliberal que implica recentralización política y administrativa.

Llama la atención el planteamiento en la medida que circunscribe dicha reforma a una doble crisis que es respondida también con dos tipos de discursos: uno económico basado en el neoliberalismo y otro político basado en la democratización del Estado. Esta caracterización del proceso nos parece no es exclusiva de Venezuela; por el contrario,

guarda una cierta cercanía, al menos, con la experiencia mexicana que también a mediados de los 80 enfrenta un momento álgido del proceso de democratización iniciado en los setenta (reforma político-electoral) y que alcanza sus logros más importantes en 1988, 1997 a nivel local (Distrito Federal) y en el 2000 a nivel nacional al lograrse finalmente que saliera el Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la presidencia de la república, propiciando así una alternancia política formal.

Esta caracterización de una doble crisis económico-política que apunta por un lado a la liberalización de la economía y por el otro a la democratización del Estado, sus instituciones y formas de ordenación del territorio, tiene gran significado si consideramos que los regímenes autoritarios que dominaron el escenario político latinoamericano habían establecido sistemas político-administrativos en los que las decisiones fundamentales de política urbana estaban sujetas a negociaciones marcadamente discrecionales, entre los titulares del poder político y unos pocos actores económicos centrales y algunos otros sectores privilegiados de la sociedad, dejando siempre fuera a los sectores populares. En este sentido, y siguiendo a Rodríguez destacamos el carácter fuertemente centralizado de la planeación urbana a través de mecanismos e instrumentos regulatorios depositados en los gobiernos nacionales, donde las autoridades estatales y municipales tenían una nula participación. Será a partir de la Reforma del Estado que se irán abriendo espacios al interior de las estructuras de gobierno para una mayor participación de los otros niveles de gobierno en la definición de la política urbana.

Para el caso mexicano sabemos que la planeación urbana alcanzó su momento de institucionalización (Ley de Asentamientos Humanos, Sistema Nacional de Planeación Democrática, etc.) entre las décadas de los setenta y ochenta, es decir, en el momento en que se llevaba a cabo una primera Reforma Política del Estado que tuvo años más tarde repercusiones en las ciudades y en la capital del país sustancialmente con la creación de un aparato legislativo propio y la elección democrática de un jefe de gobierno (gobernador) y autoridades delegacionales.

Es por esto que debemos considerar que en Latinoamérica la adopción del neoliberalismo estuvo acompañada de fuertes contradicciones, en un primer momento porque las dictaduras militares y civiles que la impulsaron e impusieron en sus propios territorios sucumbieron ante las presiones de las luchas político-sociales que se volcaron hacia la democratización de los estados nacionales;¹¹ y en un segundo momento, porque

¹¹ "En América Latina, las primeras experiencias de estabilización monetarista y de transformación estructural neoliberal, tuvieron lugar en Brasil (1964-1976), Argentina (después de 1976), Uruguay (desde 1974) y Chile

dichas democracias han sostenido al neoliberalismo, de tal manera que los gobiernos “democráticos” emergentes han tenido que enfrentar una creciente demanda por una mayor apertura y participación política y social que pasa, entre otras, por una descentralización de funciones y atribuciones del Estado, entre ellas precisamente las de planeación y gestión urbana, desde el gobierno central o nacional hacia los gobiernos locales, una especie de desprendimiento de cargas fiscales, administrativas, etc., y llenas de una conflictividad social y territorial delegada (Foley, 1997). Aunque este no es el espacio para dar cuenta de la Reforma Municipal, consideramos que ésta es central en la redefinición de las formas de entender y hacer planeación en las ciudades latinoamericanas ya que “ha implicado una mayor definición y formalización del papel de los municipios como administradores del desarrollo urbano” (Duhau, 1988: 117), como lo han sostenido suficientemente diversos investigadores.

Por ejemplo, para Coulomb (1993), el modelo de urbanización que en México había estado vigente y articulado tanto con la expansión urbana como con un “Estado urbanizador”, dejó de ser funcional en “el marco de la modernización, de la reforma del Estado, de la revisión de los subsidios estatales y de la descentralización de la gestión hacia los gobiernos municipales. Pero a golpes de “menos estado” y de municipalización sin descentralización efectiva, la Reforma del estado está deslegitimando una planeación territorial cada vez más burocratizada y sin instrumentos concretos de regulación de los conflictos sociopolíticos articulados con el desarrollo urbano” (Coulomb, 1993: 51).

Finalmente, los cambios coyunturales a nivel político también arrojaron elementos para discutir la problemática metropolitana, considerándose precisamente este ámbito territorial como pertinente para enfrentar los nuevos retos de la urbanización. La planeación y las políticas urbanas desde entonces se vieron presionadas por la crítica de diversos sectores sociales que apostaban por una planeación metropolitana, siendo las décadas de los 80 y 90 cuando esta propuesta ganó mayor presencia en las discusiones académicas y públicas, dando origen a diversos foros e iniciativas en las que se discutió ampliamente (Duhau, 1988, Coulomb, 1993, Bolívar *et. al.* 1994). El ascenso de la idea de una planeación metropolitana tuvo como sustento la creciente complejización tanto de la problemática urbana como del sistema de actores involucrados, hecho agravado, como ya vimos, por la creciente presencia de los gobiernos municipales en la gestión de los

(desde 1973), a partir de golpes militares contra los regímenes políticos caracterizados por la burguesía local y transnacional como “populistas” y se aplicaron mediante un ejercicio abiertamente autoritario del poder político-militar” (Pradilla, 2009b: 119).

asuntos urbanos y en la planificación de sus territorios, producto de la misma descentralización municipal.

Mientras en el caso mexicano lo metropolitano solamente alcanzó su reconocimiento en los planes nacionales de desarrollo urbano, la creación de instrumentos sectoriales de coordinación y en la elaboración de algunos programas de ordenación de carácter general que no han logrado traducirse en sistemas u organismos de planeación metropolitana, prevaleciendo la multiplicación de instituciones e instrumentos de planeación y gestión federales, estatales y municipales con injerencia en la conflictiva metropolitana; contrariamente, en otros países se ha avanzado hacia el reconocimiento de la conformación de “gobiernos metropolitanos” como vía para la democratización tanto de la gestión como de la planeación, es decir, “como espacio político de regulación de conflictos” (Coulomb, 1993: 55). Al respecto, Dockendorff (1994) definió que la coordinación y administración metropolitana para el Gran Santiago, por ejemplo, y para muchas ciudades latinoamericanas podría asumir precisamente una de estas dos modalidades: *la coordinación técnica y administrativa de instituciones públicas*, municipios y empresas prestadoras de servicios públicos o *la creación de instancias políticas de gobierno* de la metrópoli, lo que estaría en función de cada una de las realidades metropolitanas en particular.

Es por ello que algunas de las preocupaciones por unas nuevas formas de hacer planeación urbana se encuentran atrapadas por un discurso crítico que apuesta por una mayor descentralización de la gestión urbana, una verdadera participación ciudadana en los procesos decisorios y un cambio de escala en los planes y proyectos urbanos, todo bajo la premisa de que la centralización de la planeación indicativa estatal es y fue un impedimento para alcanzar los objetivos de ordenación territorial de las ciudades latinoamericanas. Sin embargo, prácticamente cada uno de estos cuestionamientos ha dado lugar a nuevas formas de planeación urbana, los reclamos por una descentralización de las decisiones ha convergido con la exigencia de los agentes inmobiliarios privados por una mayor y abierta participación en los procesos de transformación urbana, mientras que la crítica a los grandes planes de desarrollo urbano ha encontrado apoyo en los despachos de urbanismo que buscan además de hacerse de contratos públicos para su sostenimiento económico, insertar sus proyectos urbanísticos en la ciudad con lo que se abre paso a una fragmentación y privatización de la intervención urbana, contradiciendo precisamente los objetivos y la búsqueda de una ordenación urbana.

Con lo anterior hemos querido dejar en claro que además de los procesos estructurales que la economía mundial capitalista le impone a la América Latina, hay una situación política específica de la región que le imprime un carácter propio al Estado neoliberal de las últimas tres décadas y que nos puede dar pistas para entender cómo es que la planeación y las políticas urbanas toman ciertos rumbos y no otros, nos otorgan elementos para poder realizar en otro momento un examen mucho más pormenorizado de la situación que guardan la política, la gestión y la planeación urbanas en nuestras ciudades.

4. El “realismo” pragmático de la *governance* y lo estratégico

Apoyándose en la constatación de la emergencia en América Latina de un nuevo escenario para la acción social que dejó en la *inoperancia y la obsolescencia a las ideas en torno a la planeación económico-social y por ende a la urbana*, han tomado fuerza los planteamientos que dan cuenta de la necesaria sustitución de la planeación indicativa y normativa por nuevas propuestas tanto de gestión urbana como de planificación, influenciadas, si no por el discurso neoliberal, si por el de la globalización, destacándose dos de ellas en particular: la *governance* y la planeación estratégica.¹² Ambos planteamientos se fundamentan en una perspectiva que se mira a sí misma como *apegada a la realidad contemporánea* en que se desenvuelven nuestras ciudades, realidad que se entiende como totalmente distinta a la realidad del pasado inmediato, factor contundente en la explicación de la amplia aceptación que han tenido entre los gobiernos locales, los despachos de urbanismo, el sector inmobiliario urbano y algunas instituciones de investigación.

Se parte de considerar que el avance de América Latina en la conformación de sociedades capitalistas, ha impuesto una situación de *creciente dependencia estructural con respecto al capital*, por lo que, **“la factibilidad de promover objetivos sociales de interés general (y, en especial, de interés para los más desfavorecidos), está condicionada por la compatibilidad de esos objetivos con los de los propietarios del capital”** (De Mattos, 2010: 172).¹³

¹² Carlos de Mattos ha sido quien más ha desarrollado los planteamientos de la *governance*, mientras que Fernández Güell (2000) ha difundido ampliamente la propuesta de la planeación estratégica en Hispanoamérica.

¹³ El subrayado es nuestro.

Al considerar que es posible compatibilizar, en el contexto de la globalización, los objetivos sociales y los del capital privado, se está partiendo del reconocimiento de que las relaciones estado-mercado se han modificado sustancialmente fortaleciendo el papel de la iniciativa privada y que esta situación es benéfica en términos generales para la ciudad. Y es que los planteamientos que enfatizan **una nueva gestión** basada en la *governance* y la planeación estratégica, sustentan sus aseveraciones en una especie de “*realismo*”, es decir, en un análisis de la realidad contemporánea como el resultado de un proceso de cambios irreversibles e inexorables que tienen que ver con: 1) una descentralización de las competencias a nivel urbano, 2) la irrupción de los agentes de desarrollo económico en las decisiones urbanísticas, 3) un creciente peso de los “movimientos sociales” en las políticas urbanas, 4) la competencia entre ciudades, 5) la incorporación de nuevas tecnologías en la gestión urbana, 6) una mayor demanda de transparencia, entre otros (Fernández, 2000); por lo que se considera que

[...] en general se ha impuesto la convicción de que no es viable volver a aquel tipo de planificación normativa y que es ineludible fortalecer ciertas funciones del mercado como encuadre de nuevas modalidades de gestión urbana (De Mattos e Iracheta, 2008: 105).¹⁴

Ciertamente, la globalización neoliberal en América Latina es una realidad, sin embargo, difícilmente podemos aceptar la idea de que la situación contemporánea sea totalmente nueva, que frente a nosotros tenemos una nueva realidad, un nuevo escenario, un nuevo enfoque y unos nuevos retos en términos de políticas, gestión y planeación urbanas, como si la estructuración social, económica y política fuese una ruptura total con el pasado inmediato. Por el contrario consideramos que en la historia de la planeación económico-social y urbana hay continuidades, herencias, que se arrastran y condicionan la naturaleza de las experiencias contemporáneas.

Pero antes de establecer los contenidos de la *governance* y de la planeación estratégica, vale la pena detenerse un momento para revisar los sustentos teóricos de esta interpretación. En un esfuerzo de abstracción mayor, Carlos de Mattos ha entendido a la planeación económico-social y a la urbana, como una *idea-fuerza*, una de las más importantes del siglo XX, la que pretendía y consideraba factible la posibilidad de reestructurar a la sociedad en su conjunto siguiendo un diseño preestablecido y óptimo que superara la acción espontánea y parcial de los agentes sociales, conduciendo los procesos sociales desde una *racionalidad sustantiva* y a través de la aplicación de una

¹⁴ Aunque Alfonso Iracheta es coautor de este trabajo (es un diálogo entre ambos), las referencias utilizadas aluden exclusivamente a los puntos de vista expresados por Carlos de Mattos.

racionalidad formal. Es decir, se considera que esta pretensión de transformación de la sociedad estaba basada en “la creencia de que era social y políticamente factible desarrollar una *planeación racional-comprehensiva*” (De Mattos, 2005: 2), de tipo normativa, centralizada y holística.

Al ubicar la discusión en el orden de las racionalidades, de Mattos está considerando que la transformación de la planeación está condicionada por procesos que van más allá de la economía y la política, estableciéndolos incluso a nivel epistemológico.¹⁵ Sin embargo, ubica claramente tres transformaciones (evoluciones) fundamentales que explican la crisis y el abandono de la planeación en los años setenta: la primera de ellas tiene que ver con las teorías sobre la toma de decisiones y la acción público-privado, que son remitidas a una nueva concepción de gobierno y de la hechura de las políticas públicas; la segunda hace referencia a las explicaciones que desde la teoría económica se desarrollaron en torno al cómo se genera el crecimiento económico; mientras que la última tiene que ver con las condiciones generadas por la crisis y agotamiento del modelo fordista y la debacle del socialismo y que constituyen un nuevo escenario para la acción social.

De Mattos, partiendo de argumentos epistemológicos en contra de las concepciones totalizadoras del conocimiento y de cualquier intento por constituir una ingeniería social utópica, holística o totalitaria (Karl Popper), considera que el pensamiento durante la década de los setenta transitó de una racionalidad sustantiva a una *racionalidad procesal*, en la medida en que se fue consolidando una línea de pensamiento que reconocía por un lado la incapacidad de conocer y controlar los procesos sociales de manera total y anticipada, y por el otro, que cualquier acción puede desatar consecuencias inesperadas, introduciendo distintos niveles de incertidumbre que exigen a su vez una constante confrontación con la realidad y la experiencia, es decir, *una racionalidad limitada, incremental, procesal*, siendo ésta –según De Mattos- la manera en que se construyen las políticas públicas. El supuesto que subyace a esta nueva racionalidad procesal, es la existencia de *una sociedad de complejidad creciente*, dependiente del capital y de las decisiones privadas; es por ello que se considera que “en estas sociedades, los cursos de acción social son modulados por una multiplicidad de actores, que deciden y actúan motivados por diversos valores, intereses y demandas, recurriendo a estrategias frecuentemente contradictorias entre sí” (De Mattos, 2005: 5).

¹⁵ Al ubicar a este nivel la discusión, se entiende el porqué de la planeación en el mundo capitalista y en el socialista.

La segunda transformación que afectó a la planeación racional comprensiva es el nuevo discurso de la teoría económica que considera que el crecimiento económico a largo plazo depende del capital fijo, el capital humano¹⁶ y el progreso técnico, siendo la expectativa de ganancia lo que estimula la acumulación de conocimiento y de capital humano, estableciéndose entonces las *condiciones para la valorización del capital* lo que determina la inversión y la acumulación del capital. De ahí que se considere que “*el crecimiento a largo plazo es un fenómeno económico endógeno, resultante de inversiones impulsadas por la búsqueda de ganancia y no de elementos exógenos*” (De Mattos, 2005: 5). A nivel territorial, este postulado implica que la gestión urbana debiera de enfocarse a generar precisamente esas condiciones que son más favorables para la rentabilidad del capital, es decir, para la inversión privada.

La tercer evolución a la que alude De Mattos está referida al nuevo escenario económico social emergente tras la crisis y agotamiento del modelo fordista de producción y que está determinado tanto por la imposición del discurso antikeynesiano, como por la revolución científico-técnica que posibilitaron un reordenamiento de los procesos productivos y financieros a escala mundial, intensificando las interdependencias estructurales de la economía mundial (incluidas las economías latinoamericanas); destacando las tendencias a una mayor autonomía y movilidad del capital, emergencia de la competitividad como motor de la economía globalizada, terciarización del aparato productivo y persistente aumento de las desigualdades sociales.

Desde esta perspectiva, son éstas las transformaciones que hicieron obsoleto el enfoque racional, centralista, normativo y holístico de la planeación y que dieron paso a unas nuevas concepciones de la gestión urbana atravesadas por el discurso neoliberal de moderar la acción del Estado frente al mercado:

[...] se preconizó la sustitución del fuerte intervencionismo estatal que comportaba la planificación desarrollista, por una modalidad de acción social basada en los principios de subsidiariedad y neutralidad del Estado, bajo el supuesto de que la acción concertada de los actores sociales involucrados conformaba el medio adecuado para la superación de los problemas que motivaban ese tipo de gestión (De Mattos, 2010: 174).

Para De Mattos, durante el neoliberalismo se ha transitado de la planificación a la *governance*, es decir, a una nueva forma de regulación para enfrentar la gestión en sociedades democráticas, abiertas y de creciente complejidad e incertidumbre. Por

¹⁶ El “capital humano” se refiere a la calidad del factor trabajo dependiente del nivel de formación especializada de la fuerza de trabajo.

gobernanza, como también suele denominarse, se entiende el proceso de toma de decisiones basado en una especie de coordinación entre actores, grupos e instituciones para alcanzar ciertos objetivos mediante la discusión y definición colectiva, es decir, es entendida como una modalidad de gestión participativa en la cual las decisiones emergen desde abajo, desde los mismos actores urbanos involucrados a nivel local. Es por ello que la gobernanza está más cerca de una negociación o concertación entre los actores “relevantes” donde destaca el capital inmobiliario de creciente presencia en la transformación de las ciudades latinoamericanas por ejemplo.

En este enfoque, se considera que los procesos de toma de decisión basados en la *governance* se sustentan en “el despliegue de estrategias que permitan compatibilizar y concertar una multiplicidad de voluntades, que expresan diferentes intereses, aspiraciones y demandas, que frecuentemente se manifiestan en decisiones contradictorias y conflictivas” (De Mattos, 2005: 7); de tal manera que este sustituto de la planeación urbana está orientado hacia la generación de unas condiciones urbanas que hagan a las ciudades más competitivas y/o atractivas para la inversión privada, y que se traduce en grandes proyectos de regeneración urbana o la construcción de “artefactos arquitectónicos emblemáticos” de dudosa inserción en el contexto urbano preexistente.

Finalmente, podemos agregar que esta perspectiva “realística” de la nueva racionalidad procesal e incremental de las políticas urbanas es muy cercana a las reflexiones hechas por Fernández Güell (1997) en torno a *La planeación estratégica de ciudades*; siendo precisamente ésta, la propuesta que la vertiente más institucional y modernizadora de la planeación urbana latinoamericana ha adoptado, sino totalmente, si algunos de sus principales postulados; tal es el caso por ejemplo del Instituto de Planificación Física de la Habana o en ciudades tan emblemáticas como Curitiba (ciudad modelo en planificación y gestión, en soluciones urbanísticas, en transporte, en programas ambientales), donde se ha dado un énfasis al ejercicio de la gestión urbana destinada a optimizar la competitividad (Moura, 2003: 59-62). Esto se debe a que dentro de las lógicas comerciales globales, los gobiernos se califican alto si efectúan acciones para integrarse a los nuevos circuitos de realización del capital internacional, y no por el planteamiento de patrones de justicia social, colocando así la producción del espacio en manos de un mercado global de ciudades (Moura, 2003).¹⁷

¹⁷ No habría que olvidar el fuerte reconocimiento e impulso que le dieron Jordi Borja y Manuel Castells (1997) a la planeación estratégica al reseñar las experiencias europeas y sugerir que las ciudades latinoamericanas deberían de forjarse un proyecto de ciudad y que es precisamente el Plan Estratégico el mecanismo que lo posibilita, concluyendo que: “Un plan estratégico es la definición de un proyecto de ciudad que unifica

En el ámbito discursivo la planeación estratégica propone la incorporación de los diversos agentes urbanos al proceso de planeación y ejecución: “En un Plan Estratégico es necesario que se implique desde el inicio y de forma muy estrecha al conjunto de agentes públicos y privados con incidencia significativa en la dinámica de la ciudad” (Fernández, 2000: 85), esto con el fin de dinamizar y movilizar al conjunto de los agentes sociales en torno a un proyecto de ciudad; sin embargo, Coraggio (2001) puntualiza que el proceso puede tomar dos rutas casi opuestas: puede ser una institucionalización meramente formal de la participación como parte de los mecanismos tecnocráticos, lo que implica simplemente la legitimación de intereses o coaliciones de intereses particulares; o puede ser un auténtico espacio pluralista donde todos los sectores sean convocados a participar de decisiones públicas, un espacio en el que el poder social de las mayorías puede expresarse y generar sujetos colectivos capaces de contrabalancear el poder de las élites urbanas.

La participación social en los procesos de planeación que es también una de las bases del discurso de la *governance* como ya vimos, enfrenta múltiples problemas ya que en ella han prevalecido los objetivos de las instituciones de gobierno y de los grupos empresariales que imponen su voluntad e intereses. A esto se suma la debilidad de las instituciones de planificación y la manipulación de los planificadores que tienen pocos recursos institucionales y políticos para resistir las presiones del gobierno y de los inversores. La ciudad competitiva se hace análoga a una empresa que impone a los habitantes un imaginario que se comercializa y funciona como atractor de inversiones.

El discurso tecnocrático afirma que la eficiencia de la gestión se disminuye al aumentar el número de actores que participan en la toma de decisiones; sin embargo para Coraggio (2001) la democratización de las decisiones y la eficiencia de la gestión van en la misma dirección. Esta propuesta se refuerza por experiencias puntuales como la realizada en Porto Alegre donde se instauró un sistema de “presupuesto participativo”, mediante el cual los residentes pueden decidir el destino de la mitad de los fondos presupuestarios municipales, lo que representa “una alternativa tanto al centralismo autoritario como al pragmatismo neoliberal” (Goldsmith y Vainer, 2001); gracias a esto los habitantes han rechazado la construcción de proyectos de inversores privados a favor de la construcción de equipamientos sociales, e incluso rechazaron la propuesta de una

diagnósticos, concreta actuaciones públicas y privadas y establece un marco coherente de movilización y de cooperación de los actores sociales urbanos. [...] el proyecto de ciudad (o de región), basado en un plan estratégico de amplia concertación social, representa una gran oportunidad democrática” (Borja y Castells, 2000: 165).

planta automovilística de la Ford Motor argumentando que los subsidios requeridos podrían aplicarse con mayor justificación a otras necesidades de la ciudad (Goldsmith y Vainer, 2001). Lo que los ciudadanos de Porto Alegre entienden es que si bien la atracción de inversiones trae beneficios, afecta los presupuestos públicos ya que se favorecen los proyectos mediante incentivos fiscales y que al discriminar a los emprendedores locales desestructuran la base económica de la región. Esta capacidad de elección es inconcebible en el pragmatismo de la planeación estratégica, donde la atracción irracional de inversiones es el objetivo principal.

La amplia aceptación de la planeación estratégica en las oficinas de planeación obedece, entre otras razones al manejo de una especie de *marketing literario*, una facilidad para elaborar un discurso publicitario de tal calidad que ningún gobierno, funcionario, planificador o ciudadano pueda reusarse a él, ¿quién podría no estar de acuerdo con esta planeación? si:

... adquiere [a nivel local] la forma de un proyecto integral, global y participativo que cuenta con una visión del futuro deseable y unos objetivos concretos para poner en marcha en la ciudad. Es integral porque se basa en la cooperación entre los sectores público y privado; es global porque considera de manera unitaria e interdependiente el conjunto de aspectos y factores que determinan el desarrollo económico y la calidad de vida en el territorio; es participativo porque tiene en cuenta todos aquellos objetivos y proyectos formulados por los distintos sectores sociales de la ciudad (Gutiérrez, 2000: 55).

Es por ello que son pocas las instituciones o gobiernos que no han sucumbido a la tentación de adjetivar sus ejercicios de planeación o gestión como estratégica, sin embargo, esta aceptación, al menos del discurso, no la ha exceptuado de la crítica, como ya lo hemos mostrado, que la ubica como parte de los procesos de implantación del neoliberalismo en América Latina, siendo las más agudas las que provienen de los grupos, organizaciones sociales y promotores de una sustentabilidad, una participación social y un desarrollo local más críticas.

En cuanto al aspecto técnico de la planeación, Florian Steinberg (2001), mediante el análisis de 9 experiencias de planeación estratégica en diversas ciudades latinoamericanas, llegó a la conclusión de que el éxito de la planificación estratégica depende de cuatro factores: 1) la voluntad política de los alcaldes (y otras autoridades locales), 2) la constelación institucional de los actores claves, 3) los enfoques temáticos y, 4) los procesos participativos y técnicos aplicados. Por lo que considera a los actores y su diálogo y debate como los principales factores de la planificación estratégica, en estos procesos es condición imprescindible que los acuerdos se den dentro de un marco

institucional claramente establecido, sin embargo pocos países latinoamericanos tienen los instrumentos normativos, técnicos y de gerencia para la aplicación efectiva de la planificación estratégica.

También con respecto a los objetivos de la planeación estratégica se han hecho críticas sobre la manera en que la planeación ha dejado de responder a los intereses de los habitantes de la ciudad, para dar paso a los elementos físicos orientados a usuarios externos a ella. Por ejemplo los llamados “espacios de renovación” que son homogéneos pues están hechos a partir de valores culturales y hábitos de consumo del espacio que se han tornado dominantes en escala mundial. En este sentido se critica la adopción de las políticas urbanas que se asumen sin reflexión, ya que se consideran incontrovertiblemente evidentes pese a que no se sustentan en análisis detallados de la información sino en “modas”; así, en los planes de ordenamiento territorial se repite comúnmente el objetivo de “ser competitivos e insertarse en los procesos económicos globales” (Williams, 2004: 55), esto implica convertir a la ciudad en mercancía y vender la imagen de la ciudad, pero una ciudad renovada y los costos de esta renovación los pagan principalmente los sectores pobres de la ciudad.

Tras la euforia por la planeación estratégica, la *governance* y los también afamados y multiusados análisis FODA¹⁸ de los últimos años, lo que algunos investigadores alcanzan a ver en las políticas urbanas encaminadas a relevar el lugar de sus ciudades en la arena mundial de la competencia es una especie de *marketing urbano*, una especie de *collage* de formulas exitosas en contextos muy diversos y que han logrado de alguna manera atraer a inversionistas, empresas inmobiliarias, turistas de todo tipo, etc., por tiempos reducidos y en espacios muy específicos casi siempre fuera de América Latina (Precedo, Orosa y Míguez, 2010). Sin embargo, aún falta una evaluación y reflexión más profunda de estos instrumentos y una constatación empírica de sus resultados en la región, incluso un análisis sociológico del porque de su aceptación tan acrítica por parte de los mismos planificadores normativos, reguladores, racionalistas y normativos del periodo del intervencionismo estatal.

Por último quisiéramos cerrar este apartado aludiendo nuevamente a nuestra idea de revelar en este trabajo la existencia de continuidades y rupturas en la experiencia planificadora latinoamericana, y para ello nos auxiliaremos de una particular interpretación de los procesos urbanos durante el neoliberalismo chileno y que se plantea como una alternativa a las nociones de evaluación e impacto de las políticas neoliberales por

¹⁸ Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

considerarlas demasiado cargadas de una visión lineal de procesos mucho más complejos.

5. De las resonancias geográficas a la transición no planificada

A partir de la experiencia chilena se ha elaborado una interpretación que, aunque está más centrada en las derivaciones espaciales producidas por las políticas neoliberales, nos permite reflexionar en torno a éstas y su sentido e intencionalidad. De la revisión de las políticas de vivienda, suelo, infraestructura y transporte en Santiago de Chile, Sabatini y Arenas (2000) reconocen tres momentos clave en las últimas décadas: el periodo del Intervencionismo que culmina con el gobierno de Allende (1970-1973); el periodo de Mercado bajo la dictadura militar (1973-1990) y; el periodo de democracia con gobiernos de coalición centro-izquierda: (1990-2000), destacando que las políticas urbanas de este último periodo han sido prácticamente las mismas que las de la dictadura con algunas modificaciones secundarias (Sabatini y Arenas 2000).

Con la noción de *resonancia geográfica*, Sabatini y Arenas, refuerzan nuestro interés por destacar la continuidad y las rupturas existentes en las políticas urbanas del Estado neoliberal, destacando que el cambio de modelo de acumulación no implica una modificación instantánea y total de las políticas, por el contrario habremos de considerar ciertas permanencias y traslapes:

Por resonancia geográfica entendemos el **efecto de perpetuación en el tiempo** de un cierto orden o forma espacial más allá de la vigencia del sistema de relaciones urbanas que le dio origen, sea este económico, cultural o de gestión pública. Dicho orden o forma espacial no se reduce a los elementos físicos que lo conforman, aunque depende de ellos (Sabatini y Arenas 2000: 7).¹⁹

Al hablar de resonancias geográficas en la ciudad, se está evidenciando el hecho de que la implementación de ciertas políticas urbanas propias de un periodo particular (como el intervencionismo) no siempre tienen un efecto claro e inmediato sobre los procesos urbanos que se pretendían modificar; por el contrario, el planteamiento apunta a que sus repercusiones pueden manifestarse cuando el modelo de dichas políticas ya ha sido sustituido por otro, aún más, sus objetivos pueden alcanzarse precisamente cuando se implementan unas nuevas políticas urbanas aunque éstas vayan en un sentido

¹⁹ El subrayado es nuestro. Al parecer este concepto es una derivación del de *Resonancia Mórfica* propuesto por Rupert Sheldrake (1990) en su obra *La presencia del pasado. Resonancia mórfica y hábitos de la naturaleza*, Kairós, Barcelona; y que se confronta con la noción genética de la herencia, como lo reconocen Sabatini y Arenas.

contrario; lo cual nos parece es de suma importancia para la interpretación de las políticas y la planeación urbanas contemporáneas.

Aunque no nos detendremos demasiado en la constatación empírica de las tres resonancias geográficas que los autores determinan para Santiago, consideramos pertinente enunciar los principales rasgos de una de ellas a fin de poder entender mejor el planteamiento. En particular nos interesan las resonancias del periodo de intervencionismo al periodo neoliberal, una de ellas: *Forma urbana compacta y transporte público*,²⁰ da cuenta del cómo las políticas neoliberales de disminución drástica del gasto público destinado a la construcción de obras de infraestructura vial (periférica y radial) y de transporte público (metro y autobuses), así como de desmantelamiento de la principal empresa pública de transporte colectivo (autobuses) y la atomización de la prestación del servicio en múltiples rutas y empresas privadas; han contribuido al mantenimiento de *la forma compacta de la ciudad*, lo que a su vez ha repercutido en la conformación de un eficiente sistema de transporte colectivo, fragmentado pero con una amplia cobertura territorial que inhibió el uso del automóvil particular (bajas tasas de motorización), lo que contrasta con los patrones del resto de las ciudades extensas latinoamericanas. Es a partir de estos resultados, que se consideran positivos, que desde los 90 se han venido haciendo mejoras a este sistema de transporte con la intención de corregir algunos vicios generados (Sabatini y Arenas 2000).

Pero más allá de la constatación de estos procesos, nos interesa destacar el sentido paradójico de esta interpretación del traslape de políticas urbanas aparentemente contradictorias, y que tiene que ver con el hecho de que algunos de los objetivos más perseguidos por la planeación indicativa como el predominio del transporte público, sean por fin alcanzados (parcialmente) por las políticas neoliberales. Desde la perspectiva de Sabatini y Arenas, la ciudad pensada por la planificación del intervencionismo, se ha materializado con el fortalecimiento del mercado urbano. Sin embargo, ellos mismos nos advierten que “las condiciones espaciales básicas para esta transformación se crearon o consolidaron en el periodo intervencionista, permaneciendo como resonancias geográficas hasta el presente” (Sabatini y Arenas 2000: 18).

En este sentido, habría que recordar que tanto el intervencionismo como el neoliberalismo forman parte de una estrategia mayor, representando el paso de uno a otro sólo un redireccionamiento de las políticas para reforzar las bases de la ciudad capitalista,

²⁰ Las otras dos resonancias geográficas del intervencionismo al neoliberalismo son: Cambio de la escala de accesibilidad y multiplicación de espacios de borde y Aglomeración de la pobreza y aparición del efecto ghetto.

es decir, que el cambio del patrón de acumulación no significó necesariamente una ruptura total con la ciudad y las políticas anteriores, sino que, por el contrario, las políticas neoliberales pueden ser entendidas como un desenlace de las anteriores. En este sentido Emilio Pradilla (1998) analizando las metrópolis y megalópolis de América Latina había introducido ya la idea de que ciertos rasgos de estas formas territoriales se habían *producido* durante la última fase del patrón de acumulación capitalista con intervencionismo estatal y que esos rasgos se estaban *reproduciendo* durante el neoliberalismo, aunque con algunas diferencias tanto cualitativas como cuantitativas que ya conocemos.

Es por ello que pensamos que los cambios en la conceptualización sobre la planeación, han generado que su práctica en diversas ciudades latinoamericanas implique transitar desde una política que buscaba corregir los efectos de las imperfecciones del mercado mediante la protección de los espacios para organizar funcionalmente a la ciudad, a una nueva conceptualización que supedita el uso de los espacios a las leyes de la oferta y la demanda, lo que convierte a la normatividad urbanística en un sistema de procedimientos jurídico-administrativos para mediar las relaciones entre los propietarios, los productores, los comercializadores del espacio urbano y el Estado (Cortés, 2007: 208). Sin embargo, estos procesos están actualmente en marcha y, a pesar de ser hegemónicos en algunas de ellas, demandan y están siendo sujetas a una revisión mucho más crítica, que posibilite la generación de fórmulas que nos permitan además de comprender mejor la realidad urbana contemporánea, incidir en ella bajo modalidades realmente convincentes para los sectores más amplios de la sociedad

Los instrumentos adoptados por los gobiernos neoliberales, democráticos o dictatoriales, para enfrentar algunos problemas propios de las ciudades latinoamericanas no han sido suficientes y no han arrojado los resultados que sus promotores esperaban, con lo cual la historia de la planeación urbana no se ha cerrado, continúa construyéndose sobre unos “viejos cimientos” y con unos nuevos aportes. Sin embargo, difícilmente podremos transitar, tras la experiencia neoliberal hacia formas centralistas, autoritarias, estatistas de intervención urbana, de la misma manera que nos negamos a pensar que estas formulas planteadas y experimentadas en el presente se asentarán e instaurarán como la forma definitiva de planificar las ciudades, por el contrario, consideramos que la planeación urbana se encuentra en una etapa de transición entre un pasado que no ha desaparecido del todo y en presente que no acaba de definirse. Posiblemente sean las otras experiencias de “Planeación” participativa, popular, social, mucho más modestas y

menos espectaculares (y que posiblemente ni siquiera se reconocen como tales) las que marquen rumbos más firmes para esta transición, lo que implica un reconocimiento de la crítica tanto a la esfera pública como a la privada de la planificación del territorio, y exige una mirada mucho más afinada y sensible a los requerimientos económicos, sociales, culturales y ecológicos.

Bibliografía

BODEMER, Klaus, José Luis Coraggio y Alicia Ziccardi, 1999, *Las políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo*, Documento Base Lanzamiento Red URBA-AL núm. 5, Montevideo, Uruguay.

BORJA, Jordi y Manuel Castells, [1997] 2000, "Las ciudades como actores políticos" en *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, México DF, México.

CANTO, Manuel, 2000, "Políticas públicas", en Baca Olamendi et. al. (Comp.), 2000, *Léxico de la política*, FLACSO, CONACYT, Heinrich BöllStiftung, FCE, México DF, México.

CONNOLLY, Priscilla, 1992, "La investigación urbana en América Latina: vol. IV conversaciones sobre los caminos por recorrer," *Sociológica*, año 7, núm. 18, México DF, México.

CORAGGIO, José Luis, 2001, "Economía, planificación estratégica y gestión en la ciudad", Ponencia presentada en el Encuentro *El Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental de Porto Alegre: Desafíos de un nuevo modelo de regulación urbanística*, 10 mayo 2001, Secretaría de Planeamiento de Porto Alegre, Porto Alegre, Brasil.

CORAGGIO, José Luis, [1987] 1994, *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*, UAEM, Toluca, México.

CORTÉS Solano, Rodrigo, 2007, "Del urbanismo a la planeación en Bogotá (1900-1990) Esquema inicial y materiales para pensar la trama de un relato", *Revista Bitácora Urbano Territorial*, enero-diciembre, año/vol. 1, número 011, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

COULOMB, René, 1993, "Hacia la balcanización de la planeación urbana y del territorio,o" *Ciudades* N° 20, octubre-diciembre, RNIU, Puebla, México.

CUENYA, Beatriz, 2000, "Globalización y políticas urbanas. Transformaciones de la política urbanas en la ciudad de Buenos Aires", *Sociológica*, año 15, núm. 42, México DF, México.

DE MATTOS, Carlos, 2010, "Una nueva geografía latinoamericana en el tránsito de la planificación a la gobernanza, del desarrollo al crecimiento", *EURE* N°108, vol. 36, agosto 2010, Santiago, Chile.

DE MATTOS, Carlos, 2005. "Gestión territorial y urbana: de la planeación a la *governance*," *Ciudades*, N° 66, abril-junio, RNIU, Puebla, México.

DE MATTOS, Carlos y Alfonso Iracheta, 2008, "Globalización y territorio", *Centro-h*, N° 2, diciembre, [en línea]. <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=115112535009>. ISSN 1390-4361.
DOCKENDORFF, Eduardo, 1994. "Metropolización y gestión urbana" en, Augusto Bolívar E. *et al.*, (coords.) *Gestión metropolitana y política*, UAM-Azcapotzalco, México DF, México.

DUHAU, Emilio, 2000, "Estudios urbanos: problemas y perspectivas en los años noventa", *Sociológica*, año 15, N° 42, UAM-Azcapotzalco, México DF, México.

DUHAU, Emilio, 1998, *Hábitat popular y política urbana*, UAM-A./Porrúa, México DF, México.

DUHAU, Emilio, 1994, "Gobierno y gestión de la Ciudad de México. Los dilemas de la transición" en Augusto Bolívar E. *et. al.* (coords.) *Gestión metropolitana y política*, UAM-Azcapotzalco, México DF, México.

DUHAU, Emilio, 1992, "Ciencias sociales y estudios urbanos: ¿Adiós a los paradigmas?", *Sociológica*, año 7, núm. 42, México DF, México.

DUHAU, Emilio, 1988, "Planeación metropolitana y política urbana municipal en la ciudad de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 3 N° 1, COLMEX, México DF, México.

FOLEY, John, 1997, "En búsqueda de una práctica relevante para la planificación Urbana en Venezuela", *Memorias del 4º Encuentro de Geógrafos de América Latina*, en línea: <http://observatorigeograficoamericalatina.org.mx/egal4/Geografiasocioeconomica/Ordenamientoterritorial/10.pdf>

FUKUDA Hayakawa, Luri, 2010, "Planeación urbana en Curitiba", *Quivera*, Vol. 12, Núm. 1, enero-junio, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

GALILEA O., Sergio y Luis Guzmán C. 1994, "El Área metropolitana de Santiago. Un análisis histórico global de sus problemas y los fundamentos de una planificación metropolitana de nuevo tipo", en Augusto Bolívar *et al.*, (coords.) *Gestión metropolitana y política*, UAM-Azcapotzalco, México DF, México.

GARCÍA, Carlos, 2004, *Ciudad hojaldre. Visiones urbanas del siglo XXI*, Gustavo Gili, Barcelona, España.

GARZA, Gustavo, 2003, *La urbanización de México en el siglo XX*, COLMEX, México DF, México.

GOLDSMITH, Willian y Carlos Vainer, 2001, "Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre", *Eure*, Vol. 27, número 82, diciembre, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

GUTIÉRREZ Chaparro, Juan J. 2005, "Reflexiones desde la teoría de la planeación", *Ciudades* N° 66, RNIU, Puebla, México.

GUTIÉRREZ Chaparro, Juan J., 2000, *Planeación estratégica en ciudades: un modelo emergente para el Estado de México*, IAPEM, Toluca, México.

GUTIÉRREZ Chaparro, Juan J., 1999, "Planeación estratégica en ciudades" GUTIÉRREZ Chaparro, Juan J., N° 42, RNIU, Puebla, México.

HIDALGO Dattwyler, Rodrigo 2001, "Reflexiones en torno al origen y evolución de las políticas de vivienda social y Planificación urbana en Chile en La segunda mitad del siglo XX", en *Memorias del 8º Encuentro de Geógrafos de América Latina*, en línea: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal8/Geografiasocioeconomica/Geografiapolitica/11.pdf>

HIERNAUX Nicolás, Daniel, 2000, "Historia de la Planeación de la ciudad de México", en Garza, Gustavo (coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, GDF/Colmex, México DF, México.

JARAMILLO, Samuel, 2011, "Mutaciones de la planeación urbana en América Latina y mercado del suelo urbano" en *Primer Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos*, UNGS, PUEC-ISS-UNAM, UNQ, Buenos Aires, Argentina, versión electrónica: <http://www.urbared.ungs.edu.ar/pdf/paneles/Samuel%20jaramillo.pdf?PHPSESSID=eb9053db1de3ecd3a94aea1cf51f41ee>

LEZAMA, José Luis, [1993], 2002, *Teoría social, espacio y ciudad*, El Colegio de México, México DF, México.

LUNGO, Mario, 1996, "The challenges of urban research: a Latin American perspective", *International social science journal* XLVIII (48), UNESCO.

MOURA, Rosa, 2003, "Inversiones urbanas en el contexto de la competitividad y globalización: los eventos en Curitiba", *Eure*, año/vol. 29, número 086, mayo, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

PAPA, Gabriel, 2004, *La herencia del neoliberalismo en América Latina y los márgenes de maniobra de los gobiernos progresistas*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo Uruguay.

PINO Hidalgo, Ricardo A. 2006, "Los estudios urbanos y la perspectiva histórica. Un diálogo en construcción", *Ciudades*, Núm. 70, abril-junio 2006, RNIU, México DF, México.

PRADILLA Cobos, Emilio, 2010, "Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina", *Cadernos Metropole*, v. 12, N° 24, Sao Paulo, Brasil.

PRADILLA Cobos, Emilio, 2009, "Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo" en *Los territorios del neoliberalismo en América Latina. Compilación de ensayos*, UAM-X/Miguel Ángel Porrúa, México.

PRADILLA Cobos, Emilio, 2005, "La extinción de la planeación urbana", *Ciudades* N° 66, RNIU, Puebla, México.

PRADILLA Cobos, Emilio, 1998, "Metrópolis y megalópolis en América Latina", *Diseño y Sociedad*, núm. 8, UAM-X., México DF, México.

PRADILLA Cobos, Emilio y Ricardo A. Pino Hidalgo, 2004, "Ciudad de México: de la centralidad a la red de corredores urbanos", *Anuario de Espacios Urbanos*, UAM-X., México DF, México.

PRECEDO Ledo, Andrés, José Javier Orosa González, Alberto Míguez Iglesias, 2010, "De la planificación estratégica al marketing urbano: hacia la ciudad inmaterial". *Eure*, vol. 36, núm. 108, agosto, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

PRESTON, P.W. [1996] 1999, *Una introducción a la Teoría del Desarrollo*, Siglo XXI, México DF, México.

RODRÍGUEZ Vásquez, Juan Carlos, 1999a. "Lecciones de la experiencia en Venezuela" *Ciudades* N° 42, abril-junio, RNIU, Puebla, México.

RODRÍGUEZ Vásquez, Juan Carlos, 1999b. "Planeación y gestión urbana local", *Ciudades* N° 41, enero-marzo, RNIU, Puebla, México.

SABATINI, Francisco y Federico Arenas, 2000, "Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile", *EURE*, diciembre, año/vol. XXVI, núm. 79, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

SÁNCHEZ Mejorada, Ma. Cristina, 1993, "Las ZEDEC y la participación de la sociedad civil", *Ciudades*, N° 20, octubre-diciembre, RNIU, Puebla, México.

SCHTEINGART, Martha, 2007, *Problemas y políticas urbanas en América Latina: certidumbres y falacias*, El Colegio de México, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT) Nairobi, Kenia.

STREN, Richard, 1998, *Urban Research in the Developing World: From Governance to Security*, Project on Urbanization, Population, Environment, and Security. Supported by the U.S. Agency for International Development through a cooperative agreement with the University of Michigan's Population Fellows Program, Michigan, Estados Unidos de Norteamérica.

STEINBERG, Florian, 2001, *Planificación Estratégica Urbana en América Latina: Experiencias de Construcción y Gestión del Futuro*, Santa Cruz de la Sierra, Programa de Apoyo para la Implementación de Planes de Acción – Hábitat II (SINPA), Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Consultado el 3 de marzo de 2012 en: <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/buenosaires2010/consejo/actividades/comisiones/metropolitana/2004/13-sept-04/COMPAR~1.PDF>

WILLIAMS, Jhon, 2004, "Sistemas urbanos en América Latina: Globalización y Urbanización", *Cuadernos de geografía*, núm. 13, Departamento de Geografía, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C. Colombia.

VAINER, Carlos, 2000, "Pátria, empresa e mercadoría: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estatístico Urbano", en O. Arantes, C. Vainer y E. Maricato, *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, Vozes, Petrópolis, Brasil.

VALLADARES, Licia y Magda Prates Coelho, 1995, "La Investigación Urbana en América Latina. Tendencias Actuales y Recomendaciones, Gestión de las Transformaciones

Sociales”, MOST, Documentos de debate, núm. 4, UNESCO,
<http://www.unesco.org/most/vallspa.htm#ELDESARROLLO>.

VERGARA Estévez, Jorge 2001, “La contribución de Hinkelammert a la crítica latinoamericana del neoliberalismo”, *Polis Revista de la Universidad Bolivariana*, vol.1, núm. 2, Universidad Bolivariana, Santiago, Chile.