

# **La gran intervención urbana en América Latina. De la evaluación a la emergencia de una estrategia de planeación urbana**

---

The Great Urban Intervention in Latin America.  
From the Evaluation to the Emergence of an  
Urban Planning Strategy

*Luis H. Patiño Camacho\**

---

\* Doctor en Estudios Urbanos y Ambientales por El Colegio de México. Profesor Investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Correo electrónico: lhpatinoc@hotmail.com.

## **Resumen**

En América Latina, se requiere abrir un debate con respecto a la práctica racional de la planeación urbana, las teorías, métodos y resultados. Para iniciar esta discusión, en el presente trabajo, nos centramos en realizar una revisión crítica de la planeación urbana en la región. Es indispensable realizar un ejercicio realista y a la vez imaginativo para replantear y revitalizar al proceso de planeación urbana y vislumbrar un futuro digno tanto para las metrópolis como para los gobiernos, la sociedad y quienes participan en el proceso de controlar el desarrollo urbano. Como toda evaluación de resultados, esta nos posibilitará explicar e iniciar la construcción social de una estrategia emergente y crear la necesidad de un cambio estructural.

**Palabras clave:** Instituciones de planeación, legislación, ciudad, metrópoli, planeación urbana, América Latina.

## **Abstract**

In Latin America, it is necessary to open a debate regarding the rational practice of urban planning, theories, methods and results. To start this discussion, in this essay, we focus on a critical review of urban planning in the region at a global level, which goes beyond the specificities of each country. It is essential to carry out a realistic and at the same time imaginative exercise to rethink and revitalize the urban planning process and envision a worthy future both for the metropolises and for governments, society and those who participate in the process of controlling urban development. Like any evaluation of results, this one will allow us to explain and initiate the social construction of an emerging strategy and create the need for a structural change.

**Key words:** Planning institutions, legislation, city, metropolis, urban planning, Latin America.

## Introducción

Los esfuerzos presentados para llevar a cabo la planeación urbana en América Latina, del siglo XX a las dos primeras décadas del XXI, han sido grandes, pero insuficientes. Solo ha constituido una diversidad de intervencionismo o dirigismo estatal más o menos persistentes y vigorosos. Después de la crisis del “Estado de bienestar”, se presentó un cambio profundo en la organización del sector público, caracterizados por el control de costes, desregulación, privatización y búsqueda de la eficiencia y eficacia, es decir, se persiguió la implantación de un nuevo modelo de administración pública, cuya práctica son los principios del sector empresarial, para la planeación estratégica. El resultado ha sido que en algunos casos solo han instaurado tímidas manifestaciones de planeación parcial, no obstante a la fuertes estructuras institucionales que fueron creadas desde el siglo XX y que se han modernizado con el establecimiento de nuevos ministerios y comisiones dedicados a capacitar alcaldías para mejorar la situación, tales como la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (México), el Comité Interministériel d’Aménagement du Territoire (Haití), y la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Paraguay) ([blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles](https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles)).

Con esta importante acción de pretendida ordenación de la urbanización, es falsa la idea popular de la ausencia de planeación en la organización de las ciudades de nuestra región. Los intereses humanos no son considerados y todo intento por establecerlo sin considerar lo comercial y el valor del suelo han estado destinados al fracaso. Algunos estudios han señalado los rasgos más característicos de la planeación, es que esta ha tenido una función más *decorativa* que *indicativa* o más *retórica* que *efectiva* (Wynia, 1972: 3); ha sido útil para negociar ayuda financiera externa (Cibotti y otros, 1974: 39 e Ilpes, 1969); ha servido como ejercicio retórico para recobrar el consenso social y político perdido por el Estado; ha demostrado ser un elemento vital para el funcionamiento del sistema (Matus, 1978: 4); y también se ha presentado de forma más *normativa* que *sustantiva* (Garza y Puente, 1989: 98). En la teoría y práctica ha estado influenciada por el conocimiento occidental originado en Estados Unidos y Europa (Blowers and Evans, 1997; Brooks, 2002;

Campbell and Fainstein, 1998; Friedmann, 1987; Mandelbaum, 1996; Taylor, 1998 y Faludi, 1973). También, con base a nuestra experiencia, el proceso de planeación presenta poca referencia a las restricciones socioespaciales o al contexto urbano que buscan afectar. Esta racionalidad ha priorizado los intereses económicos, políticos e ideológicos de grupos dominantes y, por lo tanto, ha marginado a los grupos mayoritarios de las decisiones públicas. El resultado de este tipo de planeación es un orden urbano que contiene un conjunto de desigualdades e injusticias.

El balance de los intentos de planeación urbana no es ninguna sorpresa para todos los que han tenido algo que ver con ellas, ya sea como agencias internacionales, responsables políticos y administrativos, ya como técnicos, críticos o población afectada. Después de los más importantes esfuerzos, y luego de un periodo de cierto optimismo y hasta de cautelosa euforia, comprendida entre 1940-1960, los intentos de planeación han revelado síntomas de estancamiento, fracaso y retroceso, que han configurado un clima de desilusión y apatía desde finales de los años setenta y que continúa hasta las dos primeras décadas del siglo XXI con el predominio del mecanismo del libre mercado. Vale la pena mencionar que desde los años ochenta del siglo XX, las sociedades y ciudades latinoamericanas vienen experimentando grandes mutaciones estructurales y profundas tensiones, derivadas de los cambios de modelos centralizados/descentralizados, inherentes a los diversos e interrelacionados estadios de transición política, económica y de gestión.

Como oposición a los resultados de estos cambios, algunos proyectos políticos de centro-izquierda han logrado llegar al poder y administrar el desarrollo urbano con políticas que continúan facilitado los criterios empresariales y al mercado, con lo cual no han modificado sustancial-

---

<sup>1</sup> Como en Brasil con el PT en sus 32 municipios, la Izquierda Unida en Lima, el Frente Amplio en Montevideo y el PRD y Morena en México. Vale la pena mencionar que la política urbana del gobierno mexicano de centro-izquierda, en el periodo de 2018-2024, está orientada a impulsar la política neoliberal de recalificación de los barrios pobres a través del mejoramiento barrial. Lo mismo ocurre en Uruguay, Brasil, Venezuela, Chile, Argentina, Colombia y Bolivia, en las que la izquierda gobierna varias ciudades.

mente los principios neoliberales, a los cuales formalmente se opone.<sup>1</sup> Si no se ha ganado espacio para reformas fuertes, sólo caben reformas parciales, manteniendo sin cambios el sistema político y el sistema económico (Coraggio, 1992). Parece ser que la izquierda latinoamericana no ha podido ejecutar un proyecto urbanístico emergente. El papel de la ideología y de una nueva forma de aplicar los recursos y mecanismos en una política económica, social y urbana alternativa no ha permitido el establecimiento y la implementación de una *planeación urbana emergente* en beneficio de los grupos sociales necesitados, y tampoco ha atendido las causas estructurales que han producido la desigualdad. En este sentido, el marco de la política neoliberal hasta ahora determina la política urbana local de gobiernos diferentes (Patiño, 2017).

En más de un siglo, los esfuerzos de los gobiernos urbanos y el de los intereses dominantes se han orientado a adaptar el espacio urbano a las transformaciones económicas y sociales del capitalismo dependiente, tanto en su etapa industrial como en la actual de predominio de los servicios. Se cambia la forma y se exalta a las ciudades con la finalidad de convertirlas en ciudades para la inversión —predominio del valor de cambio, en lugar de ciudades para el hábitat y habitar, relegando a segundo termino el valor de uso—. En este contexto, se piensa que lo óptimo para la economía beneficia a todos. Sin embargo, el resultado es que no hay beneficios tangibles para la población urbana. Hoy en día es difícil pensar que se pueda construir un nuevo entorno urbano más humano, encaminado a terminar con las desigualdades urbanas que producen la diferenciación socioespacial (separación entre barrios pobres y zonas residenciales para ricos), eliminar el deterioro del medio ambiente natural y humano y, de manera general, construir nuevas condiciones en el espacio vital donde todos puedan tener un hogar decente y un entorno adecuado con una vida cotidiana digna, es decir, defender una ciudad abierta frente a sus enemigos quienes paulatinamente la vienen cerrando.

En este trabajo, nos interesa realizar una revisión crítica de la planeación urbana en la región latinoamericana y explorar una respuesta emergente que incentive el debate contra el pesimismo y apatía, en la cual parece estar sumergida la planeación urbana en el continente. Pensamos que es indispensable realizar un ejercicio realista y a la vez

imaginativo para replantear y revitalizar al proceso de planeación urbana y vislumbrar un futuro digno para la sociedad y quienes participen en el proceso. Las cuestiones que incentivan y guían el desarrollo del escrito son: ¿cuáles son las causas de la frustración de no poder ordenar, controlar y conducir la urbanización en la región latinoamericana?, ¿qué intereses han protegido el proceso de planeación urbana, que a pesar de las importantes inversiones públicas perduran los problemas económicos, sociales y ambientales?, ¿cuál es la naturaleza del Estado y sus instituciones encargadas en la planeación?, ¿qué funciones han desempeñado los especialistas en planeación?, ¿el paradigma subyacente en la planeación responde a las características del fenómeno que trata de intervenir?, ¿los planes urbanos responden al contexto económico, político, social, ambiental y urbano latinoamericano?, ¿qué premisas fundamentales deben ser consideradas en una estrategia emergente?

Una evaluación de los resultados contribuirá a explicarlas e iniciar la construcción social de una estrategia emergente y crear la necesidad de un cambio estructural. Para cumplir con los propósitos de la evaluación, vale la pena recordar que nos encontramos ante una importante diversidad de situaciones, que se expresan en la configuración de los Estados, prácticas institucionales y distintas historias nacionales. Lo anterior no impide reconocer aspectos comunes como región capitalista dependiente en el sistema mundial, aspecto en el que se centra este trabajo, dejando de lado algunas particularidades espacio-temporales. Desde un punto de vista metodológico, hemos realizado un ejercicio documental para cumplir con los propósitos del trabajo, que se nutrió de la experiencia profesional en la investigación sobre el tema y la práctica en algunos ejercicios de planeación urbana en México. Este conocimiento constituye y sustenta los tres apartados que organizan el texto. Se inicia en el primer segmento presentando una revisión general de la acción de planeación urbana estatal y los problemas que se han manifestado. El segundo estudia las características que presentan los planes urbanos y la función de los técnicos que los elaboran. En la tercera parte, basados en las reflexiones antecedentes, se realiza un esfuerzo realista e imaginativo para replantear y revitalizar el proceso de planeación urbana y proporcionar elementos emergentes que le otorguen *legitimidad* y se re-

conozca la *función o utilidad* de ese proceso, concebido, con una visión amplia, como práctica científico-técnica, política y social.

Se reconoce la magnitud y la dificultad del tema en cuestión, debido a que son pocos los trabajos encaminados a realizar una evaluación macro de la práctica planificadora, un alto porcentaje de estudios sobre planeación urbana en América Latina se orientan a presentar casos de estudio de determinadas ciudades y políticas urbanas, pero poco útiles para tener una visión amplia del tema.

## **1. La acción planificadora del Estado y los problemas que presenta**

### **1.1. El sujeto de la planeación**

La naturaleza del Estado que ha llevado a cabo la planeación urbana constituye la primera causa relevante de los problemas. De principios del siglo XX hasta nuestros días, los Estados latinoamericanos expresan en la mayoría de los países un compromiso con el *statu quo*, no obstante, la formación extendida de movimientos sociales urbanos que han demandado modificarlo. Los gobiernos formales se han constituido de grupos socioeconómicos de interés, presión y poder, sistemas políticos de ideología específica, o han sido más fuertes que él y han sobre determinado sus orientaciones, los límites y resultados de su funcionamiento. Estos grupos de interés eligen, manipulan y corrompen a gobernantes y funcionarios y afectan decisivamente, a través de sus bases propias, decisiones y comportamiento, la forma, la estructura y la dinámica de la sociedad urbana que el Estado ha pretendido regular, ordenar y orientar hacia el futuro (Coraggio, 1992).

En la región, los factores exógenos han tenido una relevancia decisiva, a partir de la estructura del poder global, especialmente la hegemonía de Estados Unidos, la acción de las compañías transnacionales con matrices en dicho país y las agencias y fondos internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de las Naciones Unidas y Organización de Estados Americanos). Los unos y las

otras se constituyeron con mayor fuerza en centros de poder externos a la región. Toman decisiones fundamentales para cada país latinoamericano y para la región en su conjunto, que los Estados latinoamericanos deben acatar e incluirlas en la agenda pública, en la formulación y ejecución de sus políticas urbanas.<sup>2</sup> Estas decisiones se refieren a las características del comercio exterior; las inversiones; las localizaciones urbanas; la tecnología; la producción; los empleos; la creación y distribución del ingreso; los tipos de especialización; el grado de integración interna urbana y regional y la sostenibilidad. Estos movimientos fijan límite al desarrollo de las ciudades y al uso de los recursos actuales y potenciales de los países latinoamericanos, sujetando y limitando radicalmente las potencialidades del planeamiento urbano efectivo. Se convierten en escenarios que rebasan la esfera de acción del país y de los Estados nacionales; modifican los contextos previstos en la elaboración y diseño de los planes urbanos y condicionan su ejecución y sus resultados. Vale la pena mencionar que estos aspectos no son percibidos con mucha claridad por la sociedad latinoamericana, por la falta de transparencia en el proceso de planeación y por el manejo ideológico de temas como desarrollo, bienestar, competitividad, sostenibilidad, gobernanza, eficiencia y eficacia.

El poder de quienes forman el Estado real, o de quienes influyen efectivamente en su organización y funcionamiento, no llega a ser neutralizado por la población mayoritaria que presenta poco nivel de organización y de información. A la población solamente se les contacta o convoca para que cumplan las tareas de organización y control. El objetivo es que no se cristalice el potencial disruptivo que representa y se desborde el descontento social que ponga en cuestión el *statu quo*. La polarización en grupos y categorías, la falta de agrupación y articulación en organizaciones dotadas de una estrategia y de tácticas

---

<sup>2</sup> Durante el desarrollismo, la planificación urbana se subordinó al enfoque sectorial. Aparece como un requerimiento la articulación de los niveles urbano-regional, lo que se plasma en la Carta de Los Andes de 1956, surgida de una convocatoria de la OEA en Bogotá. En la actualidad, Naciones Unidas impone las denominadas “buenas prácticas”, que son políticas exitosas y modelos de ciudad para todas las ciudades del continente.

operacionales, los vuelve impotentes para ensamblar a sus integrantes en un cuerpo político capaz de influir decisivamente en la elaboración, el contenido y los resultados de la planeación. Su capacidad de participación política se ve adicionalmente sujeta por la restricción legal de las normas vigentes, que fijan el proceso de planeación con muchas restricciones formales y poca operatividad para la participación ciudadana.

De esta manera, la población mayoritaria no se siente responsable del funcionamiento y del futuro de las ciudades. Se produce una situación de impotencia y desánimo, manifestadas en la dependencia pasiva con respecto a los que tienen poder para otorgar beneficios particulares o grupales. La resultante es un bajo nivel de conocimiento, conciencia colectiva, debate y consenso públicos sobre los problemas del desarrollo urbano y sobre la posibilidad, utilidad y legitimidad de la planeación urbana en la región. Asimismo, no se concreta el estatus de ciudadanía en busca de soluciones a los problemas y conflictos urbanos.

El espacio que media entre gobernantes y gobernados se amplía, y ello tiene como resultado la toma de decisiones de manera vertical de los que gobiernan (arriba-abajo) y la indiferencia e irresponsabilidad de los ciudadanos, reduciéndose aún más la posible legitimidad de la planeación urbana. Este comportamiento incluso se ha observado en las últimas décadas con gobiernos progresistas, que han sido incapaces de controlar los comportamientos y las decisiones de los agentes inmobiliarios privados, cuyos estímulos y efectos se generan y difunden a todos los niveles, y queda inhabilitado por lo tanto para ejecutar una política coherente y enérgica que enfrente y resuelva la problemática de la urbanización capitalista. Esto último se puede observar en países como Brasil, Ecuador, Bolivia, Uruguay y México con gobiernos de izquierda o centro izquierda, que han sido incapaces de modificar el predominio del libre mercado y replican políticas de corte neoliberal que decían criticar: zonificaciones, megaproyectos urbanos, privatización de los servicios públicos, mercados inmobiliarios sin controles y contrapesos, renovaciones urbanas que provocan desalojos y desplazamientos de las poblaciones de escasos recursos, políticas devastadoras del medioambiente y productoras de contaminación.

## 1.2. Paradigma dominante

Los intentos de planeación urbana que se han operado en América Latina representan un modelo único subyacente, planeación comprensiva, con el predominio del plan director o regulador; su suplantación —o combinación— con el auge de la planificación de carácter desarrollista; y el de la crisis de la planificación (Sabate, 1992). La formalidad del modelo fija el predominio de la planeación como un instrumento técnico neutro: defiende el interés público y es una manera de crear buenas decisiones usando la razón en el proceso de toma de decisión en la construcción de un mundo mejor. Esto ha tenido como resultado, desde el inicio, la exclusión de un conjunto de alternativas humanas emergentes para las condiciones específicas de cada ciudad, y una postura ideológica que se encubre bajo una aparente neutralidad tecnocrática.

El plan regulador o maestro se orientó principalmente al ordenamiento físico de los componentes urbanos. El patrón surge y opera generalmente como respuesta al riesgo de una perspectiva política y social de la planeación, bajo el signo de un reformismo que ha cambiado a las sociedades urbanas de una manera conservadora. El modelo es presentado como una solución técnica (diseños, planos, códigos y normativas) para los grandes problemas que se manifiestan en las ciudades y su población y, que la mejor solución, siempre la dará el técnico; como si existieran soluciones puramente técnicas o, en otras palabras, técnicamente puras. Como si no existieran, dentro de una misma profesión o disciplina, diferentes enfoques de los problemas y de sus soluciones. La *planeación comprensiva* y la *actual planeación estratégica* de las ciudades no han estado a la altura de los problemas que enfrentan, por lo que muchos se han vuelto permanentes y el orden urbano que pretenden conducir no se observa muy ordenado, es decir, la situación que dio origen a la planeación no ha logrado ser modificada en sus rasgos esenciales (De Mattos, 1987).

Por ejemplo, en la ciudad de Quito, un conjunto de planes elaborados como el Plan Regulador de 1945, la normativa del Plan de 1967, la definición regional de 1973, la desconcentración y expansión microrregional de los mismos, identifican una intencionalidad de planificación que expresa la preocupación del municipio quiteño por su ciudad. Sin

embargo, el rápido crecimiento de la ciudad, la segregación residencial, funcional y espacial, la limitada oferta de servicios e infraestructura, la presencia de nuevos actores sociales y las transformaciones del paisaje urbano natural evidenciaron a fines de los años 80, en el contexto de la crisis económica, las limitaciones de las propuestas señaladas (Carrión, 1992).

Se ha impreso como sello que solamente el desarrollo urbano requiere cambios restringidos y prefijados para lograr el mantenimiento de la estabilidad social, de las actuales estructuras sociales y del ejercicio del poder. El modelo presupone e incorpora una visión propia del atraso y del desarrollo, que merece una atención especial.

Al parecer el enfoque básico ha sido superficial y mecánico, porque conceptualiza el desarrollo urbano de una manera lineal: asume la posibilidad de lograr el desarrollo ordenado en condiciones de igualdad con el modelo clásico capitalista occidental. Se soslayan las profundas diferencias de situación histórica entre el proceso capitalista de Europa Occidental y de Estados Unidos, y el que eventualmente se busca para América Latina. Además, se olvidan las radicales diferencias de contexto internacional, especialmente el papel decisivo de la relación de dependencia (Schteingart, 1973; Castells, 1973), a que está sometida la región y, por lo tanto, los obstáculos externos que limitan u obstaculizan el cambio social y la democratización política.

En segundo lugar, se propone una concepción en términos economicistas de los problemas del desarrollo urbano. Por ejemplo, los conflictos parecen limitarse a ciertos factores y rasgos: generación de empleos, carencia de innovaciones tecnológicas, atraso industrial y del conocimiento, falta de competitividad y vínculo con la red global de ciudades. La perspectiva y el proyecto del desarrollo urbano priorizan lo eminentemente económico; velan los aspectos y niveles ambientales, sociales, ideológicos, psicológicos, sus correlaciones e interacciones, el carácter complejo y global del proceso en las metrópolis. En consecuencia, la estrategia que se propone está encaminada a desencadenar la innovación tecnológica, el aumento de la productividad, la generación de empleos y el crecimiento que, actuando sobre el resto de la totalidad social, la transformarían, modernizarían, racionalizarían y otorgarían competencia. Este círculo virtuoso económico, también ten-

dría como resultado la democratización de la vida política en la ciudad a través de un nuevo modelo de gobierno denominado “gobernanza” y gobiernos abiertos. Esto último se puede observar en las oleadas de políticas descentralizadoras que se han operado desde la década de los años ochenta en todo el continente (Campesinos, 2002).

En tercer lugar, los modelos de planeación practicados han ignorado diversos patrones posibles de urbanización. No se define precisamente el significado y contenido del desarrollo de las ciudades, del sistema de valores que se adopta, de las alternativas que se enfrentan y de las opciones que se realizan, de los objetivos y los medios, de los requisitos internos y externos, de los agentes, de las resistencias, los intereses, los instrumentos y los impactos.

En el paradigma sustantivo y estratégico poco se detalla y profundiza en los aspectos sociales, ideológicos, culturales y políticos, que parecen no existir o cumplen un papel secundario en el proceso de planeación urbana. Los agentes, intereses y prácticas que producen conflictos en el crecimiento de las ciudades no son identificados y caracterizados de modo claro, ni se precisa qué se propone para vencer su resistencia a los cambios. La responsabilidad de los grupos latinoamericanos urbanos hegemónicos a enfrentar resulta eclipsada, o bien se alude a ella de modo tangencial, o se la considera como mero subproducto de los problemas urbanos manifestados. No se crea la necesidad de terminar el vínculo de dependencia externa y de modificar la ubicación subordinada de América Latina dentro del bloque controlado por Estados Unidos. Las relaciones con esta última potencia son planteadas bajo el supuesto de una armonía preestablecida de intereses (tratados de libre comercio, agendas urbanas u otros acuerdos) o de una posibilidad de reajuste a través de diversos tipos de negociación en aparentes condiciones de igualdad.

En los diversos paradigmas de planeación, no se precisa qué clases y grupos fundamentales pueden promover y asegurar un proceso global e ininterrumpido de desarrollo urbano ordenado sustentable o sostenible; cuáles serían sus modos de estructuración y acción; el reclutamiento de sus líderes; la formulación y articulación de sus motivaciones, actitudes e ideologías; su contribución a la dinámica de cambio y al logro de un consenso masivo y operante para los objetivos propuestos. No se deter-

mina qué grupos pueden y deben asumir la hegemonía en el proceso, ni de qué modo se repartirán los costos y beneficios. Suponemos que es posible organizar la ciudad definiendo nuevos instrumentos legislativos, de prevención, de control y de ordenamiento urbano, a través de escuchar, dialogar, colaborar, incorporar propuestas, ejecutar proyectos de ciudad incluyente y sostenida y evaluar en conjunto con la comunidad urbana.

La sociedad urbana es permanentemente convocada, interpelada e invitada por las autoridades locales, regionales, estatales y federales a participar a través de mecanismos que tienen por objetivo encauzar las posibilidades de intervención ciudadana, hacia ejercicios de acompañamiento y aval de políticas estatales, blindando de este modo el ámbito de la toma de decisiones efectiva y obstaculizando la construcción de una cultura cívica participativa que concrete el estatus de ciudadanía y construya ciudades más humanas (Patiño, 2019).

Entre el desarrollo urbano y los cambios sociales aparece una disociación. No se promueve, y parecen temerse, los cambios profundos en la estructura social y en la constelación de poder que sustentan a las clases dominantes. No se cuestiona ni la una ni la otra; se las considera normales e inocuas; o bien se espera su modificación progresiva de sentido democratizante, por el único logro del crecimiento económico. No se elabora una verdadera estrategia política para la urbanización, con determinación de alternativas, ideologías movilizadoras, formas organizativas y fases sucesivas. No se reflexiona acerca de las implicaciones y consecuencias de un proceso ininterrumpido de crecimiento urbano, la imagen de la sociedad urbana que surgiría de aquel y que se busca como proyecto histórico. Los planes urbanos sustantivos y estratégicos sistemáticamente han rechazado el crecimiento urbano por considerarlo un factor negativo, lo cual ha sido el ejemplo más evidente de los miedos que han estado presentes en la disciplina urbanística y en la sociedad urbana (Pavia, 2004).

La ideología explícita que se esboza no es suficiente para la movilización intelectual, emocional y práctica de los posibles protagonistas. Los conflictos previsibles según la evidencia histórica en procesos de este tipo son ignorados o relegados a la categoría de lo patológico e indeseable, que debe excluirse *a priori* a cualquier precio. Los esquemas

institucionales sugeridos resultan abstractos y formales, desvinculados del contexto global y carentes de base social y de operatividad.

En síntesis, los paradigmas propuestos en la planeación urbana latinoamericana no demuestran sus ventajas, ni persuaden sobre los riesgos de su frustración. No logra la aceptación de las élites dirigentes ni de la población mayoritaria, no logra su adhesión ni las constituye en base de consenso para las grandes decisiones y las acciones transformadoras.

No obstante, a los fracasos de la planeación urbana, los Estados y organismos internacionales (Banco Interamericano y Naciones Unidas, entre otros) continúan impulsándola, con una mayor institucionalidad porque se han creado nuevos ministerios, comisiones y en las últimas décadas institutos autónomos dedicados a mejorar la situación.

De la década de los años noventa a la fecha, el modelo pretende ser más estratégico que comprensivo, con mayor flexibilidad hacia la acción y la implementación, invitando a la comunidad para lograr la legitimidad. Los resultados actuales son desigualdades, medioambiente deteriorado, abandono de los espacios públicos locales, informalidad, división social del espacio en beneficio de las áreas más rentables y sin atender las necesidades de los grupos mayoritarios, desalojos y desplazamientos a periferias pobres.

Con la planeación estratégica, se transita en una ruta que va de una concepción racional comprensiva y rígida a otra más flexible y pragmática, cuyo interés es más el proceso que el producto, la viabilidad; así como de incluir a los sectores privados y a las organizaciones sociales. Su objetivo es responder al fenómeno urbano porque está enfocada al análisis del entorno y plantea el cambio de las tendencias; centra el desarrollo de las ciudades mediante el aprovechamiento de las ventajas y fortalezas en un medio ambiente de amenazas y oportunidades; busca el potencial del territorio y quiere estimularlo mediante la participación, la negociación, el consenso y el compromiso de los distintos actores de la ciudad.

La mirada de la planeación estratégica dejó de estar puesta en el largo plazo para enfocarse en objetivos más inmediatos o proyectos estratégicos. El Estado toma el papel de facilitador, para potenciar procesos de *governance* (gobernanza) y generar productividad y competencia. Es así, que este enfoque es considerado como una nueva visión, en tanto

que se basa no sólo en diferentes opciones, que toman en cuenta de manera simultánea lo económico, lo social y lo urbanístico, así como problemas de infraestructura, pero que también definen los estándares de control y revisión de todas las decisiones tomadas, para enfrentar una continua retroalimentación entre planes y lo realizado. En concordancia, tales planes se mantienen abiertos a posibles cambios futuros.

Los planes estratégicos tampoco han constituido una solución para las ciudades latinoamericanas, debido a que se sustentan en la idea de que la estrategia, o mejor, los proyectos estructurantes no han surgido de la participación social y de un proceso que busca la legitimidad ciudadana; los proyectos, siempre son fruto o de la audacia política o de las élites económicas, intelectuales y culturales.

Al igual que la planeación tradicional, el plan estratégico disuelve responsabilidades, puesto que más que una responsabilidad compartida, lo que resultará es un menor compromiso, al no asumir nadie, de manera formal, las obligaciones concretas. En suma, este tipo de planeación no ha sido fruto del consenso o del acuerdo de mayorías entre los agentes urbanos, porque al planear se han elegido proyectos que afectan a las mayorías y se han dejado opciones populares en el proceso.

En el aspecto formal, los planes estratégicos incluyen un órgano ejecutivo o directivo integrado por las principales instituciones económicas y sociales, que es dirigido por los agentes dominantes que conducen (timonean) un proceso de planeación, esto ha significado la consolidación de su dominio en la ciudad. La reducida participación ciudadana que se produce en los planes estratégicos, nunca ha logrado transformar el territorio urbano en su organización desigual. En este sentido, los productos de dichos planes, es la generación de valor añadido en la ciudad, la proyección internacional, el *city marketing* entre los más importantes. Todos estos temas son expresión de la ideología del nuevo liberalismo propio de la etapa de la globalización de la economía.

A partir de lo estudiado de los paradigmas de la planeación, se puede construir un cuadro comparativo para resumir y ejemplificar las diversas relaciones planteadas en el apartado. El resultado de las relaciones presentadas en el cuadro es el tránsito del dominio de la regulación pública, al dominio de una regulación semi-privada, aspecto que la planeación urbana debe mantener.

Cuadro 1. Relaciones entre tipos de Estado y modelos de planeación

Tipo de Estado	Políticas y paradigmas de planeación			
	Políticas sectoriales (infraestructura y servicios)	Políticas sociales	Políticas territoriales	Modelos de planeación
Bienestar	Generales	Universales	Centralizadas	Planeación comprehensiva (normativa)
Neoliberal	Restringidas y orientadas hacia la privatización	Focalizadas (dirigidas a grupos vulnerables)	Descentralizadas	Planeación estratégica

Fuente: Modificado de Sabate, 1992.

### 1.3. Naturaleza de la planeación

En los casos en que han existido proyectos o manifestaciones concretas de planeación urbana en los países latinoamericanos, la aceptación formal ha ido acompañada de una falta de determinación efectiva de estrategias e instrumentos que la sustenten, orienten e impulsen, casi en todo el siglo XX y en las dos décadas del XXI. Se ha tratado, además, de una planeación predominantemente indicativa, estática, limitativa y estratégica, tendiente al restablecimiento y conservación de situaciones de equilibrio, organización y al logro de cierto grado de crecimiento económico urbano competitivo.

La planeación opera e incide sólo con relación a niveles, aspectos y fenómenos parciales, y no con respecto a las esferas y resortes fundamentales de la economía, de la sociedad, de los sistemas políticos y sistemas ambientales. Constituye esencialmente una respuesta a *posteriori* —acción saneadora— frente a cambios producidos sin que el Estado haya cumplido un papel decisivo en ellos, y sin que la sociedad se haya colocado en situación de inducirlos y controlarlos, para canalizarlos en forma rígidamente predeterminada, previniendo algunos de sus efectos y preservando determinados sectores. Se actúa mediante un trabajo de

prevención, menos para emprender e innovar que para impedir, tratando de recuperar y controlar fenómenos que se conoce y domina de modo imperfecto y tardío. A la falta de voluntad y de capacidad para desencadenar innovaciones se agrega una debilidad generalizada para la integración de las modificaciones producidas. Surgen desajustes incesantes por la rapidez de los cambios insatisfactoriamente integrados a través de planes y programas aplicados con retraso y condenados a la permanente desactualización.

En sus diversos modelos que van de racionalidad comprensiva a la estratégica, la planeación urbana no resulta así positiva ni creadora, y es inadecuada para prever, anticipar, orientar y ejercer un control dinámico para la creación deliberada del futuro urbano. No suscita, moviliza, ni concentra el potencial de aspiraciones y energías de la sociedad latinoamericana de acuerdo a un proyecto colectivo de espacio público y ciudades incluyentes, justas y equitativas.

#### **1.4. Marco jurídico-institucional**

El marco jurídico-institucional creado para una sociedad estructuralmente más sencilla y para la operación de los modelos primario-exportador de crecimiento ha resultado inadecuado para las exigencias y políticas de un desarrollo urbano planificado. Este carece de normas constitucionales y de legislación específica que dan bases y perspectivas ciertas a la planeación urbana como función legitimada del Estado, especialmente durante las primeras siete décadas del siglo pasado. Los intentos de planeación quedaron sometidos a las vicisitudes e incertidumbres emergentes de un conglomerado heterogéneo y contradictorio de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, correspondientes a los niveles nacional, estatal y municipal, y emanadas de los poderes legislativos y ejecutivos y de las decisiones jurisprudenciales. De acuerdo a Hardoy y Satterwaite (1987), las leyes que regulan la propiedad y el desarrollo de las actividades urbanas, han sido aprobadas ignorando las necesidades y posibilidades de los grupos mayoritarios, especialmente de los pobres, en síntesis, se presenta un problema de inadecuación del marco legal vigente para la producción u organización del espacio urbano, en efecto hay una ausencia por parte del Estado y las

tecnocracias de los países latinoamericanos, de las formas en que son producidas las ciudades (Duhau, 1998).

La situación se ha visto agravada por la existencia de entes públicos descentralizados, institutos y diversas comisiones de planeación, en las últimas tres décadas. Se carece, además, de un grupo suficiente de juristas dotados de mentalidad innovadora, imaginación, independencia de criterio, valor político y solidez técnica, capaces de desafiar a los enemigos y obstáculos del desarrollo urbano, y de contribuir al mejor uso, a la adaptación o a la modificación de las normas e instituciones existentes para la solución de los problemas planteados por la planeación en las grandes metrópolis. Los juristas, ya sea en calidad de abogados, de magistrados, de legisladores o de funcionarios, se desempeñan en su mayoría como agentes del *statu quo*: justifican y defienden al sistema y a los regímenes vigentes, a menudo encubiertos merced a la identificación con tecnicismos de apariencia neutral y de eficiencia y eficacia.

De la década de los años ochenta a la fecha, los marcos jurídicos en América Latina se han incrementado en materia de planeación urbana, en el periodo se han incluido nuevos instrumentos para lograr mayor rentabilidad e involucrar a los ciudadanos en la esfera pública, en la creación de nuevos ministerios, institutos y comisiones de carácter autónomo. A la misma vez, la profesión de la planeación urbana cuenta con más profesionales y asociaciones de planificadores.

La existencia del marco jurídico ha tenido como efecto la elaboración y existencia de múltiples y diversos planes urbanos: nacionales, estatales, metropolitanos, municipales, planes maestros, planes de movilidad, desarrollo barrial, renovación de centros históricos, marketing urbano y sostenibilidad. En la realidad urbana, este auge de planes no ha tenido mucha incidencia para eliminar las desigualdades, incrementar el bienestar y democratizar la vida urbana latinoamericana. Los planes existen porque el marco jurídico obliga a los gobiernos a elaborarlos, pero no están investido de legitimidad, función y utilidad.

### **1.5. El aparato administrativo**

El aparato administrativo, con algunos cambios, es la herencia de la etapa anterior y más estática, resulta inadecuado para las exigencias de un

desarrollo urbano desigual caracterizado por el desempleo, subempleo, pobreza, carencia de vivienda y equipamientos, problemas de transporte, polución, exclusión política, ausencia de control democrático del gasto público, carencias de espacios públicos y opresión en la vida cotidiana. La burocracia tradicional resiste un proyecto de planeación urbana que pueda significar una exigencia de reforma administrativa, y trastocar así las constelaciones de poderes e intereses creados, generando desafíos y penosos reajustes de mentalidad y hábitos. La organización administrativa sectorizada no responde a un esquema general informado por una clara concepción del desarrollo urbano y de una política integrada en aquella. No existen reglas precisas sobre división, asignación y coordinación de poderes, funciones y tareas. Mientras que la necesidad de enfrentar la problemática urbana multiplica y complica las tareas a cargo del Estado, este no dispone de las posibilidades y pautas de eficacia que sólo un cierto grado de desarrollo material, político y cultural podría proporcionarle. Las deficiencias se manifiestan en todos los aspectos y niveles del aparato administrativo, y entre ellas importa destacar las siguientes.

### **1.5.1. El nivel superior de dirección**

En el más alto nivel de la dirección pública coexisten y se entrelazan la centralización y la dispersión —llamada descentralización, igualmente exageradas y nocivas. Los factores de una tradición secular, la concentración de poder socioeconómico y político, los desniveles regionales, la absorción de tareas por el Estado, contribuyen a la máxima centralización y verticalidad, tanto geográfica como orgánico-funcional de la administración pública. En el poder Ejecutivo y en el equipo inmediato del presidente, gobernador o presidente municipal se concentra una gama amplísima de facultades y posibilidades de acción, en desmedro de la eficiencia de aquéllos, así como de los órganos y funcionarios intermedios e inferiores y de los entes estatales y locales. El ejercicio real de estas facultades concentradas se ve limitado o frustrado por la imprecisa definición de objetivos y de condiciones para su cumplimiento; por la debilidad y las limitaciones técnicas de los equipos directivos superiores y de los órganos operativos; por la inexistencia de sistemas

adecuados de división y coordinación de tareas, de comunicación y de participación de todos los niveles y entes de la administración.

El poder ejecutivo carece casi siempre, del todo o en grado suficiente, de un grupo mayor de asesores y de órganos especializados en desarrollo urbano que complementen y refuercen su actividad (oficinas centrales de coordinación, planeación, presupuesto, personal, organización y métodos). Cuando ellas existen, suelen carecer de recursos y de personal adecuado de autoridad, prestigio y experiencia suficientes para ejercer funciones de asesoramiento, supervisión y dirección general. Sus actividades están generalmente divorciadas del resto de la administración, lo cual las priva de fuerza ejecutiva. No llegan a formar un verdadero grupo técnico integrado, ni el ordenamiento del territorio ocupa un lugar importante en la agenda pública. Cada una tiende a ser una administración paralela a entrar en conflicto con las secretarías y departamentos tradicionales. Estos, por su parte, ven deteriorados su papel y su capacidad de decisión por los excesos de los líderes o un presidencialismo personalista y por la falta de criterios adecuados de descentralización y coordinación. Resulta entonces un desajuste normal entre los distintos aspectos de los planes, programas y proyectos urbanos a cargo de las diversas secretarías y agencias, con secuelas de fragmentación y duplicación de funciones, desperdicio de esfuerzos, incumplimiento total o parcial de los objetivos perseguidos.

Con respecto a la dispersión, a medida que el Estado asume nuevas tareas, y que la centralización limita la flexibilidad y la eficiencia, se tiende no a ampliar y mejorar los órganos ya existentes, sino crear otros nuevos, como los institutos, dotados de una cierta autonomía que ellos mismos procuran, naturalmente, acrecentar. Este proceso se cumple de modo inorgánico, en la búsqueda de soluciones ocasionales y de reformas aisladas, mediante una continua y asistemática agregación de entes, mecanismos y responsabilidades al aparato tradicional. Proliferan los organismos públicos autónomos (nacionales, regionales, estatales, municipales), en número excesivo con relación a las funciones a cumplir, sin reglas precisas que aseguren la cohesión y el ajuste a los principios de una buena administración. Ello afecta la unidad y la capacidad ejecutiva del gobierno, la organicidad y continuidad de su acción, sus funciones de supervisión y evaluación. La administración pública ur-

bana termina por presentarse como un agregado de grandes y pequeñas ruedas que funcionan separadamente en el vacío urbano.

### **1.5.2. El personal**

Los Estados latinoamericanos sufren de una disponibilidad inadecuada de personal en lo que respecta al número, la calidad y la eficiencia para la planeación urbana. La insuficiencia del número y de la calidad del personal superior y de la capa intermedia de cuadros tecnificados va acompañada por el exceso de personal en los niveles inferiores. No existe, y cuando existe no tiene aplicación efectiva, una carrera profesional de administración pública, para el reclutamiento, la asignación de cargos y las remuneraciones; prevalece el clientelismo: recompensa por los favores prestados en intercambios políticos. No se crean condiciones para la aparición, el mantenimiento y el despliegue en la acción de una élite gerencial pública (Nickson, 1998).

En cuanto a la formación de cuadros que alimente al sector público, la profesionalización ha venido en decremento, debido a que las escuelas especializadas han casi eliminado los cursos de planeación, tanto teórica como práctica. En este sentido, los egresados —que se han incrementado— con alguna especialización urbana, cuando llegan a puestos públicos, no tienen las bases para operar la planeación. En consecuencia, cuando la llevan a cabo se muestran grandes rasgos de improvisación y una curva de aprendizaje de larga duración, que termina cuando concluye el periodo administrativo y son separados de sus cargos.

### **1.5.3. La administración financiera**

Las deficiencias de la política y de la administración financiera se manifiestan sobre todo en los niveles del presupuesto, del control fiscal y la tributación. Tampoco existe una adecuada coordinación entre las oficinas y actividades presupuestarias, controladoras e impositivas, ni entre aquellas y las vinculadas a los aspectos fundamentales de la política urbana y de la planeación.

Es importante mencionar en este aspecto que se elaboran y proyectan grandes planes metropolitanos, que tal vez solucionen los problemas

urbanos, pero desde el punto de vista financiero se desconoce cuál es el presupuesto necesario para llevar a cabo los grandes proyectos propuestos, en otras palabras, no se calcula el costo del plan y si existen los recursos en la administración pública que cubra este costo. El resultado es que son “planes de cajón”, es decir son archivados en los cajones de los escritorios burocráticos.

#### **1.5.4. Información y participación**

Los servicios estadísticos y las investigaciones sobre la realidad urbana a planificar son insuficientes, y con frecuencia de hecho casi no existen. El ejemplo característico en las metrópolis de América Latina es la información del mercado inmobiliario, la cual es parcial y en ocasiones se oculta para llevar a cabo prácticas de especulación con el territorio urbano. Las actividades que lleva a cabo el Estado como la formulación, ejecución y evaluación de planes se hace, en gran medida, sobre la base de intuiciones, conjeturas y un conocimiento defectuoso o parcial de la realidad urbana.

Los órganos y mecanismos de formulación, ejecución y evaluación de planes urbanos, en los niveles políticos, administrativos y técnicos, están distanciados o sin coordinación con los representantes y componentes de los principales sectores interesados en las decisiones. Ello determina el desaprovechamiento del apoyo potencial a la planeación, es decir, la legitimidad; el desconocimiento, la indiferencia, la desconfianza o la resistencia de la población mayoritaria, destinatarias y posibles protagonistas de la planeación urbana. Se contribuye así a facilitar el burocratismo, y el aprovechamiento de los planes y programas por grupos minoritarios de interés, de presión y de poder.

#### **1.5.5. El burocratismo**

El recargo de tareas sobre una administración inadecuada, su divorcio de la realidad, la tendencia general al incumplimiento y a la evasión de las normas, a la ineficiencia y a la corrupción, han generado como reacción del Estado el aumento de los reglamentos, normas y controles, el papeleo, el incremento de autoritarismo y arbitrariedad de los funcio-

narios; en síntesis, el agravamiento de la burocratización. Ello aumenta las demoras y los costos; absorbe más tiempo y energía del personal y de la población; refuerza la corrupción, la desconfianza y la evasión de la ley por los distintos agentes; ensancha más la distancia histórica entre gobernantes y gobernados.

Como lo hemos analizado, la problemática de la planeación urbana surge de la naturaleza y comportamiento del Estado y del aparato administrativo; esta incide y se replantea de manera más específica a nivel de instituciones para la planeación, de los planes mismos y de los técnicos participantes, temas que requieren un mayor análisis, que desarrollaremos en el siguiente apartado.

## **2. Las instituciones, los planes y los técnicos**

Las decisiones básicas tendientes a la formulación y ejecución de un plan urbano, las políticas que de éste surgen, se concretan en un conjunto de normas, directivas y controles, de impulsos, incentivos y disuasivos, que requieren elaboración, aplicación, vigilancia y reajuste. Ello impone opciones especiales de tipo político y administrativo: ¿qué órgano público es el encargado de la elaboración y ejecución del plan urbano?, ¿con qué facultades cuenta?, ¿cuáles son las relaciones que tiene con las autoridades políticas, los departamentos administrativos, los grupos socioeconómicos y políticos?, ¿qué procedimientos administrativos y legislativo existen para la preparación y aprobación del plan?, ¿quién supervisará su implementación y evaluará sus resultados?

En América Latina ha existido una considerable diversidad de soluciones, tanto en lo referente al tipo de instituciones, como al plan mismo.

### **2.1. La institución de planeación**

El órgano especial de planeación urbana ha tenido un comportamiento heterogéneo en los distintos países de la región y en las distintas fases que se suceden en cada uno de ellos; variedades que surgen de sus funciones específicas, ubicación, tamaño, estructura.

Las dependencias de planeación han abarcado algunas, varias o casi todas las funciones de reunión, análisis y evaluación de información previa; la preparación del plan, los programas y los proyectos (examen y selección de necesidades, recursos, objetivos y prioridades); algún grado de participación en las decisiones políticas; la formulación de directivas y el cumplimiento de tareas para la ejecución; la evaluación de la marcha y de los resultados; la proposición y modificaciones y reajustes.

Respecto de su ubicación, de la década de los años setenta a la fecha, pueden encontrarse en el nivel superior de la administración pública, como secretarías o ministerios de Estado, con amplia autonomía con respecto al resto del aparato burocrático, por integración en la maquinaria administrativa a nivel ministerial. También pueden ser un órgano formalmente autónomo del Ejecutivo y de los ministerios (actualmente en los Institutos), inscritos en las actuales políticas de descentralización.

Con respecto a su tamaño, éste varía de acuerdo con la amplitud de la planeación (restringida o total, indicativa o imperativa, comprensiva o estratégica) y de las funciones (sólo planeamiento o facultades de ejecución); grado de desarrollo de las oficinas ministeriales, sectoriales y regionales; disponibilidad de personal capacitado.

La estructura parece relacionarse con sus funciones, ubicación y tamaño, y con las tradiciones y vicisitudes político-institucionales del país en cuestión. Por encima y más allá de esta diversidad, es posible constatar algunas fallas y debilidades comunes del órgano de planeación urbana que parecen surgir en los distintos tipos y experiencias:

- a) El órgano de planeación existe y funciona como ente disociado de los ministerios, secretarías y departamentos administrativos regulares, y de las fuerzas socioeconómicas y políticas, de sus intereses, motivaciones y comportamientos. La comunicación solo se produce eventualmente y es mediada a través del ejecutivo, o de consejos o juntas coordinadoras que no siempre cumplen sus fines. Carece de apoyo, de estabilidad, de recursos y poderes adecuados para la toma de decisiones, de cuadros calificados, de responsabilidad política y administrativa, de significación en el Estado y en el sistema de poder y de rango institucional. La

orientación que recibe de las autoridades ejecutivas es, con frecuencia, escasa y errática, y pueden producirse discrepancias y razonamientos. Las vicisitudes políticas y cambios de gobierno producen la discontinuidad del personal planificador, la abolición o la liquidación de los planes en marcha y la elaboración de nuevos, sin mediar un ejercicio de evaluación de los planes que tuvieron vigencia. La institución planificadora por lo general esta desvinculada de los ministerios o secretarías; de los órganos financieros y presupuestarios; departamentos gubernamentales y entes descentralizados; de los órganos sectoriales, regionales y municipales. Ellos no suelen participar de modo sistemático en la discusión del plan urbano, niegan información, multiplican las críticas, resisten la formulación, obstaculizan la coordinación, la ejecución, la supervisión y los reajustes. La situación incierta y el papel errático de quien planifica puede crear situaciones de desventaja para los ministerios y otros entes gubernamentales, y fricciones internas en el gabinete administrativo. Las presiones particulares de sectores, grupos y partidos suelen ir acompañadas de actitudes de desconfianza y hostilidad hacia la dependencia de planeación. El órgano planificador tiende a convertirse en agente técnico neutral, sin responsabilidad, con función simbólica y comportamiento ritual; dedicado a la formulación de planes en el papel, sin presentar opciones fundamentales, bases sólidas y criterios de evaluación de resultados; queda referido a cuestiones secundarias, con escasas posibilidades de realismo y de vigencia operativa.

- b) Una situación inversa, pero menos frecuente, puede producirse en el caso de una dependencia planificadora creada como un ente autónomo, Instituto de Planeación, con facultades combinadas de planeamiento y ejecución. El mismo puede llevar a una concentración exagerada de poderes, recursos y tareas y del personal más apto y especializado; a la cristalización de una organización demasiado compleja, absorbente e inmanejable; al goce de una autonomía y una expansión excesivas y peligrosas; a la adquisición de intereses creados en sus propias actividades y resultados; a la burocratización y la pérdida de objetividad

y flexibilidad. Este proceso cuestiona y pone en entredicho las funciones y responsabilidades de los ministerios, departamentos gubernamentales y entes descentralizados, reduciendo a muchos de ellos a una situación de satélites. El órgano planificador puede convertirse, en definitiva, en un Estado dentro del Estado, refractario a la injerencia del gobierno central y en rivalidad con sus facultades actividades específicas, y volverse así fuente de desajustes, desdoblamientos y conflictos político-administrativos.

El gobierno nacional, a pesar de las modernas políticas descentralizadoras, centraliza el proceso de planeación de modo unilateral y vertical, por competencia propia, por la concentración y redistribución recursos, y a través de una multiplicidad de órganos con atribuciones e influencias con respecto a los niveles locales y regionales.

El centralismo de hecho —descentralización formal— obstaculiza todas las políticas de descentralización, refuerza el debilitamiento de los estados y municipios, y priva a sus gobiernos de poderes, recursos y mecanismos para la elaboración y ejecución de planes y programas urbanos autónomos. Por otra parte, el gobierno central debe confiar a los gobiernos estatales y municipales la implementación de las políticas, planes generales y el ejercicio de controles. En la práctica, los gobiernos locales no están en condiciones de asumir estas tareas, o bien tienden a usar sus facultades legislativas y administrativas propias, haciendo caso omiso de las directivas del gobierno central, o actuando incluso en contradicción con las mismas.

Los gobiernos locales exhiben cada vez más rasgos de incapacidad y regresión. A las limitaciones y fallas tradicionales se han agregado las emergentes del incremento en el número y en la complejidad de las necesidades urbanas; de los fenómenos fuera de control (áreas metropolitanas y ciudades región); de la insuficiencia de recursos financieros, técnicos y humanos; de la absorción de funciones por el gobierno central. Los gobiernos municipales no tienen participación efectiva en las decisiones de los organismos centrales que afectan irreversiblemente, en el presente y para un futuro, las jurisdicciones y estructuras locales, no obstante, las políticas de descentralización. Los municipios intentan mantener entes planificadores, planes y programas locales sin

soportes normativos y financieros, que resultan insuficientes e inadecuados, pero a través de los cuales ejercen una resistencia pasiva a la planeación nacional y contribuyen a que la matriz global de crecimiento urbano se presente como un mosaico irracional. De ahí que en la mayoría de ciudades latinoamericanas exista una indefinición de las funciones de los gobiernos urbanos por debilidad de las instituciones locales y múltiples carencias: de información, de recursos humanos y políticas de formación de cuadros, de control de los procesos de crecimiento urbano y de capacidad regulatoria a través de la planeación (Campesinos, 2002).

Las regiones metropolitanas, surgidas por la acción de factores recientes y de nuevas estructuras socioeconómicas, no coinciden con las divisiones político administrativas heredadas de periodos anteriores. Estos hechos rara vez obtienen reconocimiento expreso e institucionalizado del gobierno central y, en los casos en que ello ocurre, se mantiene la dinámica de la centralización. Así, se crean nuevos ámbitos jurisdiccionales por mandato vertical y sin participación de los destinatarios en las decisiones constitutivas y de planeación. Todo ello contribuye a generar problemas adicionales de dirección, coparticipación y coordinación y a dificultar aún más la planeación urbana.

En la medida en que se formulan y se intentan ejecutar planes nacionales, los mismos no tienen en cuenta que se están desarrollando experiencias de integración urbana latinoamericana y global que tienden a desembocar necesariamente en una planeación supranacional, perspectiva posible en vista de la cual deberían desde ya ser adaptados los planes urbanos de cada país.

## **2.2. Los planes urbanos**

La naturaleza general de la planeación, a que se ha hecho referencia antes, se manifiesta en las insuficiencias de los planes mismos, que contribuyeron adicionalmente a restarles viabilidad, sobre todo se presenta el siguiente comportamiento:

- a) Oscilación entre planes generales de orientación macro, de largo plazo, y planes que aparecen como agregación de iniciativas par-

ciales y proyectos específicos, de corto plazo, no interconectados, sin puente ni combinación integrada de ambos enfoques.

- b) Indefinición de las metas incorporadas en los planes de largo plazo, en términos de demografía, infraestructura, ocupación del espacio, distribución del ingreso y del poder.
- c) Disociación entre política urbana concreta y la formalidad de los planes. Los grandes proyectos urbanos se realizan generalmente fuera de los planes, aunque posteriormente se incorporen.
- d) Falta de especificación de las medidas conducentes a los resultados deseados, y de instrumentación de los planes en políticas específicas (suelo, vivienda, servicios, movilidad, medio ambiente, etcétera).
- e) Inexistencia e insuficiencia de mecanismos de corto y mediano plazo: planes de inversión pública, con ajuste preciso entre metas y previsiones de financiamiento; presupuestos-programas; planes operativos y presupuestos anuales; proyectos específicos de inversión.

### **2.3. La situación del técnico planificador**

El técnico planificador requiere una consideración especial. Aunque este individuo comprende numerosas situaciones y papeles diversos, esa denominación abarca a los especialistas en métodos y técnicas de planeación urbana, en los organismos gubernamentales creados al efecto o en colaboración con ellos, con dedicación exclusiva o bien como consultores, para participar en la preparación de planes, programas y proyectos, y los someten a la decisión de los poderes políticos. La situación, el papel y el comportamiento de los técnicos planificadores se hallan determinados por los factores y circunstancias que ya se analizaron, especialmente la naturaleza, estructura y distribución del poder que ejercen y de las acciones colectivas que despliegan las principales fuerzas, agentes e instituciones de la sociedad global; sus relaciones e interacciones; las formas, modalidades y efectos de esas acciones.

La génesis y expansión de este tipo social de especialista en las últimas décadas, aproximadamente, parecen responder a órdenes interconectados de factores y circunstancias:

- a) Nuevas demandas del Estado, las universidades nacionales, los organismos internacionales, las instituciones extranjeras; y, en mayor medida, las grandes empresas privadas. La emergencia y participación de los especialistas influyen a su vez en ciertos rasgos y requerimientos de los propios regímenes. Los “países en desarrollo” (antes del Tercer mundo) y la problemática del desarrollo se universalizan, se convierten en moda, motivo de interés, fuente de ocupación, ingreso y prestigio.
- b) Presión de las clases medias, expandidas, diversificadas y tecnificadas en grado superior al aumento de la capacidad de absorción del Estado y las principales organizaciones e instituciones sociales. Esta presión, que aparece a la vez como resultado y factor de un proceso desequilibrado, se traduce en la búsqueda de un lugar en el sistema, de fuentes de empleo e influencia y en la génesis de ilusiones sobre las posibilidades de ejercer poder. Los nuevos grupos tienden a ampliar la base y la fuerza propias a partir de las zonas e instituciones en que comienzan a insertarse y a operar.
- c) La gama de problemas planteados suscita una reflexión más intensa que exige mejores teorías, metodologías y técnicas, para la racionalización *a posteriori* de lo ya ocurrido, para la comprensión de lo que ocurre, para la previsión del futuro, y para el diseño de estrategias y formas posibles de acción.

La situación del técnico planificador se caracteriza, objetiva y subjetivamente, por una ambivalencia manifestada en el pensamiento, los valores, las actitudes, los comportamientos, las soluciones y los resultados. Los miembros de este grupo pueden incorporar y asumir pautas de rigor técnico-científico y de idealismo político-ideológico, derivadas del entrenamiento profesional (dotación de conocimientos, métodos, técnicas); de la adquisición de convicciones sobre lo que sería inteligente y justo hacer y de valores de racionalidad e innovación; de la tendencia a la visión de mediano y largo plazo. Estas circunstancias le confieren una disponibilidad potencial como agentes de cambio.

Considerados como grupo, los planificadores carecen de integración de homogeneidad en los enfoques en los modos de operar. Ello parece estar determinado, entre otras cosas, por las diferencias de origen,

formación, especialización, orientación teórica y político-ideológica, trayectoria e inserción institucional (Estado, universidades, organismos académicos y empresariales privados, equipos consultores); por las limitadas posibilidades ocupacionales; por la inseguridad social y la inestabilidad política; y por los conflictos de todo tipo que, a raíz de aquellos factores, emergen entre los individuos y equipos implicados de algún modo en las funciones de planeación urbana.

Los planificadores no llegan a ser, ni en su país ni en el ámbito latinoamericano, un núcleo articulado, constituido en gran cuerpo o reunido en tomo de alguna institución prestigiosa, ni menos aún conforman un grupo eficaz de interés, de presión o de poder. Tampoco han obtenido un grado considerable de reconocimiento y valoración por parte de las clases y grupos importantes ni de los gobiernos. La necesidad de su existencia y funcionalidad no resultan evidentes para el gran público ni para ningún sector significativo e influyente, en muchas ocasiones ni para las propias estructuras gubernamentales. Por el contrario, su imagen y su actividad aparecen en muchos casos revestidas de una aureola inquietante y hasta subversiva. En las situaciones más favorables, llegan a constituir enclaves tolerados en algún nivel del gobierno, carentes de base sólida, de poder efectivo y de status reconocido, en posición precaria y siempre amenazada. Se genera así en los planificadores un sentimiento difuso, compuesto de inseguridad, discontinuidad, desarraigo, aislamiento e inoperancia. Ello, a su vez, re-actúa como factor disgregante del grupo general, que refuerza la competencia por los recursos escasos y las oportunidades insuficientes, y el entrenchocar de estrategias y tácticas.

La actividad de los planificadores se encuentra condicionada por las calidades sociopolíticas analizadas, y que definen las tareas, imponen el marco y las demandas, los fuerzan a trabajar dentro de límites rígidamente predeterminados por el modelo capitalista. Presiones múltiples de las distintas clases y grupos nacionales y extranjeros —propietarios y empresarios, sindicatos, regiones, fuerzas armadas, iglesia, electorado, partidos, gobierno político, movimiento popular, administración pública— se ejercen de modo permanente y cotidiano, en un sentido predominantemente particular y en defensa del *statu quo* y los modelos occidentales de organización urbana. El encuentro de presiones refleja

siempre, en última instancia, la supremacía de los grupos minoritarios y más conservadores. Ella no se ve suficientemente compensada por los sectores mayoritarios de la población urbana, poco o nada participantes y carentes de estructuras y mecanismos de comunicación e influencia directas con referencia al gobierno general y a los entes de planificación, y víctimas también aquí de la falta o debilidad de la tradición democrática de responsabilidad y sentido de servicio de los funcionarios y técnicos respecto del pueblo soberano y el interés público. A ello debe agregarse la existencia generalizada de un doble conflicto que enfrenta a los planificadores con la administración pública en sentido amplio, por una parte, y con los políticos por otra.

Los planificadores experimentan las consecuencias de las actitudes de desconfianza y celo de la burocracia tradicional, impregnados de conservadorismo y trivialidad, carentes de tradición científico-técnica y de pautas de racionalidad modernizante, que perciben a los primeros como una anomalía, un cuerpo extraño que amenaza su *status* y sus rutinas.

La dialéctica planificadores *versus* políticos adquiere una índole más sutil y compleja, reflejo de peculiares diferencias de situación y de óptica. Por políticos se entiende aquí a los individuos y grupos que participan de modo profesional y activo en la lucha por el poder y en los procesos de gobierno de un país determinado, ya como parte del Estado, ya en la oposición. Para ellos, la planeación puede ser aceptable como medio de dar, a sus intereses y objetivos propios y a los de los sectores que pretenden representar, una forma más generalizada y sistemática y, por lo tanto, más susceptible de obtener la aceptación y la movilización popular, en otras palabras, legitimidad.

Los políticos suelen acusar a los planificadores de tecnócratas auto-suficientes y antidemocráticos; de desdén por los intereses inmediatos de la población y por los factores extraeconómicos e imponderables; de subestimación de los problemas de estrategia y táctica política; de falta de atractivo emocional e ideológico; de imposición de preferencias, prejuicios y ambiciones de tipo subjetivo o particularista, bajo el argumento de las proposiciones formales y de la neutralidad técnica. En sentido inverso los planificadores suelen imputar a los políticos menosprecio hacia las técnicas científicas y los objetivos racionales de la planeación;

demagogia, empirismo y diletantismo; excesiva preocupación por los intereses parciales, grupales o locales, y subestimación de los intereses de la ciudad; decisiones erráticas; fijación de metas sin consideración de los problemas y recursos reales.

Detrás de los roces, las tensiones y los conflictos entre planificadores y políticos es posible descubrir, a niveles más profundos, la existencia de divergencias y antagonismos de clase, grupos y sectores significativos; la inadaptación de las instituciones políticas y administrativas respecto de las exigencias de la planificación; el atraso de la teoría económica, social y política, y de los métodos y técnicas de la planificación, respecto de las demandas de una acción política que expresa y tiende a satisfacer intereses sociales. En conclusión, tanto unos como los otros desconocen que la planeación urbana es una decisión pública dirigida hacia la consecución de bienes específicos (logros). Un plan determina una política pública, esto difiere de otra clase de decisiones políticas, ya que es racional y explícita acerca de fines y medios, en consecuencia, ambos omiten que la planeación es un proceso político.

La situación general de los planeadores que se ha intentado analizar refuerza algunas actitudes y tendencias originarias de aquellos, que pueden resumirse bajo el rótulo de tecnocratisismo y que presentan en esencia los siguientes rasgos y efectos:

- a) Creencia más o menos consciente de que poseen una capacidad superior para incorporar los elementos avanzados de la ciencia y la técnica al desarrollo urbano, para su planificación y racionalización, e incluso para obtener algún grado de influjo o liderazgo políticos.
- b) Tendencia a la abstracción, a la formalización determinista y a las fórmulas totalizadoras. Vigorosa afirmación de la neutralidad valorativa, identificada con el rigor científico y presentada como entidad metafísica desligada de los valores, orientaciones y compromisos sociales y políticos. Despliegue de mayor aptitud para las formulaciones en el papel que para la comprensión y la modificación de las condiciones reales.
- c) Proclividad a la mera constatación de las formas vigentes a toda sociedad humana; despreocupación por las posibilidades efecti-

vas o virtuales de resistencia, contra dominación y transformación radical; subestimación o descarte, en la teoría y en la práctica, de toda fuerza, alternativa o proyecto histórico que pueda implicar efectos desestructurantes, promoción de lo nuevo e imprevisto, y que por tanto sea inaceptable para los actuales grupos hegemónicos y clases dominantes.

- d) Acatamiento e idolatría, más o menos conscientes, del poder y de sus sujetos y agentes, especialmente el Estado; subestimación de sus deformaciones, aceptación de sus coacciones.
- e) Ilusiones acerca de las posibilidades de gravitar sobre los grupos de poder mediante la inserción en posiciones institucionales que permitan ofrecer y hacer aceptar soluciones técnicas, y operar como personajes influyentes “detrás del poder”, como “consejeros del príncipe”.
- f) Despliegue de actitudes de arrogancia, autoritarismo, proclividad al mando y a la coacción. Pretensión de monopolio de la representación del interés colectivo, mayor autonomía para planificar. Desconfianza hacia el pueblo, tendencia a decidir en su nombre lo considera bueno para él y para la sociedad nacional, sin buscar el diálogo ni persuadirlo o inducirlo a la participación activa y a la decisión autodeterminada o autogestora.

Los límites de esta actitud y comportamiento de tipo tecnocrático parecen haber sido restringidos. Los planificadores no han logrado estructurarse como grupo ni como aparato, y carecen de mando real. Las élites de poder —socioeconómico, político, militar— siguen disponiendo de los resortes fundamentales y de las variables estratégicas, reconocen y formulan oficialmente los problemas, imponen las opciones, eligen entre las soluciones propuestas por los técnicos.

Suspendidos entre los dominadores, gobernantes y el pueblo, entre las presiones conservadoras e innovadoras, entre las expresiones de un tecnicismo abstracto y los determinantes sociopolíticos, la actividad de planificadores parece ser condenada a la ambigüedad y la frustración. La falta casi total de poder, de instrumentos, de mecanismos y recursos, restringe la gama de posibilidades de que disponen para influir significativamente en las tendencias fundamentales de la sociedad. Su lucha

con las fuerzas y agentes que quieren mantener el *statu quo* o modificarlo en un sentido restringido o negativo se traduce en un despilfarro agotador de tiempo y energía, y en la impotencia para controlar y regir las consecuencias de acciones previas o concomitantes no planeadas. La dificultad o imposibilidad de trazar y ejecutar un plan a largo plazo que encare y solucione los problemas fundamentales en sus raíces mismas se ven reforzadas por otras circunstancias.

Las demandas de las clases y de los grupos de interés, de presión y de poder crean para los planificadores la necesidad política de mostrar resultados inmediatos y tangibles, por lo menos para los resultados más explosivos de los problemas básicos. Estos no son autocontenidos: aparecen como expresión de la convergencia y choque de fuerzas y tendencias contradictorias, y refuerzan así la necesidad de ofrecer soluciones en varios niveles y aspectos simultáneamente. Las fuerzas y tendencias se despliegan y operan con frecuencia de modo no visible, hasta que su presencia y su impacto se evidencian imperativa e irreversiblemente. La rapidez de los cambios acumula nuevos problemas a los viejos no resueltos. La planeación se reduce a un repertorio de intentos tendientes a mitigar de manera superficial y temporal algunos de los efectos o síntomas superficiales de la crisis; intentos que cuando se anulan mutuamente empeoran los problemas que se quieren resolver o exacerban otras áreas problemáticas.

### **3. De la evaluación a la afirmación emergente de la estrategia**

El análisis presentado contribuye a explicar de manera general el trasfondo, el contenido y los límites políticos de los intentos de planeación urbana en América Latina, y la situación de crisis a la que han llegado. La crisis se manifiesta ya, no sólo en la existencia de los procesos mismos de la planeación, sino también en el clima de inquietud, pesimismo y apatía en que parecen sumergirse todos los implicados de algún modo en aquellos. Las reacciones personales de estos últimos tienden a repartirse entre la voluntad desesperada de cumplir el papel más po-

sitivo posible en las peores condiciones, el repliegue hacia una actitud tecnócrata neutral reforzada, la concentración en la carrera por el *status* y el ingreso, y la evasión hacia esferas y actividades menos inciertas y frustrantes. Si se descartan estas soluciones, si no se admite que el planificador está condenado fatalmente a ser una especie en extinción, o bien un mero instrumento al servicio de grupos conservadores y regímenes que sólo busca su legitimidad, es indispensable realizar un esfuerzo a la vez realista e imaginativo para replantear y revitalizar el proceso de planeación urbana y proporcionar un futuro a quienes quieren participar en ese proceso concebido como práctica científico-técnica, política y social.

Los prerequisites y elementos para una nueva estrategia de tal magnitud sólo pueden ser aquí objeto de un esbozo problemático, propuesto como base de discusión. Lo que sigue de ningún modo constituye una formulación acabada y excluyente, la cual requiere el esfuerzo combinado del mayor número posible de científicos, técnicos y planificadores y de los auténticos representantes de los grupos dinámicos y transformadores de las sociedades latinoamericanas, en síntesis, un trabajo colectivo. El análisis estará referido primordialmente a los cambios en las orientaciones, actitudes y comportamientos de los planificadores, y a la articulación posible de éstos con las fuerzas y grupos más significativos.

### **3.1. La reorientación de los planificadores**

Divididos entre sí, aislados de las fuerzas sociales y políticas potenciales o efectivamente positivas y sometidas a las de signo reaccionario, privados de acceso y de influencia con respecto a los resortes y mecanismos de poder y de decisión, insertados en estructuras que obstaculizan y distorsionan, los planificadores están condenados a la impotencia y a la frustración, y sus mejores intenciones se ven mistificadas y desvirtuadas.

El problema reside entonces en cómo crear condiciones que les aseguren la estabilidad, la seguridad de un trabajo libre creador, la reorientación y el enriquecimiento de contenido y de los resultados de su actividad, la participación movilizadora en un proceso de desarrollo, cambio, democratización y logro de la autonomía de sus respectivos

países y en la región en su conjunto. Para que ello ocurra, algunas premisas básicas deben ser establecidas en la intención y en la práctica.

En primer lugar, proponemos que es indispensable buscar un grado creciente de integración y organización entre todos los implicados, dentro y fuera del Estado, en los procesos de planificación, tendiendo a su constitución en grupo orgánico y operativo, estamos hablando de una transversalidad. Esta proposición no supone una estructuración rígida y monolítica, sobre la base de una ortodoxia aceptada en todos sus detalles, ni un compromiso rígidamente organizado y apriorístico para algún tipo específico de acción. Plantea, sí, la necesidad de iniciar e intensificar las formas de diálogo, cooperación, solidaridad, confrontación y colaboración, sin pretensiones parciales, en condiciones de pluralidad de reconocimiento de la imprescindible convergencia de enfoques diferentes y de esclarecimientos opuestos, como prerrequisito y fase de una tendencia a la participación coordinada en formas de acción a la vez científico-técnicas y sociopolíticas.

En segundo lugar, pensamos que se requiere la crítica y la evaluación de los intentos de planeación ejecutados hasta el presente, y la superación de las tendencias, actitudes y conductas tecnoburocráticas que se mencionaron antes. La pretensión de neutralidad valorativa y de asepsia técnica debe dejar de ser confundida a través de su identificación con el rigor científico y el realismo pragmático que, una vez depurados de aquel componente místico, necesitan ser reivindicados y reafirmados como valores de relevancia decisiva.

En tercer lugar, es imprescindible la inserción en la realidad, en las situaciones y en los procesos, para el conocimiento y para la acción; la toma de posición en favor de alguna de las posibilidades determinables para contribuir a realizarla; la afirmación en lo existente y en lo realizado para criticarlo y superarlo. Esto implica, como exigencia complementaria, el rechazo del falso realismo y los modelos de ciudad, que consagra lo hoy existente y dominante como lo dado, y concibe el futuro como mera extrapolación de lo actual. Por el contrario, en la planeación el presente no se comprende sólo por sí mismo y por el pasado, sino también por el futuro. Para captar y realizar lo real y posible, debe incluirse un componente de lo aparentemente utópico, que es el mañana posible.

En cuarto lugar, los planificadores no pueden prescindir de una actitud permanente de crítica y de contestación del sistema capitalista vigente y de sus estructuras, de las fuerzas y situaciones alienantes y opresivas de las formas de autoritarismo y represión. Deben buscar los modos de contribuir a la participación y cooperación de los sujetos y de los agentes sociales (clases, grupos, individuos urbanos) que, a la vez que víctimas del sistema, contienen —actual o potencialmente— potencialidades para el despliegue de una acción desestructurante y reestructurante, y pueden eventualmente articularse y desplegarse en estrategias y tácticas urbanas transformadoras. Deben ubicar, evaluar y utilizar las lagunas y los puntos débiles del sistema urbano capitalista dependiente, como posibilidades de emergencia y afirmación de las fuerzas y de las tendencias, de las iniciativas e instituciones renovadoras. Se trata de movilizar los recursos de la ciencia, la técnica, la imaginación, la participación ciudadana y la acción política, para su aplicación a todos los niveles y aspectos de la realidad urbana, tendiendo al logro de rigor científico, de contenidos concretos, de operación y de eficacia impactante sobre la sociedad.

En quinto lugar, se impone cumplir, con espíritu crítico e inventivo, el análisis y el diagnóstico de los problemas que afectan a los sistemas urbanos latinoamericanos, la formulación y la ejecución de soluciones ajustadas a las realidades y condiciones específicas del ámbito en que se quiere operar, con pautas originales, sin imitación ni aplicación mecánica de esquemas importados, cómo las denominadas “buenas prácticas”, “ciudades modelo” y el paradigma de “planeación urbana estratégica neoliberal”. Ello debe desembocar en la elaboración, el cumplimiento y la *emergencia de una estrategia* que exprese y sirva a un modelo concreto, basado a su vez en una concepción global y unificada del desarrollo nacional y de la integración regional. Para tales resultados es imprescindible determinar con precisión y realismo, algunos aspectos, que respondan a las siguientes interrogaciones:

1. ¿Qué sistema de valores se adopta como base y criterio para la toma de decisiones frente al espectro de alternativas, para la fijación de prioridades y metas, para el rechazo de los modelos propuestos hasta ahora, y para la adopción de otro modelo emer-

gente, principalmente, para la construcción de una ciudad más humana?

2. ¿Qué ideología (a ser elaborada y difundida) puede proporcionar el esquema intelectual, los criterios orientadores, el estímulo a la movilización sociopolítica de los grupos dinámicos y transformadores y de las mayorías nacionales, el sacudimiento y transformación de partidos políticos e instituciones?
3. ¿Cuáles son los intereses y las fuerzas, los beneficiarios y los agentes, actuales y potenciales, del orden urbano y de la integración que se busca, su gravitación relativa, sus posibilidades y modos de articulación, alianza y liderazgo?, ¿cuáles son los enemigos, y cómo neutralizarlos o anularlos?
4. ¿Cuáles son los objetivos, condiciones, métodos e instrumentos del desarrollo urbano latinoamericano y de la integración?, ¿cuáles sus etapas, exigencias, requisitos y consecuencias, los cambios sociales concomitantes y resultantes?
5. ¿Qué tipo de economía, de sociedad, de régimen político, de estructura institucional, de cultura, de ubicación en el sistema internacional, se busca y se prevé como resultado del proceso de planeación?

Sin ignorar la amplia gama de posibilidades abiertas en procesos históricos que carecen de racionalidad inmanente, de sentido intrínseco y de finalidades predeterminadas, es posible suponer que los países latinoamericanos necesitan políticas que aseguren:

- a) La creación de ciencia y tecnología;
- b) La redistribución progresiva el ingreso, que incida en reducir las desigualdades;
- c) La independencia económica nacional, que no excluya, sino que posibilite, la integración regional y el desarrollo urbano controlado y ordenado.

Los requisitos y rasgos de un desarrollo urbano humano y sostenible no pueden surgir ni operar como variables autónomas. Deben ir acompañados por cambios sustanciales en la estructura social; un mayor grado

de igualdad y justicia socioeconómicas; la distribución equitativa de esfuerzos, sacrificios y beneficios; modificaciones profundas en la actual correlación de poder y *status* entre las clases y los grupos; el sacudimiento de la apatía y el estímulo a su participación social activa y directa; la democratización integral —real y no formal— de la sociedad, del sistema de poder, del Estado y de la cultura; la asunción y el despliegue de una plena autonomía nacional y regional en relación con los bloques y con el sistema internacional en su conjunto. La situación actual de las metrópolis latinoamericanas es insostenible, por lo que es urgente diseñar procesos sociales y arreglos institucionales que haga sostenible la vida en la ciudad y, esta emergencia no se puede llevar a cabo sin la participación activa de la población.

### **3. 2. Los actores posibles**

La organización de los planificadores como grupo orgánico y operativo y su formulación de una estrategia jamás podría darse en el vacío, como resultado de un movimiento de los espíritus o de una decisión puramente voluntarista. Requiere el contacto, el estímulo, la convergencia de los representantes y componentes de aquellas clases, grupos e instituciones que no sólo estén dotadas de aptitud para el cambio y de algún grado de poder, sino que también puedan ser destinatarias interesadas de las propuestas que efectúen los planificadores, y sean por lo tanto capaces de constituirse en público, en fuente de demandas y de apoyos y, más aún, en aliados en estrategias y tácticas comunes.

El planteamiento sugerido implica que los planificadores elijan un camino y se dediquen luego o concomitantemente a la agregación y la articulación de aliados. Esta dinámica plantea dos alternativas: la primera significa el logro de acuerdos en la cumbre con representantes de las clases y grupos que hoy ejercen la hegemonía y la dominación. Esta perspectiva está limitada desde el principio por el hecho de que aquellos no están interesados por modelos propias para América Latina y tampoco están interesado en cambiar su situación de privilegio. Son los responsables y los beneficiarios directos de la situación que se pretendería modificar a través de la planificación, y los enemigos jurados de todo intento de transformación profunda. En la mejor de las hipótesis,

pueden aceptar a los planificadores y a ciertas formas de planeación como modo de instrumentar a unos y otras a fin de lograr un grado mínimo de racionalización, reajuste y legitimidad para ellos, que contribuya a conservar sus estructuras y componentes esenciales. Una estrategia de planeación urbana debe, pues, descartar como posibles aliados a los grupos superiores, más concentrados y poderosos de propietarios, empresarios y consorcios monopolistas de tipo inmobiliario y financiero, estrechamente ligados con el capital extranjero, y a sus apéndices socioeconómicos, políticos e ideológicos.

Una segunda alternativa tendería al logro de una acumulación de poder en las bases más amplias de la sociedad, es decir, en las clases medias y populares. La búsqueda de una coalición entre éstas y los intelectuales, científicos y técnicos interesados en la planeación, presenta dificultades derivadas sobre todo de la naturaleza de los distintos componentes, de la debilidad o inexistencia de tradición y mecanismos de agregación y articulación, y de las peculiares condiciones políticas que rigen en la mayoría de los países de la región o en todos ellos. Es pertinente comenzar haciendo una referencia a las características de las clases y grupos fundamentales a considerar: clases medias, masas populares urbanas, movimientos más o menos organizados que movilizan individuos y grupos, ideas y actos, con grados variables de intensidad, profundidad y alcance (género, religiosos, juveniles, etcétera).

Vale la pena mencionar, que las alternativas plantadas no desconocen que el problema, como la historia lo muestra en América Latina, no es la ciudad y su población, sino las relaciones sociales y económicas que constituyen su base. Para abordar los problemas urbanos y de la planeación primero debemos comprender y modificar estas relaciones. Sin embargo, si presentamos algunas propuestas para abrir el debate es porque pensamos que podemos contribuir a orientar las acciones futuras, en un contexto de fatalidad deliberada que argumenta que no existen alternativas al modelo de ciudad capitalista en el continente. Esto se inscribe en la definición de planeación que establece que los eventos futuros dependen de nuestras acciones en el presente.

### 3. 3. Premisas de la estrategia emergente

A partir del cuadro propuesto en el curso del análisis precedente, el problema de los planificadores sería descubrir los modos y los mecanismos operativos que permitieran a la vez:

- a) El cumplimiento de las tareas y a satisfacción de las exigencias propias del papel que profesionalmente asumen o intentan asumir dentro y fuera del Estado, es decir, la contribución efectiva a una planeación deliberada y racional para la transformación del orden urbano imperante.
- b) El logro de comunicación, de coincidencias reales y de acuerdos concretos con los representantes y componentes de las clases y grupos antes indicados.
- c) La contribución efectiva a las posibilidades de la toma de conciencia, de movilización y de organización autónomas, y de participación ciudadana activa y directa en los procesos y las decisiones.
- d) Llevar a cabo un esfuerzo para elaborar y organizar una guía político-metodológica que posibilite la participación social, para que la planeación tenga los efectos y resultados previstos.

Esta problemática no puede ser discutida aquí en detalle, por los límites de este trabajo y por la necesidad de una elaboración colectiva al respecto. Es necesaria la producción de un conocimiento colectivo, y en este sentido diferente de las concepciones de conocimiento sectorial tradicional. Es posible, en cambio, adelantar dos órdenes de sugerencias para el debate y para la búsqueda de soluciones.

En primer lugar, parecería indispensable un grado creciente de participación de los planificadores en las iniciativas y organizaciones populares de distinto tipo, ya sea existentes o incipientes, más o menos espontáneas o deliberadas, que constituyen intentos de respuestas propias y creadoras para nuevas situaciones y problemas. Esta participación debería tender a promover, a multiplicar y a extender tales iniciativas, y llevarlas a trascender sobre la marcha sus fines y límites iniciales, y a integrarse en agregados y articulaciones de envergadura y ambición crecientes. Se trata, en suma, de acumular fuerza propia e iniciativa de-

mocrática desde abajo para contrarrestar las estructuras jerárquicas y dinámicas negativas que hoy predominan, modificar las actuales relaciones de poder e imponer soluciones cada vez más avanzadas y profundas a los problemas de las sociedades latinoamericanas.

En segundo lugar, es fácil imaginar que todo intento de participación en este sentido significa para los planificadores que así actúen serios riesgos en lo referente a las posibilidades ocupacionales, de status y de ingreso. La violencia legitimada e ilegítima parece convertirse cada vez más en la respuesta de un viejo orden en lucha por la supervivencia contra todos los que en diversos grados lo cuestionan o amenazan. La solución de este dilema queda lógicamente librada a la conciencia de cada planificador, y no es materia de debate en esta oportunidad. Lo es sí, en cambio, una cuestión que parece adquirir creciente relevancia en la fase actual para la problemática urbana en discusión: la relación de los planificadores, y de los intelectuales en general con los sistemas políticos liberales y neoliberales.

Los intelectuales y planificadores no pueden legítimamente reducirse al sometimiento y adulación de los planteamientos discursivos de las soluciones técnicas y al escamoteo de los problemas y conflictos reales, con la ilusión de ejercer una influencia subrepticia que, por algún mecanismo, permitiría incidir en el signo y la dirección de las experiencias reales en marcha. Se requiere, en cambio, una concentrada agrupación interna de los intelectuales y planificadores, y su articulación en una alianza de grupos cuestionadores y transformadores del *statu quo*. Ello, y sólo ello, puede conferirles autonomía, fuerza, libertad de maniobra y operatividad reales para una estrategia emergente y, por consiguiente, aptitud para dialogar con quienes detentan el poder, y para hacerles perceptibles los peligros de la rigidez y del antagonismo frontal. El problema del poder efectivo aparece, así, como el punto de partida y el punto de llegada del análisis.

Para concluir, la estrategia emergente esbozada presupone y exige la convergencia de tres órdenes de elementos. En primer lugar, debe llegar a producirse una alianza operativa de los sectores y grupos de tipo más o menos dinámico y transformador: pobladores urbanos, intelectuales, profesionales, técnicos, pequeña y mediana empresa nacional; y el logro gradual de una hegemonía dentro de esta constelación

por parte de los sectores más predispuestos a la continuidad y profundización del proceso. En segundo lugar, es indispensable la existencia de una vanguardia de cuadros políticos y administrativos, con una clara visión sobre los fines, las prioridades y los medios; de lucidez política y de eficiencia técnica; con inclinación por el interés general de la sociedad urbana, y voluntad inquebrantable de llevar a cabo las tareas requeridas. Finalmente, es imprescindible un alto grado de conciencia, interés y participación directa y activa de los ciudadanos en la búsqueda e imposición de los cambios y en la reestructuración y manejo del Estado. De esta manera, el Estado podrá convertirse en agente eficaz del desarrollo urbano planeado, sin favorecer sus tendencias limitativas y opresivas en la vida social y permitiendo así recuperar la libertad a través de lo social y no de lo meramente político, y promover la expansión deliberada y racional de todas las potencialidades humanas, que son las que permitirán el desarrollo integral de la población en las ciudades.

## Bibliografía

- Baum, H. S. (1996). Why the Rational Paradigm Persists: Tales from the Field. *Journal of Planning Education and Research* (15), 127-135.
- Blowers, A. y B. Evans (eds.) (1997). *Town Planning into the Twenty First Century*. Londres: Routledge.
- Brooks, M. P. (2002). *Planning Theories for Practitioners*. Chicago: Planners Press.
- Campbell, S., y S. S. Fainstein (1998). *Planning Theory*.
- Campbell, S. (1998). "The Structure and Debates of Planning Theory", en S. Campbell y S. S. Fainstein (eds.). *Planning Theory*.
- Campbell, S., y Susan S. Fainstein (2003). *Readings in Planning Theory*. Oxford: Blackwell.
- Campeñinos, A.-J. (2002). Planeación y gestión urbana descentralizadas en América Latina. En F. Manero y L. J. Pastor (eds.). *El espacio latinoamericano. Cambio económico y gestión urbana en la era de la globalización*. Valladolid. Universidad de Valladolid.

- Carrión Mena, F. (1992). La Planificación de Quito. Del Plan Director a la ciudad democrática. En F. Carrión Mena (coord.). *Ciudades y Políticas Urbanas en América Latina*. Quito: Red de Ciudades/CODEL.
- Castells, M. (1973). *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Cibotti, R. et al. (1974). Evolución y perspectivas de los procesos de la planificación en América Latina. En ILPES, OEA, BID. *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Coraggio, J. L. (1992). Consideraciones sobre la planificación urbana posible en los 90. En F. Carrión Mena (coord.). *Ciudades y Políticas Urbanas en América Latina*, Quito: Red de Ciudades/CODEL.
- De Mattos, C. A. (1987). *Mito y realidad de la planificación regional y urbana en los países capitalistas latinoamericanos*. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Duhau, E. (1998). *Hábitat popular y política urbana*. Ciudad de México: UAM-Azcapotzalco/M.A. Porrúa.
- Faludi, A. (1973a). *Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Faludi, A. (1973b). *A Reader in Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Friedmann, J. (1976). Urbanización, planificación y desarrollo nacional. Ciudad de México: Diana.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the Public Domain: from Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press.
- Friedmann, J. (1999). El reto de la planeación en un mundo sin fronteras. *Ciudades, Planeación urbana y metropolitana*, (42).
- Garza Villarreal, G. (comp.) (1989). *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Garza Villarreal, G., y S. Puente (1989). Racionalidad e irracionalidad de la política urbana en México: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978. En G. Garza (comp.). *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988* (pp. 79-101). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (1969). *Discusiones sobre planificación*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (1976). *Ensayos sobre planificación regional del desarrollo*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (1978). *Planificación regional y urbana en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Hardoy, J., y D. Satterwaite (1987). *La ciudad legal y la ciudad ilegal*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Mandelbaum, S. J., L. Mazza y R. W. Burchell (eds.) (1996). *Explorations in Planning Theory*. New Brunswick: State University of New Jersey.
- Matus Romo, C. (1978). *Estrategia y plan*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Matus Romo, C. (1980). *Planificación de situaciones*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Nickson, A. (1998). El gobierno local: una responsabilidad compartida. En E. Rojas y R. Daughters (eds.) (1998). *La ciudad en el siglo XXI, experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina* (pp.129-140). Washington: BID.
- Patiño Camacho, L. H. (2005). *La acción planificadora en la Ciudad de México: análisis de los paradigmas subyacentes y los límites de la planeación estratégica*. Tesis de Maestría en Desarrollo Urbano. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Patiño Camacho, L. H. (2017). Cómo gobernar el desastre provocado por el sismo del 19 de septiembre de 2017. *Metapolítica*, 21 (99), 6-11.
- Patiño Camacho, L. H. (2019). *Ciudad y Ciudadanía. Escuchar, dialogar, colaborar y proponer la reapropiación colectiva de la ciudad*. Ciudad de México: Gedisa- UACM.
- Pavia, R. (2004). El miedo al crecimiento urbano. En Á. Martín Ramos (2004). *Lo urbano en 20 autores contemporáneos* (pp. 105-116). Barcelona: Universidad Politécnica de Catalunya.
- Sabate, A., y M. Federico (1992). La planificación urbana periférica bajo inercia recesiva. En F. Carrión Mena (coord.). *Ciudades y Políticas Urbanas en América Latina*. Quito: Red de Ciudades/CODEL.
- Schteingart, M. (comp.) (1973). *Urbanización y Dependencia en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones SIAP.
- Webber, M. M. (1973). Comprehensive Planning and Social Responsibility: Toward an AIP Consensus on the Profession's Roles and Purposes. En A. Faludi (1973). *A Reader in Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Wynia, W. G. (1972). *Politics and Planners: Economic Development Policy in Central America*. The University of Wisconsin Press.

*Luis H. Patiño Camacho*

**Página electrónica**

<https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/celebrando-la-evolucion-de-planes-urbanos-en-america-latina-y-el-caribe/>

Recibido: 1 de diciembre de 2021

Aceptado: 17 de abril de 2022