Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo

Emilio Pradilla Cobos
Universidad Autónoma de México, Xochimilco

Introducción

Ante nuestros ojos se desvanece una certeza que acompañó la mayor parte del devenir de las ciudades en el siglo XX, con sus sueños de construcción de la nueva sociedad y ciudad socialistas, de reconstrucción moderna luego de las guerras mundiales, de equilibrios urbanos logrados mediante la intervención estatal para regular el capitalismo, o de mejoramiento de la calidad de vida gracias al cambio tecnológico: la necesidad, la viabilidad y la utilidad de la planeación urbana.

Durante ese siglo de intensa urbanización mundial, crecimiento y transformación de las ciudades, destrucción urbana en las conflagraciones militares, introducción de cambios tecnológicos, y manifestación de graves problemas sociales en las ciudades, se elaboraron en el mundo y en América Latina, infinidad de planes de desarrollo urbano o urbanismo para viejas o nuevas ciudades, se desarrollaron teorías, metodologías y técnicas para la planeación, se evaluaron sus resultados, casi siempre escasos, y el discurso político se llenó de frases elocuentes sobre la necesidad y utilidad de la planeación urbana.

Desde mediados de los años setentas, la contrarrevolución antikeynesiana neoliberal (Guillén, 1997), con su mayor protagonismo del gran capital privado y la internacionalización de sus acciones, la liberación del comercio internacional, el cambio de lógica de intervención de los estados nacionales y "adelgazamiento" estructural incluyendo el desmantelamiento de

muchas de sus empresas, instituciones y regulaciones, llevó a la exacerbación de las contradicciones entre la planeación, la urbana en particular, y la lógica del régimen capitalista y su ciudad.

Una década después, el derrumbe del "socialismo real" llevó a la desaparición de lo que se había asumido, al menos al inicio, como el paradigma de la planeación como instrumento de la construcción de la ciudad socialista. Este derrumbe y la imposición planetaria del capitalismo neoliberal y su globalización imperialista (Pradilla, 2004a y 2007), hicieron que la sólida certeza se disolviera en el aire. La paradoja en México, donde se aplicó la planeación desde los años 30, fue que su institucionalización y la legislación sobre el sistema de planeación democrática llegó en 1982, al tiempo con su sepulturero neoliberal (SPP, 1985).

Políticas urbanas, planeación urbana y urbanismo

Desde que la división de la sociedad en clases sociales unidas y enfrentadas por relaciones de explotación, y la formación del Estado y sus estructuras militares y burocráticas para mantener el dominio de unas sobre otras, llevaron al surgimiento de *la ciudad*[1] como forma socio-territorial, en el tránsito de la comunidad aldeana hacia las sociedades esclavistas, asiáticas o americanas, entre el IV y VI Mileno A.C. Según diferentes autores (Korn, 1953; Benévolo, 1975,; Delfante, 1997), los estados, las clases dominantes, sus técnicos y artistas, filósofos, historiadores e intelectuales (Ansay y Schoonbrodt, 1989) promovieron o llevaron a cabo procesos de prefiguración, (diseño) o de ordenamiento, destrucción y reconstrucción de estas aglomeraciones, sobre todo, de las áreas donde se localizaban los aparatos estatales o las clases dominantes en cada época histórica. Indiferentemente[2], hablamos de urbanismo y urbanistas para denominar esta práctica y a sus actores, lo cual no parece correcto.

[1] Parecería que el México Tenochtitlan azteca del siglo XV y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México del XXI son igualmente "ciudades" y que se sitúan en una línea continua de evolución, lo que no es cierto, ni posible. En otras ocasiones (Pradilla, 1984), hemos señalado que las concentraciones "urbanas" de entonces y de hoy no tienen nada en común en términos de la magnitud de la población concentrada, del número de soportes materiales aglomerados, de la morfología y estructura urbana resultantes, de las actividades realizadas en ellas, de la estructura y el tipo de relaciones sociales que allí ocurren, etc. Sin embargo, no hemos tenido oportunidad o capacidad de construir conceptos diferentes para designar esas realidades distintas, ni para caracterizar sus etapas de historicidad, formación, desaparición, o reconstrucción.

[2] Entre muchos ejemplos de esta indiferenciación, citemos a Lewis Munford y a Leonardo Benévolo. Otros autores han trabajado rigurosamente las diferencias estructurales entre las formas históricas de concentración física de las poblaciones y actividades, y las prácticas de su análisis, prefiguración, construcción y ordenamiento.

Sería imposible hacer su seguimiento histórico en este texto, por lo que nos limitaremos a proponer la diferenciación de algunas de estas prácticas y su naturaleza en el capitalismo. Podrían hacerse clasificaciones funcionales, sectoriales, de enfoque, etc., pero sólo señalaremos aquellos campos amplios cuya naturaleza estructural diferente define su presente y futuro en el capitalismo neoliberal y su globalización: investigación urbana[3], políticas urbanas, planeación urbana y urbanismo.

El desarrollo de la *investigación urbana* se produjo al tiempo con el despliegue del capitalismo durante la primera revolución industrial de fines del siglo XVIII e inicios del XIX, y el crecimiento acelerado y conflictivo de las ciudades[4] (Benévolo, 1963, 1975; Choay, 1985). En América Latina tuvo lugar desde la industrialización y urbanización acelerada posterior a la segunda guerra mundial[5].

Esta investigación tiene como objeto y contenido la descripción, interpretación, análisis y teorización de los diferentes procesos que ocurren en los ámbitos definidos como urbanos, de los globales a los locales, de los generales a los particulares. Aún no está cerrada la discusión sobre si todo lo que ocurre en las ciudades es urbano, pues toda actividad social deja huellas permanentes o transitorias sobre el territorio, o si existe la especificidad de lo urbano; y es probable que sea un problema académico intrascendente para el conocimiento.

Luego de la expedición del acta de defunción, gratuita creemos, de las grandes concepciones del mundo, decretada por los posmodernistas (Casullo,

[3] Nos enfrentamos a otra paradoja: a medida que avanza el proceso de urbanización y nos acercamos a la urbanización global del mundo (Pradilla, 2002), tiende a desvanecerse la diferencia campo-ciudad y a desaparecer el primero como forma socio-territorial; el campo quedaría reducido a un territorio cada vez menos apropiado socio-económicamente por el hombre convertido en ser urbano. ¿Podremos seguir llamando ciudad o urbana a esta única, aunque desigual, estructura de soportes materiales?

[4] Los socialistas utópicos de fines del siglo XVIII, Carlos Marx y Federico Engels, o los higienistas burgueses de mediados del siglo XIX aparecen a la vez como investigadores de las causas de los problemas urbanos, elaboradores de alternativas sociales, legales y/o físicas de solución, y promotores prácticos de sus propuestas.

[5] En América Latina, este desarrollo se produce sobre todo a partir de la década de los 60, simultáneamente en el campo conservador con los teóricos marginalistas, y en el de izquierda, con diversos enfoques críticos.

1989), y de la división continua de las ciencias en disciplinas parcelarias, la investigación urbana se halla fragmentada en múltiples parcelas (economía, sociología, política, antropología, arqueología, etnología, geografía, historia, etc. con apellido *urbana*), y se han multiplicado los enfoques teóricos o técnicos, desde los globales o macros, hasta los mini o micro.

El aumento de la complejidad estructural de las ciudades, la multiplicación de sus problemas socio-económicos, ambientales y físicos, la desigualdad social creciente, la plurietnicidad y multiculturalidad de la población, el impacto del cambio tecnológico, la inestabilidad de las estructuras políticas, las interrelaciones entre ciudades, entre otros muchos factores objetivos, y la formación de una profesión dedicada a llevarla a cabo como práctica vital, garantizan que esta actividad se mantenga en el presente y el futuro, a pesar del desinterés o la oposición de los gobiernos, las tecnocracias orgánicas y las burocracias académicas neoliberales, o las restricciones financieras impuestas a la investigación social.

El campo de las *políticas urbanas* es muy vasto, pues incluye todas aquellas acciones que llevan a cabo los distintos poderes del Estado (ejecutivo, legislativo, judicial, militar) en diferentes campos de la actividad económica, social, política, cultural, etc., que tienen efectos directos o indirectos, temporales o durables sobre las estructuras y el funcionamiento de las ciudades. Su existencia se remonta muy atrás en la historia: al surgimiento del Estado y las concentraciones llamadas ciudades. En América Latina tendríamos que remontarnos a las políticas de fundación de "ciudades" indígenas, o las de su destrucción y fundación de las españolas, o a las Leyes de Indias a mediados del siglo XVI.

Pero su mayor desarrollo ocurre con el surgimiento de la ciudad capitalista mercantil, la ciudad renacentista (Korn, 1953:92 y ss.), alcanzando su mayor amplitud y profundidad en el patrón de acumulación de capital con intervensionismo estatal que siguió a la Segunda Guerra Mundial a mediados del siglo XX y hasta 1980. Las políticas urbanas no han desaparecido, ni desaparecerán con el neoliberalismo; pero si se ha modificado profundamente su forma, contenido y objetivos.

La *planeación urbana* la entendemos como el proceso público, estatal y/o participativo, de prefiguración y regulación del desarrollo futuro de la trama de procesos y relaciones económicas, sociales, culturales, ambientales y territoriales que forman la estructura urbana. Sus orígenes teóricos pueden remontarse a la segunda mitad del siglo XIX, cuando los socialistas revolucionarios la plantearon como la forma de funcionamiento de la

sociedad en el transito al comunismo, con carácter imperativo para todos los actores e instituciones de la sociedad. Su práctica ocurrió en los países que se fueron sumando al campo del socialismo real, desde el triunfo de la revolución rusa en 1917 (Bettelheim, 1968; Tabeev y otros, 1965; Cecarelli, 1970; Chambre, 1959), y fue desapareciendo a medida que se derrumbaron sus regímenes.

Como herramienta de la reconstrucción luego de la hecatombe de las economías y las ciudades europeas causada por la segunda guerra mundial, los países capitalistas europeos se plantearon una variante de la planeación (general, regional, sectorial, urbana), la planeación indicativa (Labasse, 1966), obligatoria para las instituciones del Estado, y normativa e indicativa para el sector privado. El marco general lo aportó el intervensionismo estatal keynesiano, que siguió a la Gran Depresión de los años 30, y a la economía de guerra, cuyo objetivo era reconstruir las economías y resolver la crisis de la acumulación.

Luego de la guerra, los países latinoamericanos siguieron el mismo camino, enriquecido con el aporte de la corriente cepalina de fines de los años 40, coincidente en la necesidad de la intervención estatal (Guillén, 1984). La introducción de la planeación del desarrollo en general y urbana ocurrió luego desigualmente en los países de la región.

La revolución mexicana de 1910-1917, con su contenido social, introdujo en la Constitución de 1917, fundadora del Estado posrevolucionario, el concepto de economía mixta que suponía la intervención del Estado. México fue pionero en la introducción de la planeación, en la Ley sobre Planeación General de la República de 1930 y los Planes Sexenales 1934-1940 y 1940-1946 (SPP, 1985:1). Su institucionalización en 1982 coincidió con la implantación del neoliberalismo y el inicio de su extinción como herramienta del desarrollo.

El *urbanismo* tiene una naturaleza más específica relacionada con la prefiguración o reordenamiento de la forma-función de las ciudades o parte de ellas, mediante el diseño. Aunque no consideramos válido suponer que el urbanismo es una esencia histórica continua, sin rupturas, esta actividad puede remontarse hasta las formaciones esclavistas, asiáticas y americanas y sus "ciudades". En cada momento de la historia encontramos proyectos urbanos, utopías urbanas y urbanistas (Korn, 1953; Galantay, 1977; Benévolo, 1974; Delfante, 1997).

En plena revolución industrial, a inicios del siglo XIX, surgieron los socialistas utópicos (Owen, Saint Simón, Fourier, Godin y otros), que pro-

pusieron, y realizaron en algunos casos, sus proyectos ideales para reformar el capitalismo y sus ciudades: la Institución para la Formación del Carácter, Nueva Armonía, el Familisterio, etc. Luego de la revolución obrera de 1848 en París surgió el urbanismo estatal de Haussman que se difundió en otras ciudades de Europa; y a finales de ese siglo, los proyectos de la ciudad lineal de Soria, la ciudad jardín de Howard y otros siguieron el camino del urbanismo burgués (Benévolo, 1963; Choay, 1965; Galantay, 1974).

Con el triunfo de la revolución bolchevique y la formación de la Urss, se abrió el debate sobre la ciudad socialista que se materializó en la discusión entre urbanistas y desurbanistas, cancelado despóticamente por Stalin, para imponer sus concepciones monumentalistas neoclasicistas (Cecarelli, 1970), copiadas en los países que entraron al "campo socialista", sustituidas luego de su muerte por los esquemas de la arquitectura y el urbanismo moderno o internacional. Hoy, el urbanismo a escala urbana tiende a extinguirse, manteniéndose como débil instrumento de regulación, mientras ganan importancia el capital inmobiliario, y sus grandes proyectos urbanos o megaproyectos.

El urbanismo se integró a la planeación urbana, como materialización física, en los planes de desarrollo urbano de la posguerra en Europa o América Latina, con diferentes grados de precisión o distintas concepciones, incluyendo variantes como los planes de estructura, las zonificaciones, o los planes de usos del suelo, llegando aún a los proyectos urbanos específicos.

El fracaso de la planeación urbana y el urbanismo en el intervencionismo estatal

Los antecedentes latinoamericanos del gran diseño urbano se remontan a fines del siglo XIX cuando se fundaron las ciudades de La Plata en Argentina y Belo Horizonte en Brasil, con diseños específicos (Galantay, 1975). Conocemos desde entonces planes de urbanismo para distintas ciudades latinoamericanas, incluida la Ciudad de México, algunos realizados por diseñadores como Le Corbusier (Bogotá, Colombia), aplicando los principios de la Carta de Atenas. Los más conocidos son los que sirvieron para construir Brasilia (1954a 1960) y Ciudad Guayana, Venezuela, iniciada en 1960.

Los *planes de urbanismo* eran realizados por arquitectos y urbanistas, en ocasiones con apoyo de otros profesionistas, en oficinas públicas o despachos privados por contrato con organismos gubernamentales. Su elaboración respondía a la relación entre la lógica tecnocrática, no exenta de referentes utópicos del deber ser de los diseñadores, y la burocrática y/o política de los administradores. En su elaboración se excluía a los ciudadanos, con excepción de los grupos de poder económico con intereses en lo urbano, que hacían valer su peso usando sus relaciones privilegiadas con la administración.

Aunque generalmente los planes de urbanismo se referían a un horizonte temporal de largo plazo (20 años o más), su vida útil, si eran adoptados, se reducía al período de ejercicio de la administración que los realizaba, pues caían en el olvido, o la administración siguiente los modificaba. En México, esta periodicidad se institucionalizó en la Ley de Planeación Democrática de 1982, para todos los ámbitos de la planeación.

Puesto que la planeación tenía un carácter sectorial, el sector de desarrollo urbano, y se aplicaba fragmentadamente, a los planes de urbanismo correspondía el "ordenamiento y desarrollo" de las estructuras físicas. Por ello, los componentes esenciales del plan han sido la zonificación siguiendo áreas homogéneas o combinadas de actividades urbanas, expresadas en usos del suelo detallados, los programas de vialidad y transporte, infraestructura y equipamiento público y la normatividad de regulación y control, adjunta o separada, sobre índices de ocupación del suelo y construcción, alturas, aislamientos, áreas verdes, etc.

La *planeación urbana "integral"* y el gran urbanismo se consideran actividades delimitadas en el tiempo, cuyo producto es un documento chico o grande, que debe ser adoptado por el poder ejecutivo local, aplicado y controlado su respeto por los particulares, según el criterio de la oficina local responsable. Por lo general, no se da seguimiento continuo a la relación entre la realidad y el plan, y éste no se somete a una adecuación permanente a la cambiante realidad. La planeación consiste en la elaboración de un libro; no es un proceso activo y continuo.

Hacia los años 60 del siglo XX, se introdujeron en América Latina las ideas de la planeación integral, que reconocía la importancia económica y social de las ciudades y pretendía articular la planeación física con la económica, la social y, muy tímidamente, la ecológica. En algunos casos, los planes de urbanismo formaron parte de esa planeación. Pero en muchos casos, la "integración" se realizaba sólo con la engrapadora, a falta de una teoría operacional sobre la relación entre los diferentes componentes de la realidad urbana.

A pesar de los discursos técnicos y políticos que asignaban altos valores a la necesidad y potencialidad del urbanismo, y luego de la planeación urbana, no podemos afirmar que el balance haya sido muy favorable[6]. Los planes de urbanismo o desarrollo urbano se amontonaron en las oficinas públicas de las ciudades latinoamericanas, cubriéndose de polvo y olvido.

En México, se pretendió que luego de la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, debía elaborarse un Plan de Desarrollo Urbano para cada centro de población, lo que se cumplió contratando muchos despachos privados que elaboraron documentos similares para localidades distintas sin capacidad administrativa ni de aplicación. Nadie recuerda esos miles de planes, y la mayoría de las localidades, incluyendo ciudades medianas, sigue sin un instrumento de ordenamiento de su estructura y funcionamiento urbano.

Suponemos que en las cuatro décadas de intervencionismo estatal, los estados nacionales y locales contaban con instrumentos para aplicar la *planeación indicativa*: tenían la legitimidad que les otorgaba el patrón de acumulación y el régimen político vigentes; contaban con la facultad constitucional de la expropiación del suelo por motivo de utilidad pública; controlaron la infraestructura y servicios sociales que constituyen elementos básicos en la configuración del territorio; y podían invertir legal y legítimamente en actividades económicas para promover un desarrollo urbano planeado. En realidad, estos instrumentos no se utilizaron, se aplicaron poco, o se usaron discrecionalmente para beneficiar al poder económico según sus intereses y no para aplicar el plan.

Los instrumentos en manos de los gobiernos no eran suficientes ni adecuados para controlar y orientar las variables demográficas y los movimientos de población según los designios del plan, formalmente tendiente a reducir su impacto sobre cada ciudad que lo elaboraba, aislada de las demás que lo planteaban. Igual ocurría con las variables económicas, factores fundamentales del crecimiento urbano y sus características sometidos a las fuerzas internas e internacionales y a la lógica cíclica de la acumulación de capital, en los ciclos cortos y largos. Otra variable económica clave para el desarrollo urbano era y es el funcionamiento de las rentas del suelo urbano, sobre las cuales no tenía ni tiene control el plan ni los gobiernos locales.

[6] Para un análisis de la planeación en América Latina, en ese período, ver el sugerente libro de Marcos Kaplan (Kaplan, 1980).

Las decisiones mayoritarias de inversión en industria, comercio, servicios o construcción de inmuebles, seguían en manos de los empresarios privados, los más importantes de ellos trasnacionales y deslocalizados. Las decisiones cruciales estaban regidas por la lógica de la ganancia individual, que no se comprometía con el plan, ni con el bienestar colectivo mayoritario.

En las ciudades operaban dos fuerzas constructoras que no se sometieron a la lógica de los planes, por imposibilidad de hacerlo, porque su lógica particular no coincidía con la tecno-burocrática de los planificadores, y/o porque tampoco se les preguntaba si estaban de acuerdo con las propuestas: los fraccionadores y promotores inmobiliarios que aunque tenían que obtener licencias para sus proyectos, contaban con el poder factual para obtenerlas y el de coacción que significa la ubicación de su inversión; y los sectores populares mayoritarios sin suelo ni vivienda, cuya forma de resolver esta necesidad consistía en esos años en la ocupación ilegal de suelo, la lucha por la regularización de la tenencia y la autoproducción de la vivienda, formas no reconocidas por el Estado ni posibles de incluir en un plan, porque afectan su legalidad y legitimidad, a pesar de que produjeron el 60% de la superficie de las grandes ciudades latinoamericanas, pues estaban por fuera de la ley y los procesos de planeación.

En Brasilia, la construcción de la ciudad diseñada generó el surgimiento de ciudades informales, populares e irregulares, que fueron y son hoy las que tienen vitalidad y vida urbana, mientras la parte planificada sobrevive en la pesantez de la lógica tecnocrática del planificador. En Ciudad Guayana, la parte planificada no atrajo a los pobladores pobres, que no tenían cabida allí, y se refugiaron en la no planificada (Puerto Ordaz), causando una inversión de las cifras de población previstas para las dos partes en el plan urbano de Harvard-MIT. El trabajo informal, siempre presente en las grandes ciudades latinoamericanas, sobre todo, el comercio en la vía pública, no siguió, ni sigue, las indicaciones de la planeación: su objetivo es la subsistencia y opera según esta lógica, no con la de la burocracia y la tecnocracia planificadores.

Como afirmábamos entonces los investigadores críticos, las políticas urbanas y la planeación urbana indicativa, respondían a dos determinaciones fundamentales: sometidas a los límites estructurales y coyunturales de su acción, debían garantizar las condiciones materiales generales, territoriales y políticas para que la acumulación de capital se mantuviera; y tenían que aportar las condiciones mínimas para que se reprodujera la fuerza laboral necesaria a esa acumulación, incluyendo la subsistencia mínima del ejercito de desempleados.

Al mismo tiempo, la planeación constituía para el capital un instrumento para la previsión y coordinación de las acciones tendientes a socializar, es decir, transferir a la sociedad a través del Estado y los impuestos, los costos generales de la acumulación de capital (infraestructura, equipamiento y servicios públicos, etc.), y a privatizar los beneficios mediante el mejoramiento de las condiciones de apropiación por los propietarios del suelo, los soportes urbanos y las economías de escala y aglomeración (Pradilla, 1984).

La racionalidad de la planeación y el urbanismo, propia de la modernidad, constituía un marco necesario del discurso, aunque ni el capital, ni los agentes sociales productores y usuarios de la ciudad se comprometieran con ella, por desconocimiento, o por no responder a sus lógicas de acumulación o de subsistencia.

El fracaso de la planeación urbana indicativa en las ciudades de América Latina durante la fase de intervensionismo estatal, su incapacidad para convertirse en un instrumento eficaz de la racionalización de los procesos y estructuras urbanas, y del mejoramiento sustancial de la calidad de vida de los sectores sociales mayoritarios, se debió en esencia a que el patrón de acumulación de capital con intervención estatal, a pesar del significativo peso del sector público, estaba dominado por el capital privado concentrado en el capital monopólico trasnacional; que de todos modos funcionaba mediante las relaciones mercantiles entre productores privados a pesar de las regulaciones estatales; y que todo ello entraba en conflicto con el intento de mediatizar y moderar las contradicciones con el uso de la planeación racional de los procesos urbanos.

Neoliberalismo y extinción de la planeación urbana

El agotamiento de la industrialización sustitutiva de importaciones en la década de los 70, y la entrada en la onda larga recesiva de la economía latinoamericana con la grave crisis económica de 1982, abrió las puertas políticas e ideológicas a la progresiva implantación de las políticas neoliberales y al inicio de la extinción de la planeación urbana y del gran urbanismo.

Los componentes estructurales del neoliberalismo (Guillén, 1997; Valenzuela, 1991), al modificar la naturaleza de los procesos territoriales y urbanos (Pradilla, 1990), han acentuado la contradicción entre planeación y mercado. Hoy, 20 o 30 años después según el país, su lenta agonía deja

un cuerpo famélico, débil, cuya energía se agota en un discurso formal sin impacto en la realidad. Este debilitamiento se presentó en los países desarrollados (Scott, 2002) y en los atrasados.

La inserción subordinada de los países latinoamericanos en la globalización, nueva fase del viejo imperialismo (Amin, 2001; Petras y Veltmeyer, 2001; Pradilla, 2004, 2007), resultante de la aplicación abrupta, indiscriminada, incondicional de las políticas neoliberales en cada realidad nacional, en el marco férreo de los acuerdos y procesos de dominio de los países y bloques hegemónicos y las instituciones multinacionales que sirven a su control (FMI, OMC, Banco Mundial), es el factor supranacional y superestructural que socava uno de los pilares del plan urbano: la definición del curso de la economía urbana, que hoy ocupa el papel determinante en los procesos urbanos, nublado en la fase anterior por el intervensionismo estatal (Pradilla, 1984).

La *trasnacionalización-desnacionalización* de las economías latinoamericanas coloca las decisiones sobre las relaciones económicas básicas, los flujos de capitales y mercancías, la inversión directa en empresas industriales, comerciales y de servicios, la instalación y modernización de infraestructuras y servicios, el empleo, etc., en manos de las casas matrices de las corporaciones trasnacionales deslocalizadas, ajenas a las necesidades y potenciales de los territorios particulares donde se localizan, con relaciones fantasmales con ellos a través de mecanismos financieros impersonales (bolsas de valores, fondos de inversión y redes financieras, etc.), articulados a los gobiernos nacionales, pero sin relación directa con los locales o los equipos que elaboran la planeación urbana.

Dos procesos actuales, la *desindustrialización* y su correlato, la *terciarización* de las economías de las metrópolis latinoamericanas, las convierten en ámbitos de circulación de bienes producidos en otros territorios, reducen su productividad, competitividad y autonomía económica y desequilibran su balanza comercial y de pagos con otros territorios nacionales y extranjeros (Coriat, 1989). Se genera al mismo tiempo un cambio continuo y difícilmente reversible en la estructura del empleo urbano, donde avanza la informalidad pues la declinante industria y el terciario moderno competitivo no son capaces de generar los empleos necesarios para cubrir la oferta laboral (Pradilla y Márquez, 2004). Los cambios en las actividades económicas se expresan sobre el territorio en cambios de usos del suelo e inmuebles, con nuevas lógicas estructurales como la formación de corredores urbanos terciarios (Pradilla y Pino, 2004), que con-

vierten la planeación en una incierta previsión de inciertos y poco previsibles procesos urbanos.

Así, se hacen impredecibles el devenir de la economía urbana (inversión, empleo, derrame de ingresos, uso de suelo e inmuebles, infraestructura y servicios, etc.), sus ciclos, y la disponibilidad de recursos provenientes de la tributación empresarial local. Las ciudades tienen que enfrentarse entre sí en una competencia incierta en el libre mercado[7] de la inversión de capital nacional y extranjero, sin reglas conocidas, y sin que los planificadores cuenten con las certezas mínimas para diseñar el futuro.

El *debilitamiento del Estado* derivado de la privatización, en la ideología y la realidad, la desregulación, y el cambio de sus funciones, de interventor en aras del interés colectivo (al menos en el discurso) a facilitador o creador de condiciones para la libre acción de la empresa privada, implican la deslegitimación de sus intervenciones, incluida la planeación urbana. También en este campo transitamos del Estado al mercado.

Lo más significativo para la planeación urbana y la aplicación de la normatividad urbanística es la pérdida por los gobiernos locales, de instrumentos activos de aplicación de los planes, desmantelados por su carácter de límites a la libre acción del capital inmobiliario y los actores urbanos privados. Sin tener en cuenta la racionalidad o justeza de las razones que llevaron a su estatización, la privatización de empresas industriales, comerciales, bancarias, y de servicios estatales, fue un proceso emblemático de la aplicación del neoliberalismo, y quitó a la planeación uno de sus instrumentos de acción para orientar la localización territorial del desarrollo económico y social, utilizado en el pasado unas veces acertadamente y otras aumentando solamente la concentración económica.

En el caso de la infraestructura y los servicios públicos, condiciones generales estructurantes del territorio y estratégicas en el crecimiento económico y el desarrollo social (Pradilla, 1984:2), su privatización y en ocasiones desnacionalización, dejó en manos de los monopolios (trasnacionales, únicos con capacidad de invertir), de la lógica de la ganancia monopólica, y de la capacidad de compra de los usuarios, la prestación del servicio,

[7] No podemos asumir que exista un "libre mercado" de capitales entre ciudades, pues no hay igualdad que garantice la libertad en un mercado de bienes y servicios dominado por las corporaciones trasnacionales, por lo que tampoco existe un "libre mercado" de capitales de inversión entre ciudades cuyo desarrollo ha sido desigual, con rentabilidad y competitividad distintas, beneficiarias de economías o que padecen deseconomías de aglomeración muy diferenciadas.

eliminando el potencial carácter redistributivo de la planeación y la acción del Estado[8].

En las infraestructuras que son monopolios naturales (carreteras, aeropuertos, puertos, sistemas de agua potable, evacuación de desechos líquidos y sólidos, electricidad, etc.), pasamos del monopolio estatal planificable y controlable política y socialmente, al incontrolable y no planificable monopolio privado, con su mercado cautivo de la necesidad y sus sobreganancias monopólicas. La privatización de los servicios sociales que deberían garantizar la reproducción social de la población y el mejoramiento de su calidad de vida, los convierte en bienes mercantiles sujetos a la oferta y a la solvencia de la demanda, cada vez más limitada por el avance de la pobreza.

Otra política neoliberal emblemática es la *desregulación*, eliminación o simplificación de los reglamentos y normas, que fueron instrumentos esenciales en la aplicación de los planes de desarrollo urbano, normativos por naturaleza; ahora, es la libre competencia entre actores urbanos –productores privados y demandantes– la que define campos como la política estatal de dotación de vivienda.

La tendencia es a transitar de la regulación normativa y el control restrictivo, al juego de los incentivos, sobre todo, fiscales (desgravación y subsidio) que han demostrado su limitada capacidad para inducir prácticas urbanas que respondan a los lineamientos de un plan o proyecto urbano. Estos instrumentos actúan como canales de transferencia de recursos públicos de los contribuyentes a las empresas, de redistribución inversa de la renta nacional.

En la competencia urbana exacerbada, regida por el juego de las rentas especulativas del suelo y la ganancia inmobiliaria, se generalizaron la arquitectura y el urbanismo desechable –a la *Wall Mart*–, transitorio, de rápida realización como inversión, y la decadencia y obsolescencia de zonas urbanas que se degradan física y socialmente y se abandonan, pues es más cara su reutilización que la construcción de nuevas zonas desechables en lugares donde se desencadena la rentabilidad.

Todos los caminos neoliberales llevan a la *privatización de lo público*, a la desaparición de los ámbitos de disfrute común de los ciudadanos, transfor-

[8] En México, las experiencias de privatización de grandes infraestructuras carreteras de los años 90 fracasaron, obligando al Estado a un costoso rescate aún no concluido; en otros campos como los sistemas de agua potable o recolección de desechos, el capital privado ha mostrado muy poco interés.

mados en negocio privado luego de dudosas operaciones de rescate, rehabilitación, concesión a largo plazo o desincorporación. El abandono del transporte urbano colectivo y la preferencia estatal por el automóvil cuyo precio relativo cae rápidamente y para el cual se construyen complejas estructuras viales que impiden el tránsito peatonal, y la proliferación de centros y plazas comerciales que segregan, interiorizan y privatizan la calle y la plaza, convierten la vieja trama de calles y plazas en desiertas áreas de circulación vehicular y aparcamiento de coches excedentes. Los ámbitos públicos, cruciales para la vida urbana, salen de la regulación y el control colectivo, "planificado", exigible, y se convierten en objetos de decisión empresarial y/o privada.

La planeación urbana y el gran urbanismo enfrentan otra dificultad derivada del tránsito de la ciudad tradicional monocéntrica a la ciudad-región plurinuclear, discontinua y de trama difusa, superpuesta sobre distintas unidades político-administrativas (Pradilla, 1998, 2002) que presenta barreras difíciles de superar para desarrollar una planeación territorial unitaria y corresponsable, y para lograr su aplicación concertada, en medio de la competencia entre ciudades por la inversión. El resultado es la fragmentación de planes y políticas, la descoordinación de las acciones y la elevación de los costos directos o los derivados de la desconexión y la duplicidad.

En tres décadas, el discurso político latinoamericano transitó de la lucha de clases a la democracia representativa, lo cual no significa que la primera haya desaparecido y que la segunda se haya alcanzado ni esté garantizada. En la política urbana pasamos de los movimientos sociales urbanos como forma de participación colectiva, a la participación ciudadana como expresión de intereses y acciones individuales. El discurso de la planeación tiene hoy abiertos procesos y espacios para esta participación; lo que no está resuelto, es como se transita de lo particular y local a lo global de la ciudad, y como las expresiones individuales se manifiestan en lo colectivo, o como se hace efectiva la participación ciudadana en la planeación.

El *pragmatismo* se adueña de las políticas y acciones de los gobiernos urbanos de todos los signos, de la derecha a la izquierda; el plan se reemplaza por la suma de megaproyectos urbanos (grandes obras públicas o intervenciones inmobiliarias) desarticulados, en función de la competencia interurbana, de las necesidades de la acumulación de capital, o de la popularidad de las grandes figuras políticas[9].

Por inercia o por la subsistencia de obligaciones legales[10], hoy obsoletas, se siguen elaborando planes; pero objetiva y subjetivamente la planeación urbana y el gran urbanismo pierden importancia y, sobre todo, aplicabilidad en las condiciones actuales.

No ocurre lo mismo con los *megaproyectos* urbanos, el urbanismo a escala de grandes intervenciones inmobiliarias promovidas y realizadas predominantemente por el capital inmobiliario en asociación con el sector público o apoyado por las facilidades creadas por éste. A pesar de que este urbanismo tiene impactos sobre amplias zonas de la ciudad o en muchos casos, por el tipo de actividades, sobre toda la urbe, los llamados "estudios de impacto urbano y ambiental" no tienen esta dimensión ni aplican metodologías que permitan evaluar sus costos y beneficios globales.

Las políticas urbanas de izquierda se desvanecen en el aire

A diferencia de la exangüe planeación territorial, las políticas urbanas, entendidas en sentido amplio como todos aquellos discursos, prácticas y acciones estatales que actúan sobre lo urbano, aunque no tengan ese apellido, siguen elaborándose en las oficinas de partidos, gobiernos, consultorías privadas u organismos multinacionales, y siguen aplicándose y actuando sobre el territorio, unificadas por el capital y la ideología neoliberal. Mientras, muchos de los que creyeron en la planeación y el urbanismo piensan que los cambios que observan son el destino inevitable de las ciudades, que es imposible detenerlos, o aceptan resignados que son el camino para el futuro, para el mejoramiento de la ciudad y de aquellos ciudadanos incluidos por el patrón de acumulación, pues al resto no hay cómo hacerlos salir de la pobreza y la exclusión.

---

[9] En México, las experiencias de privatización de grandes infraestructuras carreteras de los años 90 fracasaron, obligando al Estado a un costoso rescate aún no concluido; en otros campos como los sistemas de agua potable o recolección de desechos, el capital privado ha mostrado muy poco interés.

[10] En México, no han desaparecido la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, ni la Ley de Planeación de 1982, aprobadas a finales de la fase de intervensionismo estatal, que regulan la obligatoriedad de los planes y programas de desarrollo a todos los niveles de gobierno, incluyendo los planes urbanos, no siempre cumplidas. Aunque pocos se cuestionan su utilidad o aplicabilidad, se siguen elaborando planes sexenales o trienales de desarrollo, cuyo cumplimiento nadie tiene capacidad de evaluar.

Las políticas urbanas de la izquierda latinoamericana se han desvanecido en el aire, arrastradas por el derrumbe del socialismo real (Pradilla, 2004b). En los partidos y gobiernos que siguen llamándose "de izquierda" en el discurso electoral, ya no hablan de la reforma urbana de los años 60 y 70, ni de la socialdemócrata municipalización de la tierra, ni de la expropiación y desarrollo estatal de las infraestructuras y servicios básicos, y menos aún, de las consignas libertarias de cambio social del siglo XIX o inicios del XX.

Este espacio de la política ha sido llenado por versiones "con rostro humano" de las propuestas neoliberales. Los partidos y gobiernos "de izquierda" prometen e implantan políticas de construcción de vialidades para el automóvil, con pago de peaje, construidas con o por el capital constructor; estas grandes inversiones las "equilibran" socialmente con pequeños gastos en el económico sistema de metrobus confinado; se hacen arreglos con empresas privadas para construir o mantener infraestructuras urbanas esenciales, y la operación de servicios; se mantienen algunos subsidios en su prestación a los sectores populares, pero se "equilibran" con cuantiosos estímulos y desgravaciones a los empresarios inmobiliarios y de otros sectores para lograr un Estado "igualitario" y "generar empleos"; para combatir la pobreza, consigna que reemplazó a la justicia social, se aplican políticas asistenciales compensatorias similares a las del Banco Mundial y se reparten minúsculos apoyos a los sectores más vulnerables (adultos mayores, discapacitados, madres solteras); se reemplazó a los movimientos populares urbanos por la participación ciudadana, a la manera de los liberales europeos; y todo se hace para la publicidad electoral que permitirá mantenerse en el poder, si se logró conquistarlo.

Tampoco se habla de movilización social colectiva, libertad, democracia directa, justicia social, equidad distributiva, inclusión social, defensa y ampliación del espacio público, vivienda y servicios adecuados como derechos universales, apropiación colectiva de la ciudad y sus ámbitos públicos y patrimoniales, organización racional e incluyente del territorio, etc. Ya no creamos nada nuevo, sólo hacemos caricaturas virtuales del pasado, pensando que son el futuro.

Algo distinto habrá que construir

La pregunta que hay que responder es: ¿podemos en América Latina aceptar la extinción de la planeación urbana y confiar en que el libre mercado establecerá los equilibrios ambientales, territoriales y sociales necesarios o deseables en nuestras grandes ciudades?

Una ojeada a la realidad territorial latinoamericana nos indica que avanzamos hacia la urbanización global, transitamos de la ciudad tradicional a la metrópoli y hacia la formación de ciudades región[11]; y que los territorios se estructuran a partir de la combinación desigual y compleja de estas tres formas socio-territoriales. Podemos también caracterizar estas formas territoriales como gigantescas, extendidas, desordenadas, privatizadas, fragmentadas, informatizadas, excluyentes, conflictivas, violentas, contaminadas y obsolescentes (Pradilla, 1998 y 2002). Además, hemos constatado que ni la planeación indicativa del intervensionismo estatal, ni la "libertad de elegir" neoliberal han modificado estas tendencias, ni hecho más habitables las ciudades para sus pobladores y usuarios, en su mayoría empobrecidos. El fracaso involucra en primer lugar a los patrones de acumulación de capital que engendraron, mantuvieron inoperante y luego mataron, a la planeación.

Las evidencias nos llevan a concluir que en el necesario y urgente, aunque difícil, proceso de cambio del patrón de desarrollo económico, social y territorial, habrá que construir otra forma distinta de política urbana, y como parte de ella, de planeación urbana que resuelva los límites y contradicciones detectadas en las formas del pasado. Muy sintéticamente plantearemos algunos ejes de reflexión y acción que podrían hacer parte de este proceso.

Las *políticas urbanas* deben ser la prioridad. En su trama podremos ubicar la compleja combinación de factores determinantes de la problemática urbana y actuar sobre ellos integralmente, sin preocuparnos de que nuestras propuestas y acciones no lleven el apellido urbano, no sea nuestro "objeto de trabajo". Una segunda "ventaja" es que en ellas es inevitable el diálogo, difícil, con los políticos con los que, quizás, compartimos objetivos y medios para el cambio, o para quienes trabajamos, aunque no lo reconozcamos, por subsistencia.

Atravesada y determinada por múltiples problemas técnicos y tecnológicos, la planeación no puede seguir siendo un ejercicio tecnocrático; debería ser campo de aplicación de las decisiones políticas estratégicas y tác-

[11] Buenos Aires en Argentina, Sao Paulo y Río de Janeiro en Brasil, la Zona Metropolitana del Valle de México, y Lima en Perú, superan los diez millones de habitantes y forman parte de grandes sistemas urbanos regionales –ciudades región– crecientemente integrados.

ticas; hay que asumirla como un conjunto estructurado de políticas públicas de corto, mediano y largo plazo con efectos territoriales y ambientales, que desborda lo morfológico y físico, para adentrarse en campos económicos, culturales, sociales, ambientales, mutuamente relacionados y condicionados que es necesario integrar estructuralmente. La planeación urbana debe asumirse por tanto como parte de las políticas públicas urbanas, entendidas en su sentido amplio e incluyente.

Este carácter político de la planeación, la urbana en particular, impone que en su elaboración y aplicación jueguen un papel esencial las instituciones y actores de los poderes de los Estados democráticos locales: un poder ejecutivo que cumpla plenamente sus funciones de promotor activo del crecimiento económico con justicia distributiva y del desarrollo social, de instrumento de la regulación social de los procesos, de garante de los derechos sociales y humanos, y de institución socialmente responsable y sujeta a su control; y el poder legislativo convertido en instancia legítima y plural de la representación política de la ciudadanía. El ejecutivo elabora y propone las políticas, planes y programas; el legislativo consulta, y debería aprobar dándole vigencia legal, y vigilar su aplicación.

La *participación social*, indispensable para transitar de la planeación autoritaria a la democrática participativa, debe superar el carácter formal que hoy tiene, incluir instancias formales e informales, integrar expresiones organizadas, representativas y colectivas de los distintos grupos y estratos sociales, construir instrumentos de consenso y corresponsabilidad, tener carácter consultivo y decisorio (aprobación por plebiscito de las políticas estratégicas contenidas en el plan), contar con mecanismos y espacios transparentes de control de su aplicación, y que sea legalmente exigible su cumplimiento por la población,

Esto remite a la necesidad de que la planeación urbana democrática y participativa se consagre en las leyes generales de la Nación y en las específicas de las ciudades como uno de los derechos de los ciudadanos en la ciudad, y que sea exigible a través de los organismos de tutela de estos derechos.

La complejidad de las actuales formas territoriales (metrópolis, ciudades-región, sistemas urbanos regionales, etc.), que desbordan los límites de las unidades político-administrativas tradicionales, pero que actúan económica y socialmente como una unidad y tienen problemas comunes, exigen la creación de instancias unitarias de gestión, imponen la necesidad de que las políticas urbanas, incluyendo la planeación, sean unitarias e integradas para el conjunto de la unidad territorial real.

Hay que transitar de la planeación-producto (actividad delimitada en el tiempo que genera un libro o documento), a la planeación-proceso continuo, que implica la revisión constante de la relación entre políticas y realidad, para hacer los ajustes necesarios y adaptar las políticas a los cambios sociales continuos, con sentido de anticipación del futuro y no de corrección de lo pasado. Por lo mismo, los planes de desarrollo urbano no deben corresponder a un período de gobierno, lo que implica la ausencia de continuidad de las políticas, es decir, convierte al plan en el mejor de los casos en una política de corto o mediano plazo, según el período del gobernante, en contradicción con los procesos de larga duración de configuración territorial.

Varias de estas razones conducen a la certeza de que la planeación urbana debe ser realizada básicamente por grupos o instituciones públicas autónomas o semi- autónomas, altamente especializadas, que mantengan actualizada la información, y que cuenten con relaciones y mecanismos de comunicación y debate preferencial con los actores políticos y sociales involucrados. Las empresas privadas de asesoría difícilmente pueden responder a estas exigencias y deberían limitarse a actuar como consultores en cuestiones particulares.

Es inoficioso señalar que la planeación urbana debe trascender los enfoques del diseño físico o urbanismo tradicional, para integrar los temas económicos, sociales, tecnológicos, culturales y ambientales, y ser realizada a partir de concepciones transdisciplinarias y multiprofesionales. La época del urbanista, como hombre síntesis visionario, depositario de toda la imaginación y creatividad de una sociedad, ha desaparecido, engullida por la complejidad de los procesos urbanos y por la exigencia creciente de participación democrática de la población en la construcción de su futuro.

Si a la relación de los planificadores con los políticos y los ciudadanos organizados, añadimos la integración de los productos de la *investigación*, podremos aspirar a una planeación como política urbana, eficaz y dotada de racionalidad. De allí, a las políticas y la planeación críticas, progresivas, hay un gran paso, el de la opción política, el cual se podrá dar gracias al conocimiento de los vectores contrapuestos; política estatal hegemónica y demandas de los ciudadanos.

Los lectores podrían calificar estas notas de utópicas o voluntaristas; no tienen esa presunción ni ese alcance; pero no se rechaza ese carácter pues todo cambio implica un cierto grado de utopismo o visión de futuro. Será todavía más difícil reconstruir las relaciones sociales y políticas, dejar atrás

el neoliberalismo excluyente y empobrecedor y llegar a la sociedad igualitaria, incluyente, justa y soberana que muchos exigen, incluyendo algunos líderes políticos y gobernantes del continente, ante el fracaso estrepitoso del neoliberalismo y su globalización para garantizar la acumulación ampliada del capital, el empleo para todos y el bienestar general de los pueblos de América Latina, hoy dominantemente urbanos.

Referencias

Amin, S. (2001) *Más Allá del Capitalismo Senil*, Buenos Aires: Paidós.

Ansay, P. y Schoonbrodt, R. (comps) (1989) *Penser la Ville: Choix de Textes Philosophiques*, Buxelles: Éditions des Archives d´Architecture Moderne.

Benévolo, L. (1963) *Orígenes del Urbanismo Moderno*, Madrid: Blume.

Benévolo, L. (1975) *Diseño de la Ciudad*, (5 tomos), Barcelona: Gustavo Gili.

Bettelheim, Ch. (1968) *La Transition vers l'Economie Socialiste*, Paris: Francois Maspero.

Casullo, N. (comp.) (1989) *El Debate Modernidad – Posmodernidad*, Buenos Aires: Puntosur.

Ceccarelli, P. (comp.) (1970) *La Construcción de la Ciudad Soviética*, Barcelona: Gustavo Gili.

Coriat, B. (1989) "Le debat théorique sur la désindustrialisation: arguments, enjeux et perspectives", *Économie Apliquée*, No.4, Tomo XLII, Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.

Chambre, H. (1959) *L'Amenagement du Territoire en U.R.S.S*, Paris: Mouton.

Choay, F. (1985) *L'Urbanisme, Utopies et Realités*, París: Editions du Seuil.

Delfante, Ch. (1997) *Gran Historia de la Ciudad*, Madrid: Abada.

Galantay, E. Y. (1975) *Nuevas Ciudades: De la Antigüedad a Nuestros Días*, Barcelona: Gustavo Gili.

Guillén, H. (1984) *Orígenes de la Crisis en México 1940/1982*, México D. F.: Ediciones Era.

Guillén, H. (1997) *La Contrarrevolución Neoliberal*, México D.F: Ediciones Era.

Kaplan, M. (1980) *Sociedad, Política y Planificación en América Latina*, México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México.

Korn, A.R (1953) *La Historia Construye la Ciudad*, Buenos Aires: Universitaria de Buenos Aires.

Labasse, J. (1966) *L'Organisation de l'Espace*, Paris: Hermann.

Petras, J. y Veltmeyer, H. (2001) *La Globalización Desenmascarada: El Imperialismo en el Siglo XXI*, México D.F: Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Ángel Porrúa.

Pradilla, E. (1984) *Contribución a la Crítica de la Teoría Urbana: Del Espacio a la Crisis Urbana*, México D.F: Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

Pradilla, E. (1990) "Las políticas neoliberales y la cuestión territorial", *Sociológica*, No. 12.

Pradilla, E. (1998) "Metrópolis y megalópolis en América Latina", *Diseño y Sociedad*, No. 8.

Pradilla, E. (2002) "El futuro de las grandes metrópolis latinoamericanas", en R. Villegas, (comp.) *¿Adonde va el Mundo?*, México D.F: Fundación Cultural Tercer Milenio.

Pradilla, E. (2004a) "De la globalización imperial a la integración de América Latina", *Diseño y Sociedad*, No. 17.

Pradilla, E. (2004b) "Izquierda, democracia y la cuestión territorial", en J. Moguer (comp.) *Los Caminos de la Izquierda*, México D.F: Casa Juan Pablos.

Pradilla, E. (2007) "La globalización imperialista y las ciudades latinoamericanas", en: B. Ramírez Velásquez (ed.) *Formas Territoriales: Visiones y Perspectivas desde la Teoría*, México D.F: Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

Pradilla, E. y Pino, R. (2004) "Ciudad de México: de la centralidad a la red de corredores urbanos", *Anuario de Espacios Urbanos*, México D.F: Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

Pradilla, E. y Márquez, L. (2004) "Estancamiento económico, desindustrialización y terciarización informal en la Ciudad de México, 1980-2003, y potencial de cambio", *Investigación y Diseño*, N° 1 (División de Ciencias y Artes para el Diseño), Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

Scott, A. (2002) "Regiones urbano-globales: dilemas de planeación y de política en un mundo neoliberal", en: J. Basave (coord.) *Globalización y Alternativas Incluyentes para el Siglo XXI*, México D.F: Miguel Ángel Porrúa.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Poder Ejecutivo Federal (1985) *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, (tomos 1 y 10), México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Tabeev, F. et. al. (1965) *Planificación del Socialismo*, Barcelona: Oikos-Tau.

Valenzuela, J. (1991) *Crítica del Modelo Neoliberal*, México D.F: Unversidad Nacional Autónoma de México.