

Empresarios, gobiernos y ciudadanos en la disputa por la ciudad

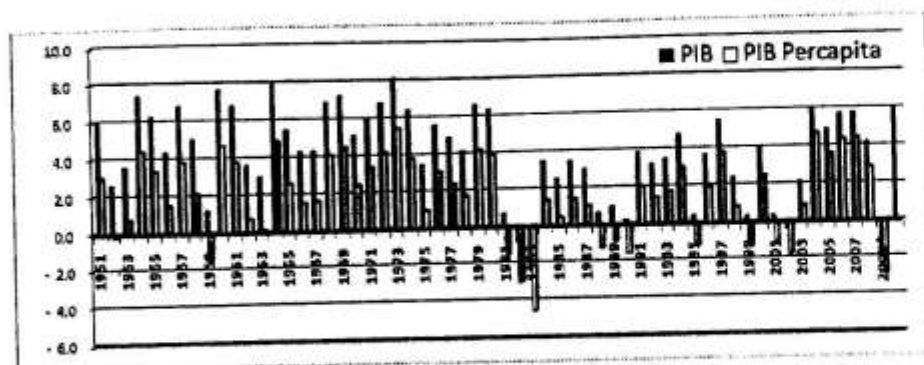
Emilio Pradilla Cobos

El crecimiento y el desarrollo económico, social, cultural y territorial de las naciones es desigual en el tiempo y en el territorio, dando lugar a que las sociedades concretas, en sus distintas escalas – entendidas como totalidades sucesivas –, aparezcan como una combinación compleja y contradictoria de formas desigualmente desarrolladas. Por ello, América Latina y el Caribe, como región económica cuantificada y apalizada por la Comisión Económica para América Latina – CEPAL –, aparece en cada momento histórico como un mosaico de países con distintas situaciones y rutas de crecimiento y desarrollo, lo cual no elimina el interés y la utilidad de analizar su dinámica regional, con la condición de que sepamos entender las diferencias y solo hacer generalizaciones sobre sus lógicas teóricas y cursos de desarrollo cuando estemos frente a procesos, situaciones y tendencias que se expresan en la mayoría de los casos analizados.

La recesión económica de 1982-1983, sincrónica y generalizada en el mundo, cayó como “relámpago en cielo azul” en América Latina, pues la región mantenía aún tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto superiores al 5 % anual en el período 1950-1980, lo cual impulsó un crecimiento sostenido, aunque muy inferior, en el empleo y el PIB por habitante (Ver cuadro y gráfico; y PRADILLA, 2009, p. 312-313).

Sin embargo, esta recesión sirvió para enterrar al *patrón de acumulación con intervención estatal* aplicado generalizadamente en la región en la posguerra – cuya aplicación había permitido su industrialización y urbanización y un mejoramiento sustancial de las condiciones materiales de vida de su población –, y para justificar su reemplazo por el patrón neoliberal.

Gráfico 1. América Latina: Tasa de variación anual del PIB y del PIB per cápita (en dólares a precios constantes de 2000)



Fuente: CEPAL, América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008 y *CEPALSTAT 2009 y 2010.

Luego de tres décadas de aplicación abrupta, más o menos autoritaria y acelerada del patrón neoliberal en los países de América Latina y el Caribe, el balance es muy desalentador: no ha logrado sostener el crecimiento económico – la acumulación de capital – el cual se ha movido entre repetidas recesiones y fuertes desaceleraciones, con una tasa de crecimiento promedio del PIB de solo un 2,4 % entre 1981 y 2009, mientras que entre 1951 y 1980 había crecido a un 5,5 % en promedio al año; por su parte, el PIB por habitante cuyo crecimiento anual promedio fue de 2,7 % entre 1951 y 1980, entre 1981 y 2009 solo creció al 0,7 %; y se ha perdido el dinamismo de la creación de empleo *formal*, cediendo su lugar al precario e *informal*; la pobreza y la desigualdad social crecen a pesar de los gigantescos gastos para combatirla, pero ahora se ubica mayoritariamente en las ciudades, otrora símbolos de la *integración* y la *modernidad* (PRADILLA, 2009, cap. VIII; PRADILLA, 2011).

Sin embargo, la desigualdad de estos procesos en los diferentes países ha sido muy notoria: para citar solo dos ejemplos paradigmáticos, mientras Brasil lleva más de una década de crecimiento sostenido y elevado, se ha integrado al grupo de los “países emergentes” denominado BRIC, y sólo tuvo una fuerte desaceleración en 2008 y 2009, México, el país más integrado a los Estados Unidos, más abierto en su comercio internacional y más ortodoxo en la aplicación de la recetas neoliberales, sufrió un desplome de – 7 % en su tasa de crecimiento económico en 2009 (PRADILLA, 2011, p. 14).

Cuadro 1. América Latina: Tasa de variación anual del PIB y del PIB per cápita (en dólares a precios constantes de 2000)^{a/b}

	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
PIB	5.9	2.6	3.6	7.4	6.3	4.4	6.8	5.1	1.2	7.7
PIB Pc	3.0	- 0.2	0.8	4.4	3.3	1.5	3.8	2.2	- 1.6	4.7
	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
PIB	6.8	3.6	3.0	7.9	5.5	4.3	4.4	6.9	7.3	5.1
PIB Pc	3.8	0.7	0.1	4.9	2.6	1.5	1.6	4.1	4.5	2.5
	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
PIB	6.1	6.8	8.1	6.5	3.5	5.6	4.9	4.2	6.7	6.3
PIB Pc	3.4	4.2	5.5	3.8	1.0	3.1	2.4	1.7	4.2	3.9
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
PIB	0.7	- 0.9	- 2.5	3.5	2.5	3.5	3.1	0.7	1.0	0.2
PIB Pc	- 1.5	- 3.0	- 4.6	1.4	0.4	1.5	1.1	- 1.2	- 0.9	- 1.6
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PIB	3.9	3.3	3.5	4.8	0.4	3.7	5.5	2.5	0.3	4.0
PIB Pc	2.0	1.5	1.8	3.0	- 1.2	2.0	3.8	0.9	- 1.2	2.5
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
PIB	0.4	- 0.4	2.2	6.1	4.9	5.7	5.8	4.2	- 1.8	6
PIB Pc	- 1.0	- 1.7	0.8	4.7	3.6	4.4	4.5	2.9	- 2.9	

Fuente: CEPAL, América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008 y *CEPALSTAT 2009 y 2010.

Nota: a/ Incluye los países para los que se dispone información. b/ Para el cálculo de las tasas de variación se utilizaron únicamente los datos de los países con información disponible tanto en el numerador como en el denominador.

El patrón neoliberal mundializado, a pesar de no cumplir ninguna de sus promesas originales, ha generado cambios sustanciales en la estructura, la morfología, la gestión y el funcionamiento urbano, no ha resuelto los múltiples problemas urbanos que le dejó de herencia el patrón intervencionista y ha generado otros nuevos y muy graves cuyo análisis nos colocará en el camino de responder a la pregunta central de esta mesa de trabajo: ¿Quién planifica el territorio?

El capital financiero-inmobiliario sustituye al productivo

En nuestra hipótesis, comprobada plenamente para la Zona Metropolitana del Valle de México, en las últimas tres décadas las grandes metrópolis latinoamericanas y caribeñas han sufrido desiguales procesos de *desindustrialización* en términos absolutos o relativos (MÁRQUEZ Y

PRADILLA, 2008), en sus áreas centrales por el desplazamiento de las fábricas hacia las periferias metropolitanas o a los intersticios semi – rurales de las ciudades – región a las que sirven de núcleo, por su relocalización en otros territorios nacionales,¹ o por su cierre al no poder competir en el mercado mundial abierto, o como resultado de los efectos de las crisis económicas recurrentes durante el período (PRADILLA, 2010).

La desindustrialización priva a las metrópolis del sector más dinámico de la economía en términos de efectos multiplicadores – hacia adelante y hacia atrás – de la inversión en el mismo u otros sectores, del creación de empleo estable, bien pagado y con seguridad social, de los encadenamientos productivos, de la elevación de la productividad laboral, de la generación y difusión del cambio tecnológico, etc.; y tiene efectos negativos sobre la balanza comercial local (CORIAT, 1989).

El sector terciario, aún los llamados *servicios especializados al productor*, considerados por algunos como el sector más dinámico de la economía actual – lo cual no ha sido demostrado fehacientemente –, no puede sustituir a la industria como motor de la economía urbana, pues carece de estas características positivas (PRADILLA, 2009, p. 323 y ss.). Estudios comparativos entre grandes metrópolis de la región, que incluyan estas temáticas, nos ayudarían a esclarecer la naturaleza y consecuencias de estos procesos, a teorizar sobre ellos, si como suponemos ocurren en otras ciudades – región o metrópolis.

En cualquiera de los casos de relocalización productiva, se produce un impacto negativo sobre los mercados laborales territorialmente localizados, por la pérdida total del empleo pre-existente, y/o por que los trabajadores vinculados a las empresas relocalizadas carecen de las condiciones de movilidad territorial que tienen los capitales, para seguirlos a sus nuevos emplazamientos.

Para los inversionistas y los gobiernos locales, sea cual sea su definición ideológica formal, el sector inmobiliario, orgánicamente articulado al sector financiero y con similares características especulativas que éste, aparece como el sector sustituto en términos de generación localizada de valor y plusvalía, y de empleo. Aparece también como un vector de la reutilización de terrenos bien localizados en la estructura urbana, con inmuebles ya obsoletos cuya inversión y ganancia correspondiente ya se recuperaron con creces, y que pueden re-insertarse convenientemente, mediante la demolición y construcción de nuevos inmuebles, en la actividad constructiva, y generar nueva plusvalía y nuevas rentas del suelo.

¹ En el caso mexicano, la relocalización de empresas fabriles antes ubicadas en la región central y sus ciudades, ocurre en las ciudades del norte del país, cerca o sobre la frontera con Estados Unidos.

El capital inmobiliario-financiero multinacional ocupa, cada vez más, un papel dominante en estos procesos (PRADILLA, 2010; PARNREITER, 2011), y el capital productivo traspasa su propia frontera sectorial y deriva con frecuencia hacia la inversión y operación inmobiliaria. En México, por ejemplo, son notorios los casos del Grupo Carso (Carlos Slim Helu) y su gran inversión en el proyecto inmobiliario Centro Carso en la ciudad de México, o la creación reciente de la empresa inmobiliaria de Femsa-Coca Cola que actúa como brazo inmobiliario del otrora capital productivo.

Sin embargo, la participación de la actividad constructora en el Producto Interno Bruto de las metrópolis,² muy inferior a la que aún mantiene la industria manufacturera, y en la creación de empleo – inestable, mal remunerado y de baja calificación – se mantiene muy baja y no sustituye lo perdido por la salida de las industrias (PRADILLA y MÁRQUEZ, 2004).

Los gobiernos locales encuentran que la actividad inmobiliaria, casi siempre muy visible, les aporta legitimidad en términos de las ideologías en boga de la modernización urbana, la creación de *íconos globales*, la formación de *ciudades globales*, o la inserción en la *globalización*. Así, con la bendición de los gobiernos locales de derecha o izquierda, han surgido, al margen de la planeación, por reconstrucción de áreas urbanas antiguas, infraestructuras obsoletas, zonas industriales abandonadas, o de nueva cuenta, zonas icónicas en nuestras metrópolis: Paseo de la Reforma y Santa Fe en la ciudad de México, Puerto Madero en Buenos Aires, Marginal Pinheiros y Avenida Berrini en Sao Paulo, la Costanera en Santiago de Chile, entre otras (PRADILLA, 2010, p. 523).

En el otro extremo, esos capitales inmobiliarios transnacionales, con recursos públicos aportados por los organismos hipotecarios de “vivienda de interés social” de los gobiernos, construyen en la periferia urbana lejana donde los precios del suelo son bajos, gigantescos *macro conjuntos de mini viviendas* – entre 32 y 45 metros cuadrados para familias con promedio de 4.5 miembros –, que solo pueden ser adquiridas por la mitad de los habitantes de las ciudades con los mayores ingresos. Son viviendas hacinadas, de muy mala calidad, sin acceso a las condiciones de vida urbana más esenciales, cuyos habitantes tienen que recorrer enormes distancias, durante largo tiempo y con un alto costo (PRADILLA, 2011).

Los grandes eventos deportivos (Mundiales de Fútbol, Juegos Olímpicos o Panamericanos, etc.), se han convertido también en vectores de grandes inversiones inmobiliarias – megaproyectos – en vivienda, hotelería, comercio

² En la ciudad de México se ubicaba alrededor del 5.5 % del PIB a mediados de la primera década del siglo XIX.

y servicios, dando lugar a la realización, justificada por los gobiernos, de procesos de desalojo de sectores populares, como se ha denunciado explícitamente en diferentes países, sobre todo en Brasil en la actualidad.

Nuestra lectura no es tan optimista como la de los gobernantes locales o los empresarios: los procesos continuos y permanentes de producción de valor y plusvalía – y acumulación de capital – en la industria son sustituidos por procesos constructivos eventuales, limitados en el tiempo, que utilizan mano de obra temporal poco calificada, mal pagada y sin acceso a la seguridad social; y los nuevos conjuntos de vivienda, comercio u oficinas, cerrados y estrechamente vigilados, para sectores de altos ingresos o empresas monopólicas y transnacionales, son nuevos eslabones en la privatización del espacio público y la segregación excluyente, la fragmentación socio-territorial de la ciudad.

La terciarización informal de las economías metropolitanas

La estadísticas muestran que las economías metropolitanas de América Latina se han terciarizado. Hay diversas interpretaciones sobre este proceso, incluyendo aquellas que lo consideran como un paso inevitable y progresivo en el desarrollo: la *revolución terciaria* que sustituye a la industrial (PRADILLA, 2008, cap. VIII).

Continuando con la postura crítica, señalaríamos que en las ciudades latinoamericanas, la terciarización registrada estadísticamente está dominada por las actividades y el empleo precario e informal (PRADILLA, 2010, p. 520).³ El terciario informal, inmerso estadísticamente en el terciario general, sobre todo en el comercial – incluyendo el comercio callejero, el narcotráfico, la venta de objetos “pirata” y el tráfico de personas y mercancías robadas – y el de servicios personales, no reúne ninguna de las características positivas que le asignan los autores favorables a la terciarización urbana, en particular, su productividad laboral es cercana a cero, lo cual no significa ausencia de ganancias, y es proclive o se sustenta en la violencia y el crimen.

Es evidente que la terciarización, en sus dos polos, *formal e informal*, se ha manifestado en la morfología estructural urbana. El crecimiento y localización específica del terciario formal moderno ha dado lugar al surgimiento y multiplicación de formas urbanas tales como los grandes y pequeños centros

³ En ausencia de una categoría teóricamente satisfactoria, seguimos utilizando la de informalidad, a pesar de que no la consideramos correcta tanto por sus orígenes y antecedentes – marginalidad – como por su caracterización poco precisa, poco rigurosa, sus usos y contenidos múltiples. Esto nos elimina nuestro desagrado al utilizarla.

comerciales, hoy implantados en todos los fragmentos socio-territoriales, y los conjuntos mixtos de vivienda, hotelería, oficinas, comercio, socialmente muy diferenciados.

El sector informal, orientado hacia los sectores de bajos ingresos – el visible, no subterráneo o criminal, al menos –, que vive en los intersticios físicos y sociales del formal moderno, a su sombra, también impacta la estructura física con sus concentraciones y corredores. En la ciudad de México es habitual ver los puestos informales de comida en las calles del complejo Santa Fe, alrededor de los centros comerciales (DUHAU y GIGLIA, 2007), fuera de las grandes oficinas gubernamentales o de los centros de espectáculos, los cuales no incluyen la oferta de consumibles (alimentación entre otros) para satisfacer las necesidades de los empleados del escalafón bajo o los usuarios de menores ingresos, sólo las de sus ejecutivos y clientes de altos ingresos; lo mismo ocurre en otras metrópolis mexicanas y latinoamericanas?

En nuestra hipótesis, plenamente comprobada para la Zona Metropolitana del Valle de México, éste doble movimiento ha dado lugar al tránsito de las metrópolis hacia una lógica de estructuración urbana basada en una trama o *red de corredores urbanos terciarios*, que sustituye y reestructura a la antigua centralidad y a los subcentros múltiples que la sucedieron en la organización urbana (PRADILLA y PINO, 2004; PRADILLA y otros, 2008).

Esta nueva lógica de estructuración física de la metrópoli implica la reorganización por corredores de la antigua centralidad, su vaciamiento poblacional, y cuando existe, la subordinación del centro histórico, otrora núcleo estructurador de la centralidad, a un papel simbólico, cultural y turístico.

Privatización de la infraestructura, espacios y servicios públicos

El cambio urbano más valorado por su ligazón genética a la ideología neoliberal, ha sido, en mi opinión, la privatización y mercantilización de la infraestructura, los servicios y los espacios públicos.

La transferencia parcial o total de vialidades, sistemas de transporte, servicios de agua potable, drenaje y recolección de desechos, electricidad, medios de comunicación, espacios deportivos y recreativos, etc., del Estado al capital privado, se ha dado mediante diversos mecanismos: la venta directa, la concesión por períodos largos de tiempo, la coinversión pública – privada, los contratos por prestación de servicios, y/o la reducción significativa del gasto público para que el capital privado ocupe el lugar dejado vacío por lo

público y atienda mercantilmente las necesidades inaplazables, sobre todo en educación y salud pública.

En este marco, la construcción de vialidades (confinadas, subterráneas, elevadas) concesionadas al capital privado y de cuota o paga, tiene un doble efecto nefasto: se privatiza y elitiza la movilidad intra urbana, y se da preferencia y promoción al automóvil individual sobre el transporte colectivo – que no puede operar en ellas –, dando lugar a una carrera ciega y pérdida de entrada por el sector público por falta de recursos y suelo, en la que los grandes ganadores son las transnacionales automotrices, y las constructoras de obras públicas, y los ciudadanos y las ciudades son los perdedores.

Para el capital, las virtudes de la privatización son innegables: a) el Estado invirtió recursos públicos y corrió los riesgos, y el capital privado se beneficia de lo construido socialmente; b) el ahorro estatal se orienta de nueva cuenta hacia inversiones complementarias o que facilitan la inversión privada en estos y otros rubros; c) el capital cuenta con una demanda cautiva, referida a necesidades esenciales, en actividades en parte caracterizadas como *monopolios naturales* donde la libre competencia no es posible; d) el Estado facilita el acceso, difícil y costoso, al capital privado a recursos naturales y suelo, mediante “la expropiación por utilidad pública”; e) se eliminan organizaciones sindicales con mucho peso cuantitativo y, en ocasiones, político; y f) el mercado obtiene una victoria ideológica importante sobre el Estado (PRADILLA, 2009, cap. III).

Para los usuarios urbanos, sobre todo los de bajos ingresos, los efectos son muy específicos: elevación del costo del servicio para garantizar la ganancia media o monopólica del capital; desaparición o reducción del subsidio público; duplicación del costo de estos valores de uso, en impuestos pagados y en pago del servicio privado; pérdida del control político-electoral ciudadano sobre los prestadores del servicio regido ahora por la lógica mercantil; posibilidad de no prestación del servicio por adeudos, aunque se trate de bienes esenciales considerados derechos humanos como el agua, el saneamiento, la movilidad; no prestación del servicio en áreas poco rentables para el capital, etc.

El Estado, incluidos gobiernos “de izquierda”, justifican estas privatizaciones mediante discursos bien conocidos como la eficiencia, la lucha contra la corrupción, el control de los sindicatos, la creación de empleos, la falta de recursos para realizar todas las inversiones necesarias, la creación de empleos, o el “desarrollo urbano”.⁴

⁴ Una de las privatizaciones más corrientes actualmente, es la de vialidades urbanas, viejas o nuevas, realizadas indiscriminadamente por gobiernos de todos los matices políticos, las cuales

Si consideramos que la acción, la inacción o la regulación en la prestación estatal de estas infraestructuras, servicios y espacios públicos constituía uno de los instrumentos básicos de la planeación urbana indicativa realizada por los gobiernos locales, la privatización implica un debilitamiento sustantivo de la intervención planificadora en el mejoramiento y desarrollo urbano.

Del movimiento urbano popular al movimiento ciudadano

En América Latina, el período de la urbanización acelerada empujada por la industrialización, la descomposición de la agricultura pre-capitalista, y la migración masiva de población del campo a la ciudad, fue testigo de la lucha por la tierra, la vivienda y los servicios de los sectores populares recién llegados a las ciudades, la cual tomaba la forma de organizaciones y movimientos sociales urbanos reprimidos, tolerados y/o controlados por los Estados. La literatura sobre el tema es muy abundante, tanto de autores locales como de investigadores viajeros del primer mundo.

Aunque sus reivindicaciones y demandas, objetivamente, no eran anticapitalistas, surgían de abajo, de los nuevos sectores urbanos empobrecidos que tenían que resolver con sus propios medios, con sus manos, sus necesidades, teniendo frente a ellos al Estado como garante del *statu quo* de la propiedad urbana; esto les daba un carácter colectivo, popular, democrático, progresivo, tildado como “subversivo” por no pocos regímenes en la región.

Parafraseando a Touraine, podríamos decir que el neoliberalismo trajo consigo “el retorno del sujeto” al escenario de las luchas urbanas.

La reducción del ritmo relativo de urbanización luego de varias décadas de incidencia, la consolidación de la vivienda popular resultante de estas luchas, la integración del suelo y la vivienda autoconstruida a mercados informales o la regularización de su propiedad y su ingreso al mercado formal, la absorción corporativa o clientelar de muchas de las organizaciones del movimiento urbano por partidos *de izquierda* institucionalizados que los han desmovilizado desde los gobiernos que conquistan,⁵ las políticas de vivienda de los estados, y sobre todo el surgimiento de nuevos temas y problemas sociales y urbanos como la igualdad de género, la defensa de la diferencia, los derechos humanos, la movilidad territorial, la contaminación ambiental, la protección ambiental, el derecho a la ciudad, la inseguridad y la

utilizan su uso y restringen la movilidad de los sectores de menores ingresos en el transporte público.

⁵ La experiencia del debilitamiento del Movimiento Urbano Popular en la ciudad de México, en parte corporativizado al Partido de la Revolución Democrática, que gobierna a la capital mexicana desde 1997, es un ejemplo paradigmático, aunque no único.

violencia, etc., popularizados e ideologizados por los medios, y la emergencia de nuevas formas de organización y de acción (ONGs, Internet y otras redes), dieron lugar a un cambio significativo.

De las luchas colectivas, populares, por demandas propias de los pobres, pasamos a los temas pluriclasistas – lo que no significa que no haya conflictos y determinaciones de clase subyacentes – en los que los sujetos sociales actúan como individuos, como *ciudadanos* en el marco de las libertades individuales que, se dice, garantiza la democracia representativa capitalista. El centro de gravedad de los movimientos sociales se desplaza hacia las capas medias que participan individualmente, organizándose a partir de ONGs sin representatividad específica, financiadas por el Estado o por organismos transnacionales, utilizando las mal llamadas “redes sociales”, como medio de lucha, con el apoyo de los medios de comunicación que en el pasado satanizaron – y siguen haciéndolo – a los movimientos populares.

En muchas ciudades del continente, los protagonistas son ahora las asociaciones de vecinos, sobre todo de capas medias, que defienden hoy su entorno construido inmediato – el barrio, la calle – y su calidad de vida, de las acciones públicas o privadas: construcción de vialidades, de sistemas de transporte público, megaproyectos urbanos, cambios de usos del suelo, etc.

A pesar de todo, la participación ciudadana en la elaboración de las políticas urbanas y la gestión de las ciudades, aún en las gobernadas por gobiernos auto proclamados “progresistas” y “de izquierda”, sigue siendo muy precaria, sin avances significativos, pues los gobernantes siguen convencidos de que es su campo de acción natural, y que la participación entorpece y aún más uécrsórres rccesarrás

La *globalización* fetichizada y la neo-colonización de las teorías, prácticas privadas y políticas urbanas

A nombre del posmodernista “fin de las grandes teorías”, el conocimiento científico del territorio y sus procesos se ha fragmentado en múltiples parcelitas aisladas e inconexas, o en “estudios de caso” cada vez más microscópicos, perdiéndose la visión de la totalidad; y se ha abierto de par en par la puerta al eclecticismo teórico: a pesar de sus diferencias teóricas explícitas, Porter, Krugman, Castells de ayer y de hoy, Wallerstein y Harvey, cabalgan juntos, codo con codo, en muchos textos latinoamericanos de investigación y planeación urbana.

La *globalización*, la *ciudad global*, la *competitividad urbana*, etc. precariamente construidas como conceptos, aparecen por igual en el discurso

científico y político de derecha y de izquierda, y justifican la universalización arbitraria y pragmática de las explicaciones, de los modelos descriptivos particulares y de las políticas urbanas, generalizadas aún a pesar de sus autores, las cuales adquirimos en el *libre mercado global*, controlado por los monopolios editoriales transnacionales. Hoy, como ayer, el conocimiento sobre nuestra realidad está sometido a una forma – ¿nueva? – de colonialismo intelectual (PRADILLA, 2009: VIII).

La *globalización* justifica ahora la importación de las políticas urbanas originadas en los países hegemónicos o los organismos multinacionales, impuesta mediante los acuerdos comerciales, los créditos y las normas multilaterales, lo que antes denominábamos “dominación imperialista” y hoy muchos asumen como efecto normal y positivo del “nuevo orden”; justifica también la aplicación indiscriminada y universal de patrones de diseño urbano y arquitectónico *posmodernos*, sin referencia alguna a la historia, la cultura o el ambiente de cada ciudad concreta, de cada sociedad. Lo que importa es su rentabilidad para los diseñadores, los planificadores, los empresarios, y/o los gobernantes.

La planeación y regulación urbanas pierden legitimidad e instrumentos

La planeación urbana, entendida como previsión, prospección y regulación de los procesos urbanos futuros, realizada por el Estado – nacional o local – a nombre y en función de las necesidades e intereses de la colectividad, aun en su variante *indicativa*, y a pesar de la agudeza de los problemas que debería resolver, se enfrentó siempre a la naturaleza del capitalismo.

Durante la vigencia del *patrón de acumulación de capital con intervención estatal*, la planeación urbana logró su nivel máximo de legalidad y legitimidad política y social, dado el papel que supuestamente cumplía el Estado como actor del restablecimiento de los equilibrios económicos, sociales y territoriales que el libre mercado no podía mantener, según la teorización keynesiana. Sin embargo, careció siempre de los instrumentos suficientes, eficaces, adecuados y necesarios para resolver los problemas urbanos heredados del pasado y para garantizar que no se produjeran en el futuro. La investigación así lo ha mostrado.

La imposición del *patrón neoliberal de acumulación de capital*, cuyos supuestos básicos son la libertad de acción del capital y sus detentadores, la reducción de las regulaciones públicas al mínimo, y los equilibrios económicos, sociales y territoriales como resultado de la acción de la *mano invisible del mercado*, hizo que la planeación urbana perdiera su legitimidad ideológica y

política entre los políticos y los funcionarios, y eliminó muchos de los limitados instrumentos de que disponía (PRADILLA, 2009, caps. II y V).

Hoy, la planeación urbaná, si se lleva aún a cabo, aparece desintegrada, como sumatoria pragmática e inconexa de grandes proyectos inmobiliarios privados y de obras públicas visibles – en términos de publicidad política – de los gobiernos locales, los cuales promueven y *facilitan* la acción privada, y/o buscan “mejorar la competitividad”, “crear íconos urbanos”, “insertarnos en la red de ciudades globales”, “construir ciudades de calidad mundial”, etc., según rezan sus discursos. Lo que importa no es la planeación integrada de todo el ámbito urbano, con criterios de beneficio colectivo, sino la aplicación de políticas urbanas que sustenten y promuevan la inversión privada, sobre todo la transnacional considerada necesaria, insustituible, en función de la ganancia privada.

Quienes realmente *planean* hoy – producen, reproducen o destruyen, diríamos nosotros – la ciudad latinoamericana, son los empresarios inmobiliario – financieros y de las demás fracciones del capital, hegemonizadas por el gran capital transnacional, mediante la sumatoria de sus acciones concretas, y la tecno burocracia de los gobiernos locales que las acompañan y facilitan mediante las obras de infraestructura y servicios necesarias a su rentabilidad, y mediante exenciones tributarias, estímulos administrativos y subsidios provenientes del erario público y orientados hacia la riqueza transnacionalizada (PRADILLA, 2011).

El neoliberalismo ha reforzado, bajo nuevas formas, el autoritarismo económico que podríamos resumir en los *diktat* de la eficiencia, la productividad, la competitividad, la creación de empleo, el desarrollo – entendido exclusivamente como crecimiento económico –, que justifican la libertad plena del capital y los gobiernos, y excluye por “ineficiente”, se dice, a la participación ciudadana, la cual aparece sobre todo en los discursos de campañas electorales o en legislaciones sin muchos efectos prácticos.⁶

Los movimientos ciudadanos y los movimientos sociales populares, levantan demandas, exigen acciones, se defienden de intervenciones públicas y privadas que los afectan, pero no tienen la fuerza necesaria y suficiente para lograr una participación adecuada y real en la planeación de la ciudad.

⁶ Al revisar el ejercicio real de los procedimientos legales de participación ciudadana vigentes en la ciudad de México (plebiscito, referendo, iniciativa ciudadana, etc.) encontramos que han sido muy poco aplicados desde su aprobación, y que la legislación sobre planeación urbana reciente tiende a restringir el ejercicio de la participación, o a someterla a condicionamientos y prácticas verticales de nombramiento de representantes.

Cambios políticos y posibles opciones futuras

Los cambios políticos ocurridos en los gobiernos de un número significativo de países de la región desde hace más de una década, evidentemente diferenciados en cuanto a su duración temporal y heterogéneos en su orientación ideológica, pero autodefinidos como “progresistas” o de “izquierda” (Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y próximamente Perú), así como en grandes ciudades de éstos y otros países (la ciudad de México, Bogotá en Colombia, por ejemplo). Parecían posibilitar a los investigadores, planificadores y gobernantes democráticos, progresivos, de izquierda, el planteamiento de objetivos de cambio –viejos y nuevos– tanto en el ámbito económico-social como en el territorial, regional y urbano.

Creemos urgente y necesario profundizar en el análisis particular y comparativo de las políticas urbanas aplicadas por estos gobiernos. Sin embargo, parecería que aunque han ocurrido cambios en las políticas territoriales, no se ha logrado construir un nuevo patrón tendencial de cambios económico-sociales y territoriales, urbanos en particular, que teniendo en cuenta las particularidades nacionales, responda a las condiciones históricas más generales de nuestra región, asumiendo como objetivos fundamentales: la búsqueda de la equidad y la justicia social; el crecimiento económico con empleo estable y equidad distributiva; la satisfacción universal de los derechos humanos y sociales; la erradicación de la pobreza; la sustentabilidad ambiental; el mejoramiento de las condiciones materiales y la calidad de vida de toda la población, en particular la más explotada, oprimida y excluida; la integración socio-territorial; la participación de los habitantes en la planeación y la gestión de sus territorios; y la erradicación de la violencia. Es decir, la garantía y la exigibilidad real del derecho a la ciudad.⁷

Consideramos importante sugerir algunos temas de importancia central como ejes para la discusión, teniendo conciencia de que cualquier propuesta en este sentido debe ser producto de un debate colectivo, con la sociedad, e insertarse en un proyecto político que cuente con viabilidad social.

Descolonizar lo colonizado significa para nosotros construir explicaciones propias de nuestra propia realidad, nuestras respuestas políticas y de políticas a nuestras propias problemáticas, seguir construyendo un pensamiento latinoamericano autónomo, libre de subordinaciones y copias, desechando los universalismos fetichizados y espúrios en la teoría, las prácticas y las políticas, impuestos a partir de la generalización de “verdades únicas” como

la *globalización* o la *terciarización inevitable*, y sus derivaciones neoliberales, sin apellidos, ni beneficiarios o víctimas, como futuro insoslayable.

Significa también y por tanto, reconocer la naturaleza desigual de nuestro desarrollo, la combinación de particularidades resultante, establecer generalidades solo cuando realmente existen, y pensar la totalidad como sucesión de totalidades parciales sucesivas – ¿la cuestión de las escalas? – y su carácter contradictorio y conflictivo.

Abandonar el neoliberalismo, uno de esos *destinos manifiestos*, o *males necesarios*, que nos ha impuesto la verdad única autoconstruida, pero que ha demostrado su ineficacia, su fracaso en América Latina para mejorar la situación de las mayorías y, aún para garantizar la acumulación sostenida de capital, es decir, su propia reproducción. Por nuestra parte, consideramos necesario reconstruir la utopía socialista, destruida por las ortodoxias teóricas y las acciones de las burocracias autoritarias de los países del llamado *socialismo real* y sus inquisiciones. Esta re-construcción incluye, evidentemente, la de los elementos esenciales de una utopía territorial viable.

Desarrollar la democracia urbana directa, colectiva de los habitantes de los territorios, que implicaría una participación autónoma, representativa, no designada sino elegida por los representados, en la planeación y gestión de la ciudad, en los procesos, políticas y acciones que afectan al todo urbano y/o sus partes constitutivas (colonias, barrios, vecindarios, etc.), incluyendo la asignación del gasto público.

Una condición necesaria – aunque no suficiente, pues hay que añadir la equidad y justicia social de sus metas – de la democratización de la planeación es el sometimiento de las propuestas generales de desarrollo territorial a procesos de aprobación legislativa local y nacional – en su caso – y de participación ciudadana colectiva como la iniciativa popular, el referendo, el plebiscito, la rendición de cuentas, la exigibilidad legal del cumplimiento, y la revocación del mandato de los gobernantes por incumplimiento.

Recuperar y transformar la planeación y la regulación urbanas, construyéndolos como procesos continuos de corto, mediano y largo plazo, con vigencia legal y exigibilidad por los ciudadanos, realizada por organismos públicos, con participación directa y autónoma de los ciudadanos, con instrumentos suficientes y eficaces de acción que incluyan la regulación de la inversión privada y en especial de la inmobiliaria.

Gravar eficazmente, con equidad y progresividad, las rentas del suelo urbano, en particular las que surgen de la acción colectiva, de la inversión

pública, de los cambios de usos del suelo, y el mantenimiento especulativo del suelo como reserva ociosa para valorización.

Preservar como propiedad colectiva para su libre usufructo a las infraestructuras, espacios y servicios públicos básicos, bajo control legislativo y social, como derecho social, retribución debida a la contribución fiscal de los ciudadanos y a la producción histórica y social de la ciudad, y como condición insoslayable de la convivencia ciudadana.

Construir o reconstruir ciudades compactas, verticales, densas pero habitables, donde todas tengan acceso a los servicios públicos al patrimonio y otros bienes culturales, a la naturaleza y la recreación, mediante la planeación y regulación urbanas, para reducir el costo público de la infraestructura, el daño ambiental por la expansión ilimitada, disminuir los desplazamientos, el gasto energético y mejorar la movilidad, ampliar el acceso al equipamiento colectivo y su apropiación para la convivencia ciudadana en los espacios públicos.

La utilización o reutilización controlada del suelo ocioso intersticial y las áreas deterioradas, así como la restricción de la expansión urbana sin continuidad con el área urbanizada forman parte de los instrumentos necesarios para lograr la compactación urbana.

Recuperar la ciudad para la gente, mediante el desestímulo y control del uso del automóvil particular, la peatonalización o naturación de vialidades, el real privilegio al transporte público eficiente y poco contaminante (eléctrico o híbrido, subterráneo o elevado), la protección y promoción del desplazamiento peatonal y en bicicleta, y la erradicación de la violencia en el espacio público.

A estos cambios, habrá que añadir otras acciones ya conocidas como parte del repertorio de reivindicaciones democráticas y progresivas como el acceso equitativo y universal al suelo y la vivienda adecuada y de calidad, como derecho humano básico, la preservación del patrimonio natural y cultural para el disfrute de las generaciones presentes y futuras, la lucha constante contra la contaminación y los contaminadores ambientales y el derecho social a la reparación del daño, el respeto a las diferencias y la no criminalización de lo diferente, etc., que ya forman parte de la cultura urbana.

En síntesis, se trataría de reconocer el derecho humano a una ciudad equitativa, justa, habitable, democrática, ambientalmente sustentable.

No sobra decir, para concluir, que una condición necesaria de una *utopía urbana viable* es el abandono del pragmatismo de los políticos, del uso de las acciones urbanas como trampolín político, o de la planeación como negocio rentable para consultores.

Referencias

COBOS, E. P. *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. México DF: Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana -Xochimilco, 2009.

_____. "Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina", *Cadernos Métopole*, São Paulo, n. 24, 2º semestre 2010.

_____. "Teorías y políticas urbanas: ¿Libre mercado mundial, o construcción regional? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, ANPUR, v. 12, n. 2, noviembre 2010.

COBOS, E. P. y LÓPEZ, M. L. "Estancamiento económico, desindustrialización y terciarización informal en la Ciudad de México, 1980-2003, y potencial de cambio. In RIBEIRO, A. C. T.; TAVARES, H. M.; NATAL, J.; PIQUET, R. (org.), *Globalização e território. Ajustes periféricos*. Rio de Janeiro: IPPUR y Arquimedes, 2004.

COBOS, E. P. et al. "Centros comerciales, terciarización y privatización de lo público. *Ciudades*, Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, México, n. 79, julio-septiembre, 2008.

COBOS, E. P. y HIDALGO, P. R. "Ciudad de México: de la centralidad a la red de corredores urbanos. *Anuario de Espacios Urbanos 2004*. México: División de Ciencias y Artes para el Diseño, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, 2004.

COBOS, E. P. y SODI DE LA TIJERA, D. *La ciudad incluyente. Un proyecto democrático para el Distrito Federal*. México: Editorial Océano y OIDME A.C., 2006.

CORIAT, B. "Le débat théorique sur la désindustrialisation: arguments, enjeux et perspectives". *Economie Appliquée*. Grenoble, Tomo XLII, n. 4, p. 31-66, 1989.

DUHAU, E. y GIGLIA A. "Nuevas centralidades y prácticas de consumo en la ciudad de México: del microcomercio al hipermercado", *Eure*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, v.33, n. 98, 2007.

LÓPEZ, M. L. y COBOS, E. P. "Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario. *Cuadernos del CENDES*, Caracas, n. 69, septiembre-diciembre 2008.

_____. "Ciudad de México: el automóvil contra el transporte público", *Investigación y Diseño*, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México DF, n. 04, noviembre 2007.

PARNREITER, C. "Formación de la ciudad global, economía inmobiliaria y transnacionalización de espacios urbanos: El Caso de la Ciudad de México. *Eure*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, v. 37, n. 111, mayo 2011.