PLANIFICACIÓN: LA APUESTA POR LAS PERSPECTIVAS HISTÓRICA Y ESPACIAL

Gerardo Martínez-Delgado.
Universidad de Guanajuato, Guanajuato, México.

Título libro: Enmarcando la ciudad planificada en América Latina, 1940-1980. Desarrollo, territorio y planes sectoriales
Autores: Arturo Almandoz y Macarena Ibarra (Eds.)
Edición: RIL editores/Colección Estudios Urbanos UC, 2024, 508 pp.
ISBN: 978-956-01-1580-5

Enmarcando la ciudad planificada en América Latina, 1940-1980. Desarrollo, territorio y planes sectoriales, es un libro para nuestro tiempo, que se asoma al pasado reciente y permite reflexionar sobre el presente a partir de temas que se entrelazan permanentemente. Escrito principalmente por urbanistas y arquitectos, con una participación más discreta de geógrafos, economistas e historiadores, su contenido interesa no solo a estas disciplinas, sino también –y decididamente– a la administración pública, la política y la ciencia política, a la sociología. Los temas que en él se tratan conectan en más de un sentido a las ciencias sociales con las ingenierías, la arquitectura, la geografía o la agronomía.

Bajo la coordinación de Arturo Almandoz y Macarena Ibarra, un equipo de diez investigadores se propuso examinar "en términos comparativos y con alcance latinoamericano (…) la sectorización y regionalización como importantes dimensiones del desarrollismo y de la teoría y práctica de la planificación" (p. 25). Los casos que se estudian, modulando en diferentes tonos los objetivos comunes, son los de Argentina, Brasil, México, Chile, Colombia, Venezuela y Uruguay, "los países más grandes y dinámicos, urbanizados e industrializados del ciclo desarrollista" (p. 30). El periodo y sus implicaciones no han sido ajenos a la historiografía, sobre todo la de corte económico. En todos los países reseñados ha habido una literatura especializada y apreciada sobre el tema, pero hay aquí una propuesta de lectura original y relevante.[1]

1 Meses antes de la aparición de este libro se publicó un estudio, en otra ruta intelectual pero con muchas afinidades a esta, respecto al interés en las ciudades latinoamericanas del periodo y las instituciones académicas,

E-mail: gerardo.mexcol@gmail.com

Entre las décadas de 1930 o 1940 y finales de la de 1970, el modelo desarrollista se caracterizó, en América Latina y casi en todas partes, por un nacionalismo económico y político; y, consecuentemente, por políticas proteccionistas y de promoción industrial, rasgos que, con variantes y ligeras excepciones –por ejemplo, para buena parte de la dictadura militar brasileña–, fueron compartidos "de manera heterodoxa por regímenes estatistas y liberales, democráticos y dictatoriales" (p. 21). Hubo claras diferencias de gran alcance respecto al modelo previo, el de la "era liberal", aunque también algunas continuidades, que podrían destacarse.[2] Lo cierto es que una de las notas más distintivas del desarrollismo en la región radicó en la voluntad política para convertir la planificación urbana, territorial y sectorial en procesos institucionales, el centro de atención de esta obra.

Hay que decir que "ciudad planificada" y "planificación" son términos vertebrales que pueden generar equívocos. Desde 1930, en todo el mundo, "planificación" remite a "orden". La economía se lo apropió de muchas maneras, "dejó su marca indeleble en el término 'planificación'", como escribió recientemente Adrián Gorelik (2022), pero –señala– "las disciplinas ocupadas en estudiar y gestionar la ciudad pueden atribuirse haberle dado origen mucho antes" (p. 164). Por su parte, en el capítulo titulado "Desarrollismo, urbanización y planificación territorial en América Latina: de la Cepal a la década perdida", Almandoz, su autor, agrega que, a partir de los años cuarenta, se entremezclaron en esa palabra ingredientes "con variantes que enfatizaban desde lo económico y social hasta lo regional y sistémico", a la vez que, en casi todos los casos, "la noción de planificación connotó esa ampliación" desde lo urbano hacia lo regional (pp. 63-64).

En la línea señalada, la perspectiva espacial es una de las apuestas más originales de esta obra, pues permite explicar América Latina revalorando la ciudad y el territorio en un sentido que con frecuencia se pierde del radar, pero que fue claramente central en las teorías y prácticas de planificación desarrollistas. En el apartado introductorio, Almandoz e Ibarra afirman que la Escuela de la Dependencia y sus interpretaciones marxistas "soslayaron en general el territorio y el espacio" (pp. 23-24). A pesar de ello, hubo en las políticas de planificación y desarrollo económico un cruce con tradiciones disciplinares, teorías, instituciones e ideas, algunas de larga construcción, preocupadas por la ciudad (su embellecimiento e higienización primero y su funcionalidad después), por el ordenamiento del territorio, por el estudio de las regiones en busca de su desarrollo armónico y de conjunto, e

actores, influencias, ideas e instrumentos de intervención: Gorelik (2022). Al mismo tiempo inició la circulación el libro de José Ignacio Allevi y Stefan Rinke (2024), inserto en una línea de investigación que ha ganado fuerza en años recientes, sobre el intercambio y la circulación de saberes, por ejemplo desde la historia trasnacional. Otra veta que aparece aquí y en otras obras recientes es la de las revistas como espacios de investigación y discusión de problemas económicos y de planeación, según se avanzó en algunos de los capítulos que componen el libro de Gerardo Martínez Delgado y Germán Rodrigo Mejía Pavony (2021). Para Brasil, sobre el desarrollismo se ha escrito, entre otros, el trabajo de Ricardo Bielschowsky (2000).

2 Así lo revelan las voces "modernización", "fomento", "ciencia", "tecnología" u "obras públicas", invocadas con igual interés antes y después.

interesadas en la promoción de polos de desarrollo. El urbanismo y su "transición epistemológica y escalar" a planificación (p. 57) encontraron agendas políticas y económicas donde se materializaron "formas institucionales que vincularon el desarrollo al territorio" (p. 85).

De hecho, la mayor parte de los sectores identificados con el desarrollo se vinculaban con la infraestructura territorial. Siguiendo los capítulos que componen la obra, se llama la atención sobre los sectores que fueron prioritarios o sobre aquellos que a los autores interesa observar, y que muestran grandes coincidencias entre sí: en primer lugar, industria y agricultura como actividades económicas complementarias, con menores casos de acción sobre la minería, el comercio o el turismo; en segundo, vivienda, servicios públicos, higiene y educación como políticas sociales para mejorar las condiciones de vida y generar acceso a empleo, por tanto para fortalecer el consumo; y en tercero, irrigación, electrificación, comunicaciones y transportes, combustibles e infraestructura en general como palancas de la producción.

Uno de los comunes denominadores de los capítulos es la atención prestada a las instituciones. En todos los casos se reconoce el desarrollismo como heredero "de la política de Buena Vecindad de Franklin D. Roosevelt", tendencia enmarcada en los acuerdos de Bretton Woods, el patrocinio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización de Estados Americanos (OEA), la asesoría de organismos internacionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. A ello deben añadirse "los crecientes intereses estadounidenses en la explotación primaria e industrial de la región" (p. 45), y la participación decidida de instituciones de largo alcance, entre las que aquí se reconoce una presencia principal de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), fundada en 1948, o la emergencia de programas específicos como la Alianza para el Progreso, desde 1961, que marcó en muchos casos una renovación de los afanes planificadores.

En un sentido complementario al de una amplia "red panamericana de instituciones", que ha identificado y nombrado Adrián Gorelik, en esta obra se siguen con atención las instituciones nacionales en sus diferentes modalidades y jerarquías, situaciones que invitan por cierto a profundizar en las tradiciones y marcos administrativos de cada lugar. En algunos países, las instituciones principales tuvieron un alto rango, como secretarías o ministerios; en otros, intermedios o bajos: "inspetorias" en Brasil; direcciones, departamentos, oficinas, comisiones, consejos, juntas o corporaciones, sistemas de planeación o misiones, en otros. Fue desde esas instancias que se formularon informes, planes y programas para la producción desde las perspectivas sectorial y territorial.

Importa reconocer y buscar las conexiones entre las principales instituciones vinculadas a "desarrollo, territorio y planes sectoriales", siguiendo los elementos que aportan los capítulos de este libro. En Chile se formó en 1939 la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), para coordinar, "a través de su plan de fomento de la producción nacional, todas las actividades económicas", "según el estudio de los recursos disponibles en el territorio chileno" (pp. 85, 94). Esa misma década había iniciado la "Marcha al Oeste" y la expansión de las fronteras de ocupación del

territorio en Brasil (p. 170). En México se constituyó en 1942 la Comisión Federal de Planificación Económica. En Venezuela se creó en 1941 el Consejo Nacional de Obras Públicas, en 1946 la Comisión Nacional de Urbanismo, y en 1958 se organizó la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), el primer organismo que "a través de los planes de la nación y la planificación centralizada, vincularía el desarrollo económico con el ordenamiento territorial" (p. 394).

Aunque puede reconocerse en las anteriores iniciativas un claro componente territorial, varios autores proponen que en sus países ese "cambio de escala de la ciudad a la región en los abordajes de la planificación urbana" ocurrió a finales de la década de 1950 e inicios de la siguiente, y que corresponde a un momento más cercano a la Alianza para el Progreso, al abrir la década de 1960, cuando se impuso el concepto de "ordenamiento territorial". En esa etapa habría ocurrido en Colombia la "consolidación de la planificación económica y regional" (p. 274). En Argentina se erigió en 1961 el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), para asesorar al Ejecutivo; poco antes se había creado el Consejo Federal de Inversiones (CFI), que, según su plan de 1964, se proponía "la afirmación de la unidad nacional por medio del desarrollo armónico de todas las regiones" (p. 134). En Uruguay, la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) tenía en 1963 un equipo de 107 técnicos, mientras en la elaboración de los diagnósticos, planes y programas participaron "cerca de 300 expertos nacionales en muy diferentes temáticas" (p. 359).

Otra lectura de conjunto que vale la pena destacar y discutir es la de la relación que se estableció entre la academia y las políticas públicas, entre "el saber experto" y la burocracia estatal. "Si en 1904 necesité de los generales del ejército para asegurar la paz", dijo el presidente uruguayo José Batlle y Ordóñez, "en 1905 debí recurrir a los ingenieros para asegurar el progreso del país" (p. 333). Con idéntico espíritu, un Congreso de Municipalidades convocado en Venezuela en 1911 quería que la administración fuera considerada "ciencia" y no "arte". Por ello los autores subrayan la confianza que el poder depositó en la investigación científica, en los técnicos, profesionistas y asesores; en las disciplinas, las teorías, las metodologías "rigurosas", los discursos y discusiones internacionales; en los diagnósticos especializados formados por "expertos", en los lugares ganados por la academia para la toma de decisiones políticas.[3] Esto ocurrió en todo el periodo y aún mucho antes, como se ve, pero con una creciente institucionalidad.

El libro nos devuelve a una pregunta central: ¿Cuáles fueron los resultados de este proyecto de largo aliento, planificador y desarrollista? Respecto a lo primero, "aunque la intuición diga lo contrario", escribe el profesor Luis Fuentes en la presentación de este libro, la planificación urbana en América Latina "ha tenido una historia particularmente rica y diversa, marcada por periodos de intensa urbanización" (p. 11). Es cierto, según sugieren los autores, que la abundancia de planes, muchos no realizados y otros aplicados solo parcialmente, no debe entenderse necesariamente como algo negativo. Hubo detrás un proceso

3 Al respecto, valdría la pena cruzar estas lecturas con otras, como la propuesta desde México por Óscar F. Contreras y Cristina Puga (2018).

de institucionalización, de incorporación de saberes académicos a la administración pública, un distanciamiento de las decisiones políticas de vena caprichosa, a favor, así parece –pero hay casos que podrían ameritar reconsideraciones– de unas soportadas por la técnica y la ciencia.

Una clave para leer la imagen de caos urbano de nuestras ciudades y de la subsistencia de desigualdades regionales se acompaña con las preguntas de en qué o por qué falló el modelo desarrollista. Muchas respuestas han sido ensayadas desde la economía, pero desde las perspectivas de los casos aquí estudiados se confirman algunas y se exploran otras que vale la pena recuperar y subrayar.

En la base del proyecto desarrollista se buscaba la modernización por la vía de la industrialización y la urbanización. En teoría, una y otra irían de la mano, dejarían atrás países "predominantemente rurales y agrícolas", parafraseando al economista mexicano Gilberto Loyo en un ensayo de 1950 incluido en el preámbulo de *Integración territorial de los Estados Unidos Mexicanos. Séptimo Censo General de Población 1950* (1952, p. 4). El caso práctico en Colombia muestra por ejemplo que, pese a un fortalecimiento industrial logrado entre 1946 y 1956, tal desarrollo estuvo altamente concentrado en cuatro núcleos urbanos, y fue "insuficiente para la demanda de trabajo generada por la rápida urbanización", al grado de que la industria solo habría empleado a uno de cada diez migrantes del campo a la ciudad (p. 268). En el sector de la vivienda, por otro lado, Macarena Ibarra afirma que, entre 1952 y 1970, el déficit habitacional en las ciudades chilenas no hizo sino aumentar: si en el primer año hacían falta 156.205 unidades, en 1970 se requerían casi 600.000 (p. 229).

El despegue no alcanzó la madurez, entre muchas otras razones, porque el crecimiento demográfico alimentó en todas partes una urbanización excesiva, con grandes contingentes de hombres y mujeres que no encontraron lugar en la industria y terminaron las más de las veces en sectores informales.[4] Arturo Almandoz afirma también que en el camino había que tomar muchas decisiones y atravesar muchas coyunturas políticas y sociales específicas. La Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) no calzaba igual a todos los países ni a todas las regiones. Sin combustibles, por ejemplo, Uruguay mantenía una dependencia grave del exterior, y una parte creciente de su población activa engrosó la burocracia.

En su conjunto, los capítulos refuerzan una imagen de multiplicidad dentro de un proyecto común: fueron muchas las instituciones, los actores, las influencias, instrumentos, ideas, las formas de entender el desarrollo, y muchas y diversas también las características y circunstancias políticas, económicas, geográficas y naturales, los terrenos que había que intervenir. Desde entonces (finales de la década de 1970), asistimos a un giro muy marcado en el que el Estado central se retiró de la planificación en su sentido básico: reconocer el territorio, las realidades físicas, humanas y productivas, generar políticas públicas regionales y urbanas. Estudiar las continuidades y las rupturas es parte de las líneas de trabajo que se dejan abiertas y que sin duda generarán nuevas aproximaciones.

4 A esta conclusión había llegado Paul Bairoch en su libro clásico *De Jericó a México. Historia de la urbanización* (1990), en la cuarta parte titulada "El fenómeno urbano y el Tercer Mundo".

Esta obra abre el apetito para ir más allá. A los estudios desde la perspectiva de las grandes instituciones nacionales como los que aquí se incluyen deberían seguirse sumando los que pongan atención en los esfuerzos locales, sobre todo en los estados y departamentos, pero también en los municipios, que apoyados claramente en la misma agenda desarrollista, crearon iniciativas paralelas que enriquecieron y complejizaron el panorama. En sentido inverso, al avanzar en la investigación sobre los proyectos locales, obras como esta deben tenerse en cuenta para "enmarcar" lo que ocurría en escalas más amplias.

Para volver al punto de partida: este es un libro que convoca y nos recuerda la necesidad de ampliar nuestros referentes y propiciar diálogos más francos entre las disciplinas y los saberes involucrados. Eso queda claro al leer sus capítulos y comprobar que, detrás de los mejores esfuerzos de planificación que aquí se revisan, estuvo el concurso no solo de urbanistas, geógrafos, geógrafos económicos, economistas o ingenieros, sino de expertos e instituciones con vocaciones múltiples.

Referencias bibliográficas

Allevi, J. I. & Rinke, S. (Eds.). (2024). *Saberes globales y expertos locales en América Latina en el siglo xx.* Verlag Herder GmbH. http://dx.doi.org/10.17169/refubium-44072

Bairoch, P. (1990). *De Jericó a México. Historia de la urbanización* (1ª ed. en francés, 1985). Trillas. https://es.scribd.com/document/357552631/Bairoch-1990-de-Jerico-a-Mexico-Historia-de-La-Urbanizacion

Bielschowsky, R. (2000). *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo* (5ª ed.). Contraponto.

Contreras, Ó. F. & Puga, C. (Coords.). (2018). *Las ciencias sociales y el Estado nacional en México.* Fondo de Cultura Económica.

Dirección General de Estadística, Secretaría de Economía de México. (1952). *Integración territorial de los Estados Unidos Mexicanos. Séptimo Censo General de Población 1950.* Dirección General de Estadística, Secretaría de Economía, México.

Gorelik A. (2022). *La ciudad latinoamericana. Una figura de la imaginación social del siglo xx.* Siglo xxi Editores. https://doi.org/10.26754/ojs_zarch/zarch.20242210367

Martínez Delgado, G. & Mejía Pavony, G. R. (Coords.). (2021). *Después de la heroica fase de exploración. La historiografía urbana en América Latina.* Universidad de Guanajuato, Pontificia Universidad Javeriana, flacso Ecuador. https://doi.org/10.46546/2021-17