

# El Desarrollo de la Comunidad en la Planificación por Apoderado y el Nuevo Urbanismo

Jesús A. Treviño Cantú\*

## 1. Introducción

En planificación, una comunidad es generalmente un grupo de gente en una subárea de una ciudad con usos dominantes residenciales, institucionales o comerciales. Pero no cualquier grupo o aglomeración de individuos es una comunidad. Es necesario que el grupo (1) sea capaz de elegir una persona para que actúe o hable a nombre de todos, (b) tenga sentido de identidad (saben quienes son o no son); y (c) se ponga de acuerdo para tomar decisiones (Argyris and Schön 1996). Esta ponencia, considerando el principio de Kurt Lewin de que “no hay nada más práctico que una buena teoría,”<sup>1</sup> presenta la idea de desarrollo de la comunidad en dos paradigmas<sup>2</sup> de planificación diferentes. El primer paradigma, la planificación por apoderado (*advocacy planning*), atiende principalmente a un grupo específico de la comunidad: el grupo de bajos ingresos. Busca incorporarlos de manera efectiva en el proceso de elaboración de políticas urbanas. El segundo paradigma, el Nuevo Urbanismo, se enfoca en la pérdida de la comunidad y la sustentabilidad. Las secciones de este trabajo ilustran estos paradigmas con sendos estudio de caso. Se comparan y contrastan ambas perspectivas enfatizando similitudes y discrepancias. Considerando que existen 40 años de distancia entre ambos enfoques, se traza la evolución de la planificación por apoderado a través de los enfoques intermedios que convergen/divergen con el Nuevo Urbanismo. La ponencia concluye que el diseño urbano no sólo está de vuelta en la planificación sino que los problemas endosados por la planificación hoy en día son los mismos que enfrentaron los planificadores hace un siglo.

En general, la ponencia discute la literatura y experiencia en los EEUU con la idea de inducir la discusión sobre la teoría y práctica de la planificación urbana en México señalando los

---

\* Correspondencia: [jtrevino41@hotmail.com](mailto:jtrevino41@hotmail.com)

<sup>1</sup> Esta expresión es adjudicada a Lewin, pero algunas veces también a James Clerk Maxwell, John Dewey, Albert Einstein y otros.

<sup>2</sup> En este artículo utilizan “teoría” y “paradigma” como términos intercambiables. Un paradigma es un marco teórico para entender el mundo en base a supuestos que incuestionablemente se toman como válidos. Puede haber paradigmas que difieran radicalmente de las explicaciones anteriores (paradigma de Khun) u orientaciones claramente diferentes de las mismas sin ser radicales (paradigma). En este último sentido la mayoría de las “teorías” u “orientaciones en ciencias sociales pueden considerarse paradigmas. También hay “variaciones de paradigmas” que no alteran la conceptualización básica de un fenómeno pero especifican sus detalles. Casi cada libro o artículo es una variación de los paradigmas existentes.

alcances y limitaciones de los distintos paradigmas de planificación, la ambigüedad de temas centrales como el interés público, las distorsiones de las propuestas de participación ciudadana y el papel del planificador.

## 2. Dos paradigmas

2.1 Planificación por apoderado. *Descripción*. En los albores de los 1960s, Paul Davidoff, un profesor del Hunter College, New York, formado como planificador y abogado, usó la imagen del defensor de oficio en el sistema legal para concebir la idea del planificador como apoderado. En la planificación por apoderado, los planificadores representarían principalmente el interés de grupos específicos de bajo ingreso o el interés de quienes no estuvieran conscientes del propio (Peattie's UPA en Boston o Krumholz en Cleveland). El papel del planificador como apoderado era representar los grupos desposeídos y proporcionar ayuda técnica cuando se necesitara.<sup>3</sup> Las dos contribuciones principales de la planificación por apoderado son: (a) no hay una idea unitaria del *interés público*, y (b) no hay un planificador neutral sino un profesional guiado por *valores*. La planificación tradicional americana hasta los 1960s estaba dominada por la idea de un planificador técnico que elaboraba planes representando un *solo* interés público.

En su lugar, Davidoff lanzó un llamado pidiendo planificadores que representaran diferentes agrupaciones y diferentes puntos de vista en proceso de planificación político, tal como lo hacen los abogados con los intereses de sus clientes. Davidoff creía que la planificación no podía hacerse desde una posición neutral. Argüía que las recetas mismas dependían de los objetivos deseados. En el modelo de planificación por apoderado, las metas y los ideales anteceden a los problemas técnicos. La justicia distributiva está impregnada de valores. (Legates 2005)

Davidoff no sugería el abandono de la planificación racional sino poner sus beneficios al servicio de los excluidos del proceso racional de planificación. El apoderado de la planificación (no-neutral) aún planifica de manera racional (usa el proceso de etapas), pero define un cliente en términos más reducidos que el planificador del modelo racional comprensivo.

A fines de los 1970s, Krumholz sugería una versión diferente de la planificación por apoderado. Sugería la obtención de resultados moralmente apropiados que podían no ser producidos por el sistema: Los beneficios mayores para los menos favorecidos. El planificador

---

<sup>3</sup> Como veremos en el estudio de caso, no se pretendía que los planificadores fueran unas "hermanas de la caridad" sino que la propuesta implicaba la existencia de recursos públicos para los grupos de bajo ingreso.

por apoderado de Krumholz está comprometido con un objetivo moral aunque no esté considerado en la posición normativa de valor. Aunque los pasos procesales no son claros, Krumholz sugiere discursos persuasivos como herramientas básicas de planificación. Parece que el enfoque de Krumholz pudiera haber sido más factible en los 1960s y el de Davidoff podría haber sido políticamente más aceptable después que los valores normativos sociales hubieran cambiado a finales de los 1970s.

*Críticas.* Entre las críticas a la planificación por apoderado destacan dos problemas:

1. Falta de representatividad social. (a) el origen social de los planificadores por apoderado tiende a ser muy distinto del de los clientes que representa, y (b) los planificadores por apoderado generalmente trabajaron con los elementos más organizados depredando recursos de los grupos menos organizados. (c) Los críticos marxistas decían que la planificación por apoderado era un paliativo que disminuía la intranquilidad política porque hacía creer a la gente que la ciudad funcionaba a favor de los grupos menos favorecidos, y
2. Ingenuidad política. (a) La planificación por apoderado descansaba en supuestos pluralistas. Suponía que el cambio de la comunidad podía darse sin cuestionar la distribución de poder. Los críticos sugieren que los grupos de interés son mejor representados cuando el poder les favorece. Si esto pasa, no requieren de un planificador que los represente: “la ley sirve al poder, es hecha por los que detentan el poder, perpetúa a los poderosos, decide los límites de tolerancia de la justicia—la ley es hecha por la elite en el poder para proteger y consagrar sus propios intereses” (Mazziotti 1994, 221). (b) Con o sin planificadores, el gobierno generalmente define los problemas (*i.e.*, renovación urbana y re-densificación). (c) Los críticos marxistas decían que los planificadores por apoderado no entendían como operaba la sociedad capitalista: el estado, *ergo* su sistema de planificación, siempre refleja el poder del grupo de interés (capitalista) dominante

Las críticas a la planificación por apoderado evolucionaron en dos direcciones principales: (1) la planificación colaborativa (Healey), desarrollándose a través de la planificación equitativa (Krumholz) y la planificación comunicativa (Forester), y (2) la planificación radical (Heskin and Leavitt), combinando y expandiendo ideas diversas de la Economía Política Radical (Harvey y Castells hasta la mitad de los 1970s) y los derechos sociales (Fainstein) en conceptos unificadores tales como la ciudad justa, los movimientos sociales urbanos y el empoderamiento social.

*Estudio de caso. Comité de arquitectos de renovación en Harlem (Architects Renewal Committee in Harlem, ARCH) —Proyecto de rehabilitación de la avenida Manhattan (Manhattan Avenue Rehabilitation Project).*

*Resumen.* ARCH asesoró a una organización de inquilinos esbozando una posición técnica que impedía a la comisión de vivienda de la ciudad la demolición de sus edificios de departamentos. Después proporcionó asistencia legal y técnica a estos los inquilinos para iniciar un programa de rehabilitación de la vivienda.

*Descripción.* Un buen número de planificadores, sin duda, estará de acuerdo en asegurar que el caso más sonado de la planificación por apoderado sobre zonificación excluyente es *Mont Laurel I* y la experiencia administrativa más analizada son los años de Norman Krumholz en Cleveland (él le llama planificación equitativa), documentada originalmente en su *Policy Planning Report* of 1975. Blecher (1971), enfocándose en el planificador más que en el proyecto de planificación, muestra que ARCH es una muestra representativa de otros casos importantes de planificación por apoderado. El planificador por apoderado, ARCH, fue creado en la ciudad de New York en octubre de 1964. Empezó operaciones en abril de 1965 y recibió su primer subvención como planificador por apoderado (demonstration grant de la Office of Economic Opportunity, OEO) en marzo de 1967. El objetivo de ARCH era llevar a la práctica la idea de proporcionar un servicio (de arquitectura y planificación) a los grupos de bajo ingreso. Sus funciones principales eran ser técnico, organizador y vocero de la comunidad. El staff profesional de ARCH no era controlado directamente por ninguna comunidad. Se relacionaba con sus clientes sobre una base legal contractual. Tenía una estructura organizacional suficientemente flexible para lidiar con diferentes proyectos y comunidades.

*Experiencia en desarrollo de la comunidad.* ARCH respaldó una comunidad de bajo ingreso en el proyecto de rehabilitación de la avenida Manhattan. La comunidad auxiliada se componía de inquilinos de cinco edificios programados para demolición. ARCH proporcionó asistencia técnica a distintos niveles:

1. Intercedió por sus clientes ante las autoridades de planificación. Mostró que los edificios eran importantes, tal como se establecía en un acuerdo previo en el plan de renovación que prohibía su demolición. Esta posición fue presentada en papel a la comisión de planificación de la ciudad.
2. Ayudó a organizar y reestructurar los grupos de inquilinos para que recibieran fondos de los programas de rehabilitación financiados por la ciudad, el estado y el gobierno federal.

3. Proporcionó información a los inquilinos sobre la rehabilitación de sus departamentos y para mantener bajos niveles de renta.
4. Apoyó a los inquilinos con sus diferentes necesidades de planificación técnica.
5. Aconsejó y educó a los inquilinos sobre las implicaciones de sus acciones.

En general, las actividades de ARCH apoyaron a los clientes “con asistencia legal y técnica necesaria para el despegue de proyectos y protegerlos contra la amenaza de cancelarlos por parte de la comisión de planificación de la ciudad” (Blecher 1971, 30).

*Problemas de desarrollo de la comunidad.* Aunque ARCH trabajó con los elementos más organizados, se dio cuenta que el problema central no era la asistencia técnica sino el poder de alcanzar metas sociales: “ARCH supo pronto que lo que le faltaba más a los pobres no era capacitación técnica sino poder para controlar la acción. También se dio cuenta que no trabajaba con los verdaderamente pobres sino con los elementos más organizados de las áreas empobrecidas. Finalmente, ARCH sustituyó el modelo por apoderado con uno de empoderamiento” (Sandercock 1998, 63-64).

2.2 Nuevo Urbanismo. *Descripción.* El Nuevo Urbanismo es un enfoque de planificación urbana neo-tradicional (identificado con un posmodernismo de reacción más que con un posmodernismo de resistencia<sup>4</sup>) que busca el renacimiento selectivo de elementos de viejos estilos, tales como el regreso a la *Main Street* (arte cívico). El nuevo urbanismo busca reestablecer la conexión entre el arte de construir y hacer comunidad, a través de la planificación participativa basada en los ciudadanos y el diseño urbano (Godschalk 2004, 6). Los problemas clave que trata el Nuevo Urbanismo son la pérdida de comunidad y la sustentabilidad. EL Nuevo Urbanismo sugiere que la ignorancia de los planificadores locales y los ingenieros de tráfico (más que los consumidores y los desarrolladores) arruinaron los suburbios de posguerra. Estos “expertos” moldearon los suburbios para carros y, sobre todo, fragmentaron la vida civil y promovieron la segregación económica con la zonificación Euclideana.<sup>5</sup> Las soluciones del Nuevo Urbanismo se dividen en dos variantes distintas: (1) El desarrollo orientado al transporte (TOD, por sus siglas en inglés:

---

<sup>4</sup> Desde mediados de los 1970s, la literatura identifica dos tipos de postmodernismo: *postmodernismo de resistencia* (cuestiona al modernismo y *status quo*) y *postmodernismo de reacción* (responde superficialmente a la modernidad buscando meramente suplantar un estilo, moda, o sistema de prácticas por otro).

<sup>5</sup> Se refiere a la zonificación que dio origen a la disputa de constitucionalidad en el caso de *Village of Euclid, Ohio v. Ambler Realty Co.* (1926).

*transit-oriented development*), también conocido como desarrollo de “áreas peatonales,” “distritos o corredores de tránsito,” “localidades de tránsito,” “áreas de desarrollo de transporte,” “exclusividad peatonal.” El TOD fue desarrollado por el arquitecto con base en San Francisco Peter Calthorpe en *The Next American Metropolis*. El TOD sugiere localizar el desarrollo de áreas peatonales en un sistema radial de calles (los patrones cuadrículados también funcionan), como puntos estratégicos a lo largo del sistema regional de transporte masivo tales como rutas de autobuses, metro o tren ligero, enlazados entre sí por el sistema de tránsito (Sen 2005). Las “áreas peatonales” son vecindarios con suelo de uso mixto a escala peatonal que incluyen oficinas, tiendas y varios tipos de unidades residenciales. Las “áreas peatonales” tienen un área de influencia de  $\frac{1}{4}$  a  $\frac{1}{2}$  milla alrededor de una parada de tránsito, dependiendo del tipo de tránsito y el propósito del viaje. (2) El área vecindario tradicional (TND por sus siglas en inglés: *traditional neighborhood district*), sugerido por los arquitectos de Miami Andrés Duany y Elizabeth Plater-Zyberk, busca rescatar el asentamiento americano tradicional adaptando el reglamento correspondiente. El TND consiste de áreas diseñadas para tener caminatas de tres minutos a un parque y caminatas de cinco minutos al área central común que contiene la infraestructura social tales como guarderías infantiles, auditorio, parada de autobús y tienda de conveniencia. Tiene un trazo cuadrículado con diferentes jerarquías viales (avenidas, calles, callejones y andadores) y especificaciones (ancho de banquetas, velocidad máxima vehicular y horarios de cruces peatonales).

Los trece elementos que constituyen el corazón del Nuevo Urbanismo pueden sintetizarse en cinco criterios: el centro, la caminata de cinco minutos, la red vial, las calles estrechas y versátiles, y los sitios especiales para edificios igualmente especiales (Rees 2003, 112).<sup>6</sup> El TND incluye la participación ciudadana en la elaboración del plan maestro a través de talleres comunitarios llamados *charette*.<sup>7</sup>

*Críticas.* La lista de críticas al Nuevo Urbanismo es larga:

---

<sup>6</sup> El *Charter of the New Urbanism* presenta 27 principios para tres escalas de desarrollo (Godschalk 2004, 7). Algunos autores los reducen a 13 principios que pueden sintetizarse en estos cinco criterios (Rees 2003, 112).

<sup>7</sup> La “charette” es un término del diseño que se refiere a un proceso creativo similar a la “lluvia de ideas” usado para desarrollar soluciones en un tiempo limitado. Viene del francés *charrette*, una carreta donde los estudiantes de arquitectura de la *Ecole des Beaux Arts* de Francia solían llevar y dar el último toque a sus dibujos. Estos dibujos generalmente resolvían un problema de diseño en un margen de tiempo previamente convenido (<http://www.library.cmu.edu/Research/ArchArch/Charette/what.html>) (14/04/05).

- Falacia espacialista. El Nuevo Urbanismo busca crear comunidad al instante por diseño. La gente no se comporta de cierta manera porque los arquitectos tienen un diseño espacial que promueve cierta conducta. Los supuestos carecen del análisis de raza, clase o género (Sandercock 1998, 194). La buena vecindad es más que un esquema arquitectónico. Las comunidades crean redes de capital social en base al interés de las comunidades más que en las comunidades de proximidad física. Harvey argumenta que el Nuevo Urbanismo “repite los errores de todas las visiones utópicas anteponiendo la forma espacial al proceso social” (Rees 2003, 106 y Harvey 1997, 2). Las comunidades son más que un mero espacio físico. También son un proceso vivo que no puede arreglarse de manera espacial o comprarse como un bien (Rees 2003, 107). En breve, “parece poco probable que los burócratas y los planificadores puedan recrear el sentido de la comunidad” (Gordon and Richardson 2000). Los defensores del Nuevo Urbanismo pueden contestar que “el diseño físico no necesita crear un sentido de la comunidad sino aumentar su posibilidad” (Rees 2003, 106). Sin embargo, cuarenta años de investigación nos dicen que las tendencias sociales actuales serán ignoradas olímpicamente “en los diseños de vecindarios amigables de casas con terraza al frente, andadores amplios, y estacionamientos en la parte posterior del terreno (Sanyal 2000, 319). Como si fuesen café soluble, estos proyectos buscan crear comunidades instantáneas por diseño.
- El Nuevo Urbanismo no es una solución que funcione dados los valores sociales actuales y la forma espacial presente de las ciudades.
- Como muchos desarrollos del Nuevo Urbanismo se localizan en los suburbios, algunos críticos empiezan a llamarle “Nuevo Suburbanismo” (Lehrer and Milgrom 1996). Una excepción es el programa de vivienda *Hope VI* que llevó los principios del Nuevo Urbanismo al primer cuadro de la ciudad (Rast 2006). La publicación *New Urban News* reconoce que la mitad de los desarrollos del Nuevo Urbanismo son de densificación y la otra mitad de nuevo desarrollos inmobiliarios. Grupos ambientalistas y propulsores del desarrollo sustentable de las ciudades se quejan de que algunos experimentos recientes del Nuevo Urbanismo, por realizarse en la periferia urbana, son en sí mismos una forma de dispersión urbana.
- El Nuevo Urbanismo invoca la nostalgia de un país urbano que ya no existe o nunca existió. El “las evocaciones de color rosa, cuidadosamente editadas, del pueblito ideal” deliberadamente esconden las relaciones brutalmente desiguales entre las familias una sociedad preindustrial,

feudal o patriarcal (Sandercock 1998, 194). Por esta razón, los Nuevos Urbanistas han sido acusados de usar la nostalgia para lucrar con viviendas caras (Meredith 2003, 495).

- Las metas del Nuevo Urbanismo de promover la densificación de áreas y la diversificación racial y económica son todavía una asignatura pendiente. Al contrario, las comunidades del Nuevo Urbanismo son pequeñas, racial, económica y culturalmente homogéneas (Rast 2006, 252).
- El Nuevo Urbanismo es excluyente. Excluye los residentes de ingreso medio y bajo con diseños y materiales caros que aumentan el costo de la vivienda. Esto lleva a que sus viviendas sean como once por ciento más caras que otras de características similares en el mercado (Meredith 2003, 447).
- El Nuevo Urbanismo no cumple con las expectativas de sustentabilidad que pregona porque su mercado de vivienda unifamiliar requiere del auto por dos razones. Por un lado, ha escogido lugares suburbanos o exurbanos. Molly McKasson, una exregidora que desapruueba el Nuevo Urbanismo en Civano, Arizona dijo: “todo está tan lejos que lo que ahorras en calentar tu casa te lo gastas en gasolina” (Cheek 2000, 74). Además, estos desarrollos suburbanos y exurbanos contribuyen a la decadencia del primer cuadro de la ciudad y a desminuir la base impositiva correspondiente. Ofrecen a los residentes acomodados una comunidad peatonal en los suburbios en vez de hacerlo en el área más urbanizada y céntrica. Por otro lado, la mayoría de los trabajadores van y vienen a las comunidades del Nuevo Urbanismo porque pocos pueden vivir en ellas.

#### *Estudio de caso: Celebration, Florida*

*Resumen.* Celebration, Fla, es un desarrollo al estilo del Nuevo Urbanismo creado por Disney en 1994. El pueblo se rige por un estilo de administración empresarial donde la gente es tratada como consumidores. Sus tres problemas principales son las escuelas, la calidad de la construcción de las viviendas, y el abasto de mercancías. El fraccionador repite los errores cotidianos de diseño urbano y no facilitó la mezcla de vivienda del estrato de ingreso alto con los estrato medio y bajo.

*Descripción.* Celebration, Florida es un lugar con identidad censal y una comunidad planificada no-incorporada de 9,500 residentes, con espacio disponible para 20,000 personas (*cfr.* entrada

para Celebration en Wikipedia y Sandercock 1998, 194). The Walt Disney Company la fundó en 1994 en el condado de Osceola.

*Plan de desarrollo de la comunidad.* Dos compañías de New York, Robert A. M. Stern Architects y Cooper Robertson & Partners, elaboraron el plan maestro con criterios del Nuevo Urbanismo para presentar la imagen de una comunidad con mente cívica que convive desde la terraza de enfrente y recorre sus calles seguras y sombreadas. “Disney vio en el Nuevo Urbanismo los valores exactos que necesitaba para la creación de la comunidad” dice Rees (2003, 107) en su análisis de Celebration. Sin embargo, quizá para evitar las críticas contra el Nuevo Urbanismo, “su fraccionador no promueve Celebration como un pueblo basado en el Nuevo Urbanismo” (Ross 2000, 80).

*Problemas de desarrollo de la comunidad.* Los tres problemas principales son escolaridad, construcción residencial, y abasto de mercancías. El sistema escolar chocó con los requerimientos de equidad del sistema de escuelas públicas y el método educativo que intentaba introducir ideas progresivas no produjo los resultados esperados. Los servicios subcontratados no cumplen con calidad de la construcción de la vivienda que se anuncia (Ross 2000, 313-4). El comercio al menudeo no ofrece los bienes y servicios que necesita la comunidad. Muchas decisiones tomadas a nombre de los residentes fueron en realidad hechas con las ganancias de Disney en mente. El centro, por ejemplo, tiene varias tiendas que venden *souvenirs* o chucherías pero no hay servicios que la población local necesita, tales como gasolineras o tiendas de renta de videos (*cfr.* entrada para Celebration en Wikipedia).

*Desarrollo de la comunidad e integración social.* La idea de mezclar vivienda de grupos con distinto nivel de ingreso queda como una asignatura pendiente: los lugares residenciales de alta densidad con mezcla de grupos de ingresos distintos como se planeó inicialmente para Celebration son muy riesgosos según los patrones inflexibles que rigen y predicen la industria de la vivienda y el mercado inmobiliario (Ross 2000, 306).

(b) *Discriminación por diseño.* Celebration no es la excepción en la interminable lista de críticas al Nuevo Urbanismo:

[No hay] misterio sobre el destinatario del Nuevo Urbanismo. . . . Conforme entras a Seaside [o Celebration], no hay ningún letrero en el camino que diga “Si eres irlandés no solicites” o. . . . “Si eres negro no te acerques,” “Si eres trabajador tiene que irte a las cinco,”. . . . El estilo del diseño envía el mensaje excluyente con delicada arrogancia (Neil Smith citado en Rees 108, traducción propia; paréntesis agregados).

*Problemas de diseño urbano.* A finales de los setenta, Donald A. Schön introdujo la idea del profesional reflexivo que aprende y corrige sus errores en la práctica. Esta actitud no parece que prevalezca en los diseñadores de Celebration. Alex Morton, el editor del periódico local, señala que

En vez de corregir errores, ellos [Disney] se siguen de largo. . . . [por ejemplo] el andador era muy corto y los camiones de la basura. . . . no cabían. Hicieron las cocheras. . . . tan cerca del fondo del patio trasero que no había espacio para sacar el auto. Necesitan hacer los andadores de tal manera que los coches y los camiones de basura puedan maniobrar. Pero hoy en día, en la sección oriental de la villa de Celebración, aún están construyendo de la misma manera que hace cinco años en vez de aprender de sus errores. (Alex Morton in Lindstrom and Bartling 2003, 117)

*¿Ciudadanos o consumidores?* Una asociación de vecinos gobierna Celebration. Usa “pactos” para regir la comunidad, incluyendo la poda del césped, las áreas de estacionamiento, los colores exteriores. Un residente, exasperado por el número de reglamentos, señaló: “Lo que necesitamos son unos cuantos borrachos en este lugar” (Ross 2000, 310). La administración del pueblo sigue un estilo empresarial. La idea de ver al ciudadano como un consumidor es analizada claramente por uno de los fundadores del Nuevo Urbanismo:

Un consumidor es posiblemente mejor tratado que un ciudadano en este país. . . . ellos me temen porque soy un consumidor. . . . Debo decir que tengo más interés en ser un consumidor que un ciudadano. Me pregunto si me gustaría ser tratado como consumidor al nivel de barrio y como ciudadano al nivel de municipio o país. (Andrés Duany citado en Ross 2000, 307-8)

La idea de Duany es provocativa pero peligrosa en términos de cultura cívica. La idea de tener un sistema eficiente al estilo empresarial tiene sus raíces en la planificación física, al inicio de del Siglo XX. Duany no tiene en mente ciudadanos sino consumidores o inversores con ningún otro interés que la protección de sus bienes materiales. Esta es la idea de David Osborne y Ted Gaebler en su “reinención del gobierno” llevada a su caso más extremo. Sin embargo, “sin la desobediencia pública. . . . hay poca esperanza de cambiar las leyes injustas, los códigos discriminatorios, y los patrones preferenciales de conducta institucional. . . . la resistencia al orden cívico. . . . es resultado de la fricción generada entre grupos que tienen ventajas y recursos desiguales” (Ross 2000, 309-10).

### 3. Comparación y contraste del desarrollo de la comunidad en los dos estudios de caso

Las características principales de la planificación por apoderado y del Nuevo Urbanismo pueden identificarse claramente comparando o contrastando cinco elementos comunes: grupos sociales, conflictos de valores, supuestos sociales, activismo social y cambio social.

*Grupos sociales.* Mientras el Nuevo Urbanismo se enfoca en la pérdida de la comunidad y la sustentabilidad, la planificación por apoderado se enfoca en los excluidos del proceso de planificación, los grupos de bajo ingreso como consecuencia estructural no intencionada. La planificación por apoderado se centra en la inclusión, no en la pérdida, de la comunidad.

*Conflictos de valores.* La tensión principal en la planificación por apoderado es entre los valores de equidad y economía que se traducen en conflictos por recursos. Por otro lado, la tensión principal en el Nuevo Urbanismo es entre la habitabilidad y la economía que lleva a los conflictos en la administración del crecimiento urbano (Godschalk 2004).

*Supuestos sociales.* Mientras la planificación por apoderado explícitamente aborda los problemas de las minorías desposeídas, el Nuevo Urbanismo omite en sus supuestos las desigualdades sociales y la raza.

*Activismo social.* Mientras la planificación por apoderado representa y ayuda a los grupos sociales a resolver contradicciones sociales en los juzgados, el Nuevo Urbanismo no trabaja con contradicciones. En su lugar, organiza *charrettes* o talleres de participación pública para el diseño urbano en los que la gente con formas similares de pensar trabaja en armonía para obtener un proyecto agradable. La planificación por apoderado considera a la gente como ciudadanos con ventajas y recursos desiguales y responsables por su propio bienestar. El Nuevo Urbanismo considera a la gente como consumidores o clientes en un “mercado convenientemente administrado,” como diría Andrés Duany.

*Cambio social.* Mientras la planificación por apoderado busca el cambio social mediante la acción social, el Nuevo Urbanismo lo busca a través del diseño físico.

### 4. Planificación y soluciones institucionales

Cuando hay que hablar de soluciones institucionales al fenómeno metropolitano, la primera cosa que se tiene que aclarar es ¿Qué son las instituciones?

Las instituciones son producto y componente de la interacción humana. Son componente porque son *restricciones* o *reglas* que inducen la estabilidad en la interacción humana. Son

producto porque son el resultado de patrones estables de interacción en un grupo de agentes sociales. Las reglas pueden ser personales (hábitos y rutinas individuales: *i.e.*, acostase temprano) o sociales (resuelven dilemas donde la racionalidad individual no garantiza el óptimo social: *i.e.*, los bienes públicos). Si se consideran sólo las normas sociales, entonces nos referimos a las instituciones sociales que pueden ser, a su vez, formales (reglas) o informales (restricciones). Las instituciones informales no requieren de vigilancia externa al grupo ni de mecanismos explícitos que fuercen o restrinjan a los individuos (*i.e.*, normas de apoyo mutuo en algunas comunidades o convenciones sociales producto de los usos y costumbres). Las instituciones formales requieren de un mecanismo externo que vigile el cumplimiento de sus reglas. La expresión más acabada de las instituciones formales es la ley. Las reglas de las instituciones formales tienen su origen en las restricciones informales y ambas, reglas y restricciones, se complementan y refuerzan entre sí.

En suma, hay más o menos consenso en que las instituciones son patrones persistentes de interacciones formales (*i.e.*, derechos de propiedad o leyes) e informales (*i.e.*, códigos de conducta, tabúes, tradiciones) (Cuadro 1).

Una vez creadas, las instituciones cobran vida por sí mismas a través de culturas y rutinas formales (Larson e Ingram 1997, 76). A veces, las instituciones son confundidas con organizaciones, *e.g.*, universidades *vs.* educación superior; gobierno en vez de gobernabilidad; asociaciones *vs.* círculos de influencia o estructuras; y compañías *vs.* mercados o competencia (Stough 2001, 18). A diferencia de las instituciones, las organizaciones son grupos tangibles o entidades: “las organizaciones tienen intereses particulares e instituciones que los respaldan, incluyendo una creencia colectiva arraigada en su *raison d’être*” (Harrington y Ferguson 2001, 52). Cuando las organizaciones son referidas como “instituciones” se genera gran confusión. Este escrito considera las instituciones en su sentido general: reglas y restricciones estructuradas de interacción social comunes a toda la sociedad, no necesariamente reducidas o reducibles a organizaciones específicas.

Cuadro 1. Definiciones de “Institución” en diversos autores

Autor(es)	Definición de institución (es)
Larson e Ingram (1997, 76)	Patrones <i>persistentes</i> de relaciones e interacciones incluyendo legislaturas, cortes [o juzgados], agencias administrativas, organizaciones no-gubernamentales, y similares.
Harrington y Ferguson (2001, 52)	Creencias y valores <i>colectivos</i> y reglas <i>formales e informales</i> asociadas con patrones de conducta y procedimientos establecidos, tales como derecho de propiedad, provision de infraestructura (privada vs. pública), prácticas administrativas, gobernabilidad, papel de los mercados, etcétera.
North, Douglass C. (1991, 97)	<i>Restricciones</i> informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta) y <i>reglas</i> formales (sanciones, leyes, derechos de propiedad) que estructuran la interacción política, económica y social.
Parsons (1951), in Przeworski (2003).	<i>Reglas</i> (previamente advertidas o aprendidas por inducción) que se espera cumpla la gente (de manera centralizada o descentralizada), so pena de sanción en casos de desviación.
Hall y Taylor (1996, 938 y 947-948).	Procedimientos, rutinas, normas y convenciones formales e informales implícitas en la estructura organizacional de la sociedad o la economía política. En general, las instituciones son organizaciones y reglas o convenciones de la organización formal ( <i>institucionalismo histórico</i> ).
	<i>No sólo</i> son reglas, procedimientos o normas formales sino también sistemas de símbolos, códigos cognitivos y formas morales que proporcionan el “marco de significado” que guía la acción humana. La cultura es también instituciones ( <i>institucionalismo sociológico</i> ).
Giddens (1995, 41-42)	Interacciones <i>persistentes</i> regularizadas como prácticas sociales.

*Propuestas de solución institucional.* La planificación por apoderado y el Nuevo Urbanismo son (han pretendido ser, mejor dicho) respuestas institucionales de solución a los problemas de equidad, pérdida de la comunidad y sustentabilidad en los EE.UU. La evaluación de los casos de

estudio y la ponderación de las críticas en la teoría de la planificación favorecen a la planificación por apoderado. La evaluación de las experiencias y la literatura señalan que el Nuevo Urbanismo es puro negocio: lucra con la falsa imagen de una vida ideal en un pueblo chico y con la promesa de un diseño sustentable. El balance actual de la literatura revisada muestra al Nuevo Urbanismo como la expresión más refinada de la segregación socioespacial por diseño, muy alejado de los principios de comunidad y sustentabilidad que pregona. Esto deja a la planificación por apoderado y a una de sus versiones actuales, la planificación colaborativa (afín al institucionalismo sociológico), las siguientes tareas para México: (a) la pertinencia o factibilidad de crear diversos organismo de la sociedad civil que profesionalmente defiendan los intereses de los pobres en materia de planificación, como lo hiciera el instituto de acción suburbana de Davidoff (Suburban Action Institute); (b) la formación de un cuerpo de planificadores orientado a la representación de los pobres y en técnicas de comunicación; y (c) la creación de un fondo público que financie, como el defensor de oficio en el sistema legal, al planificador-apoderado o planificador-comunicador.

## 5. Conclusión

El objetivo principal de estas líneas es revisar el desarrollo de la comunidad en la planificación por apoderado y el Nuevo Urbanismo. Después de presentar estos dos paradigmas, este ensayo los compara y contrasta considerando cinco elementos comunes (grupos sociales, conflictos de valores, activismo social, y cambio social). En general, la planificación por apoderado y el Nuevo Urbanismo abordan el desarrollo de la comunidad en forma distinta. Estas dos perspectivas consideran distintos supuestos (social inclusión deliberada *versus* exclusión por diseño), personas (ciudadanos *versus* consumidores), valores (equidad *versus* pérdida de la comunidad y sustentabilidad), y procedimientos (acción social en juzgados *versus* diseño físico). No hay un paradigma de planificación que aborde todos los problemas. Por ello existe la fuerte tentación de combinarlos en marcos complementarios de situaciones diversas (Alexander 1992). Este escrito muestra que es necesario el análisis cuidadoso y el buen entendimiento de los paradigmas de planificación *antes* de pensar siquiera en ensamblarlos en un solo marco de referencia. Como ejemplo, es útil recordar que el Nuevo Urbanismo, enfrentando las demandas sociales que dieron lugar a la planificación por apoderado (movimientos sociales, movimiento de los derechos sociales y grupos ambientalistas, entre otros), personifica la expresión más acabada

de la exclusión por diseño. Finalmente, parafraseando a Peter Hall en su *Cities of Tomorrow*, vale la pena decir que no sólo el diseño se reincorpora a la planificación, sino que los problemas sociales abordados por la planificación por apoderado (o por su versión más reciente, la planificación colaborativa) son los mismos que enfrentaron los planificadores hace un siglo.

## Referencias

- Alexander, Ernest. 1992. *Approaches to Planning: Introducing Current Planning Theories, Concepts and Issues*, second edition. Gordon and Breach.
- Argyris, Ch. y D. Schön. 1996. *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*. USA: Addison-Wesley.
- Blecher, Earl M. 1971. *Advocacy Planning for Urban Development*. N.Y.: Praeger.
- Celebration, Florida. Retrieved from "[http://en.wikipedia.org/wiki/Celebration,\\_Florida](http://en.wikipedia.org/wiki/Celebration,_Florida)"
- Blecker, E. (1971) *Advocacy Planning for Urban Development*, New York: Irvington.
- Davidoff, Paul. 1965. "Advocacy and Pluralism in Planning." *Journal of the American Institute of Planners*. 31(4):331-338
- Giddens, A. 1995. *A Contemporary Critique of Historical Materialism*. Cambridge: Polity Press.
- Godschalk, David R. 2004. "Land Use Planning Challenges," *Journal of the American Planning Association*, Vol. 70, No. 1 (Winter).
- Gordon, Peter y Harry W. Richardson. 2000. "Defending suburban sprawl," *The Public Interest* (Spring): 65-71.
- Hall, P. 2002. *Cities of Tomorrow*. 3<sup>rd</sup>. Ed. Oxford: Basis Blackwell.
- Hall, P. y R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three Institutionalisms." *Political Studies*, Vol. XLIV, No. 5:936-57.
- Harrington, James W. y Deron Ferguson. 2001. "Social Processes and Regional Economic Development." In Borje Johansson and Charlie Karlsson, eds. *Theories of Endogenous Regional Growth: Lessons for Regional Policies*. Berlin: Springer-Verlag.
- Harvey, D. 1997. "New Urbanism and the Communitarian Trap," *Harvard Design Magazine*, Winter/Spring.
- Kreiger, Alex. 1998. "Whose Urbanism?" *Architecture*, Vol. 87, Issue 11 (November).
- Larson Schneider, Anne y Helen Ingram. 1997. *Policy Design for Democracy*. USA: University Press of Kansas.
- Lawrence W. Cheek. 2000. "New Urbanism Sees Green," *Architecture* (March).
- Legates, Richard. 2005. "Advocay Planning," in Roger Caves, *Encyclopedia of the City*. W. Publication: London, New York Taylor & Francis Routledge.
- Lehrer, Ute Angelika y Richard Milgrom. 1996. New (sub)urbanism: Countersprawl or repackaging the product? *Capitalism, Nature, Socialism* 7:49-64.
- Mazziotti, Donald. 1974. "The Underlying Assumptions of Advocacy: Pluralism and Reform." *Journal of the American Institute of Planners*. 36:12-21.
- Meredith Jeremy R. 2003. "Sprawl and the New Urbanist Solution," *Virginia Law Review*, Vol.89, No. 2 (April):447-503.
- North, Douglass C. 1991. "Institutions." *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1 (Winter):97-112.

- Przeworski, Adam. 2003. "Institutions Matter?" Draft paper prepared for a *Meeting on Institutions, Behavior, and Outcomes*, CEBRAP, Sao Paulo, March 12-14.
- Rast, Joel. 2006. "Environmental Justice and the New Regionalism," *Journal of Planning Education and Research* 25: 249-263.
- Rees, Amanda. 2003. "New Urbanism: Visionary Landscapes in the Twenty-First Century," in Mathew J. Lindstrom and Hugh Bartling (eds.), *Suburban Sprawl*. USA: Rowman and Littlefield Publishers.
- Ross, Andrew. 2000. *The Celebration Chronicles: Life, Liberty, and the Pursuit of Property Value in Disney's New Town*. NY: Ballantine Books (paperback).
- Rothblatt, D. (1982) *Planning the Metropolis: The Multiple Advocacy Approach*, New York: Praeger.
- Sandercock, L. 1998. *Towards Cosmopolis*. UK: Wiley.
- Sanyal, B. 2000. "Planning's Three Challenges," in Lloyd Rodwin and Bishwapriya Sanyal, *The Profession of City Planning. Changes, Images, and Challenges 1950-2000*. New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research: 312-333.
- Sen, Siddhartha. 2005. "New Urbanism," entry in *Encyclopedia of the City* by Caves, Roger W. Publication: London, New York Taylor & Francis Routledge.
- Stough, Roger R. 2001. "Endogenous Growth Theory and the Role of Institutions in Regional Economic Development." In Borje Johansson and Charlie Karlsson, *Theories of Endogenous Regional Growth: Lessons for Regional Policies*. Berlin: Springer-Verlag.