

# ACE 36

Electronic offprint

Separata electrónica

## LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL PLANEAMIENTO URBANO. ELEMENTOS PARA LA INVESTIGACIÓN EMPIRÍCA Y LA REFLEXIÓN DESDE LA PRÁCTICA

Pablo Elinbaum

---

Cómo citar este artículo: ELINBAUM, P. *La construcción social del Planeamiento Urbano. Elementos para la investigación empírica y la reflexión desde la práctica* [en línea] Fecha de consulta: dd-mm-aa. En: ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno, 12 (36): 15-38, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.5821/ace.12.36.4729> ISSN: 1886-4805.

ACE

Architecture, City, and Environment  
Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

# ACE 36

Electronic offprint

Separata electrónica

## THE SOCIAL CONSTRUCTION OF URBAN PLANNING. ELEMENTS FOR EMPIRICAL RESEARCH AND REFLECTION FROM PRACTICE

**Key words:** Institutional analysis; communicative theory; strategic-relational analysis

### Structured abstract

#### Objectives

This article proposes a new epistemology of urban planning research, considering it as a social construction, emphasizing its political implications to overcome the historical dualism between "instruments" and "context".

#### Methodology

To this end, through the review and systematization of specialized literature on three complementarity theoretical approaches –the institutionalist approach, the communicative theory and the strategic-relational approach– are explored, emphasizing the possible consequences for empirical research and professional practice.

#### Conclusions

It is argued that urban planning is constituted by a set of more or less consistent institutions that depend on the antagonism between scientific rationality and the multiple social rationalities that determine the "styles" of professional practice.

#### Originality

The main contribution of the article argues that urban planning presents two dialectical dimensions: an opportunistic one, which shows the cyclical vector of strategies (of adaptation or structuration) from the institutions to the actors and vice-versa; and an instrumental dimension, which explains how the actors "produce" the institutions of and for planning, and how, at the same time, they "operate" through them. Without pretending to completely disentangle the initial problem, this incipient epistemology of planning as a social construction opens a potential field of research and a necessary reflection from practice.

ACE

Architecture, City, and Environment  
Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

# LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL PLANEAMIENTO URBANO. ELEMENTOS PARA LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA Y LA REFLEXIÓN DESDE LA PRÁCTICA

**ELINBAUM, Pablo**<sup>1</sup>

**Remisión inicial:** 13-03-2016

**Aceptación:** 24-01-2017

**Remisión final:** 20-05-2017

**Palabras clave:** Análisis institucional; teoría comunicativa; análisis estratégico-relacional

## Resumen

### Objetivos

En este artículo se propone una nueva epistemología para la investigación del planeamiento urbano, considerándolo como una construcción social. Se trata de enfatizar sus implicancias políticas para superar el histórico dualismo entre “instrumentos” y “contexto”.

### Metodología

Con este fin, a través de la revisión y sistematización bibliográfica, se explora la complementariedad de tres enfoques teóricos –la aproximación institucionalista, la teoría comunicativa y el enfoque estratégico-relacional– enfatizando las posibles consecuencias para la investigación empírica y la práctica profesional.

### Conclusiones

Se argumenta que el planeamiento urbano está constituido por un conjunto de instituciones, más o menos consistentes, que dependen del antagonismo entre la racionalidad científica y las múltiples racionalidades sociales que determinan los “estilos” de la práctica profesional.

### Originalidad

La principal contribución del artículo sostiene que el planeamiento urbano presenta dos dimensiones dialécticas: una coyuntural, que muestra el vector cíclico de las estrategias (de adaptación o estructuración) dirigidas desde las instituciones a los actores y viceversa; y otra instrumental, que explica cómo los actores “producen” las instituciones del y para el planeamiento, y cómo, al mismo tiempo, “operan” a través de ellas. Sin pretender agotar el problema de partida, esta incipiente epistemología del planeamiento como construcción social abre un potencial campo de investigación y una necesaria reflexión desde la práctica.

---

<sup>1</sup> Investigador asistente del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Correo electrónico: [pabloelinbaum@conicet.gov.ar](mailto:pabloelinbaum@conicet.gov.ar)

## 1. Introducción

El planeamiento urbano no es una actividad inocente y neutral. Sostiene valores y expresa el poder que recae en la distribución formal de derechos y responsabilidades,<sup>2</sup> en la presión de los monopolios económicos, de las prácticas discrecionales, o del clientelismo partidario, entre otros factores. Pero el poder está arraigado mucho más profundamente que en los intereses de las confrontaciones formales; es inherente a las políticas públicas. Esto se ve, por ejemplo, cuando los especialistas no consultan a los ciudadanos porque consideran que no entienden las cuestiones técnicas, forzándolos automáticamente a la oposición.<sup>3</sup> Sin embargo, la práctica del planeamiento va más allá del contenido específico de algunos temas (producción de viviendas, congestión del tráfico, preservación de los recursos naturales, etc.). También importa cómo se discuten estos temas, cómo se definen los problemas y cómo se priorizan los proyectos. Todas estas cuestiones se refieren al *quehacer* de las políticas públicas. Cuestiones que muestran que el proceso de elaboración de los planes urbanos es tan significativo como los resultados sustantivos de los proyectos, las leyes o las regulaciones (Healey, 1997a).

El término “planeamiento urbano” se refiere al conjunto de reglas, competencias y prácticas implementadas para dirigir las dinámicas de urbanización (Servillo y Van Der Broek, 2012; Healey, 1999). Además de la dimensión técnica, el planeamiento urbano está constituido por una dimensión institucional que involucra la interacción entre la esfera pública y la privada, el desarrollo económico, la complejidad social y la diversidad de intereses y valores (Janin Rivolin, 2012). La influencia de los aspectos técnicos e institucionales en el planeamiento urbano suele abordarse desde al menos tres perspectivas teóricas. La primera se refiere a la clasificación de las tradiciones profesionales (EC, 1997; Healey *et al.*, 1997b; Cullingworth & Nadin, 2011; Nadin & Stead, 2008) y a la comparación entre los sistemas de planeamiento (EC, op.cit.; Farinós, 2006). La segunda perspectiva teórica evidencia cómo los sistemas de planeamiento son *moldeados* por el contexto social (Vigar, 2000; Albrechts *et al.*, 2001; Booth *et al.*, 2007), tomando como objeto de estudio los discursos e ideologías (Hajer, 2003; Guttenberg, 2009; Servillo, 2010), los marcos legales (Van Dijk & Beunen, 2009; Bassols, 2004), el poder político (Yiftachel *et al.*, 2001; Flyvbjerg, 2004), las normativas y la gestión pública (Hill and Hupe, 2002; Peters & Van Nispen, 1999; Esteban Noguera, 2003). La tercera perspectiva teórica, se basa en los estudios seminales de Douglass North (1991), enfocados en el rol de las instituciones “del y para” el planeamiento que involucran tanto a las instituciones formales (organizaciones, leyes y procedimientos) como a las informales (valores, acuerdos y códigos de conducta). A su vez, este enfoque comprende, por un lado, el análisis de las acciones que estructuran los contextos sociales (Innes, 1995; Healey, 1999, 2005; Gualini, 2001; Hajer, 2003; González & Healey, 2005; Moulaert, 2005; Moulaert *et al.*, 2014; Verma, 2007) y, por otro, el estudio del rol del planeamiento como estímulo –u obstáculo– para el desarrollo económico, la protección de la propiedad (privada y pública), y para mejorar los procesos de toma de decisión democrática (Healey, 2007). Sin embargo, a pesar de cubrir un amplio panorama sobre la evolución del planeamiento urbano, estas categorías no son

---

<sup>2</sup> Se define “poder” como aquellas relaciones de fuerzas desiguales que se reproducen mediante las prácticas sociales. Así, se distingue un “Poder” que se manifiesta “desde arriba” por intermedio de las instituciones y tecnologías que circunscriben el territorio del Estado, controlan la población y dominan los recursos materiales y simbólicos mediante las políticas públicas. Y un “poder” que se produce “desde abajo”, generalmente asociado a los denominados “poderes fácticos”, que si bien no está institucionalizado, es inquietante justamente porque no se percibe (Raffestin, 1980).

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, el demonizado movimiento NIMBY (un acrónimo para la frase “Not In My Back Yard”).

suficientes como para comprender en profundidad las cuestiones disciplinares, estratégicas y políticas asociadas al proceso de interacción entre los aspectos sociales y los tecnológicos. Esta carencia teórica (y metodológica) se evidencia claramente cuando intentamos analizar objetos complejos como, por ejemplo, los regímenes metropolitanos. La originalidad de los instrumentos, la configuración sofisticada de los actores, la singularidad de las etapas evolutivas de los proyectos, la enraizada interacción entre las esferas de lo público y lo privado, y la articulación de múltiples niveles administrativos, obligan a considerarlos con más detalle y mediante nuevos marcos de investigación.

Partiendo de los problemas mencionados, cabe preguntarse con qué tipo de teorías y herramientas metodológicas deberíamos analizar el planeamiento urbano para articular los aspectos sociales y los tecnológicos. Para afrontar esta cuestión, en este artículo pretendemos explorar y sistematizar un conjunto de enfoques teóricos, basados en la noción de “construcción social”, para definir una nueva epistemología del planeamiento urbano. Esta investigación, a su vez, tiene dos objetivos específicos. Por un lado, intentamos hacer una contribución teórica a las investigaciones sobre los sistemas de planeamiento. Por otro, al ser esta una investigación exploratoria, pretendemos identificar y definir los elementos clave para analizar y evaluar el contenido socio-político del planeamiento urbano, con miras a trascender el dualismo simplista entre “instrumentos” y “contexto social”. Más allá de los enfoques progresistas de corte positivista, pretendidamente neutrales o tecnocráticos, intentaremos argumentar que el planeamiento urbano es una construcción social que está determinada por diferentes tipos de intereses, conocimientos y racionalidades. Parece necesario pues reflexionar sobre las características de este campo disciplinar considerando que su accionar técnico está incorporado en complejas configuraciones institucionales y socio-políticas.

A través de la revisión y sistematización bibliográfica, partimos de la necesidad de realizar un recorrido crítico por la reciente literatura —en su mayoría anglosajona— centrada en la idea de “construcción social” del planeamiento. Con este fin, exploraremos tres enfoques teóricos —la perspectiva institucionalista, la teoría comunicativa y la aproximación estratégica-relacional— enfatizando las posibles consecuencias para la investigación empírica y su repercusión en la práctica profesional del planeamiento.

Este artículo se organiza en cinco partes. Luego de esta introducción, desarrollamos tres apartados en los que sucesivamente se recogen los aspectos esenciales de los enfoques teóricos mencionados. En particular, identificamos aquellas nociones conceptuales relevantes para el estudio comparativo del planeamiento urbano. En el quinto apartado, desarrollamos un análisis cruzado de los tres enfoques teóricos, previamente analizados de forma individual, para definir la especificidad de los elementos de investigación (objetos de estudio, variables y dimensiones) que nos permitan evaluar el planeamiento urbano desde la perspectiva de la construcción social. Concluimos con una reflexión sobre los argumentos y limitaciones que ofrece este enfoque y una serie de preguntas abiertas a futuras investigaciones.

## 2. La aproximación institucionalista al planeamiento urbano

"Institución" es un término que suele aplicarse a las costumbres y a los patrones de comportamiento que son importantes para cada sociedad, así como a determinadas organizaciones formales de gobierno. Las convenciones, reglas, rituales, normas y valores arraigados son tipos específicos de instituciones. Éstas, además, funcionan como patrones

relativamente estables de la actividad humana con respecto a la producción de los recursos que sustentan la vida, la reproducción de los individuos y en el mantenimiento de las estructuras sociales viables en un determinado contexto (Turner, 1997). A principios de la década del noventa, surge una escuela de pensamiento denominada institucionalista que, en lugar de centrarse en las instituciones formales, estudia las políticas públicas (por ejemplo, el planeamiento urbano) como prácticas institucionalizadas, es decir, como “un conjunto de prácticas sujetas ellas mismas a procesos de institucionalización” (Gualini, 2001) y guiadas no sólo por una racionalidad técnica, sino por una multiplicidad de racionalidades sociales.<sup>4</sup>

La aproximación institucionalista es relevante porque muestra las relaciones sociales a través del análisis de los logros de las acciones colectivas, los discursos y las políticas públicas mediante las cuales se producen beneficios materiales y culturales, y se regulan las actividades de la sociedad (Servillo & Van Der Broeck, 2012). Sin embargo, a partir de este enfoque, no solo se presta atención a las organizaciones comprometidas legalmente con el control y la regulación, sino que también se analizan los entramados de relaciones que conectan los ámbitos de negociación, consenso y gestión con las redes más amplias de la sociedad civil. En este sentido, “el campo de las políticas públicas se considera como la suma de organizaciones formales e informales a través de las cuales se logra la acción colectiva con respecto a determinados temas en discusión” (Healey, 1997b, p.151). Desde este enfoque, todos los subcampos de las políticas públicas son una mezcla de prácticas informales y mecanismos heredados que, a través del proceso de institucionalización, decantan en leyes, procedimientos, códigos e instrumentos. Entre todos estos subcampos, el planeamiento urbano se destaca porque muestra de forma explícita el conflicto que suscitan los cambios institucionales. Esto se evidencia, por ejemplo, cuando la inclusión de nuevos paradigmas en las agendas políticas, como la ordenación territorial, deja en evidencia los “ordenes” institucionales paralelos que reemplazan los marcos regulatorios por la discrecionalidad de los partidos políticos.

Asimismo, la aproximación institucionalista se ha utilizado para analizar cómo los sistemas de planeamiento producen cambios institucionales desde, al menos, dos enfoques complementarios. El primero se centra en el estudio de las políticas públicas, considerándolas como un núcleo técnico incorporado dentro de un marco institucional (González & Healey, 2005; Healey, 2007; Booth, 2011). En este caso, cuando hablamos de “marco institucional” nos referimos un conjunto de instituciones interrelacionadas que incluyen y determinan la especificidad de las políticas públicas (Buitelaar *et al.*, 2007), develando dos cuestiones específicas: cómo opera el planeamiento urbano en un contexto institucional cambiante y cómo los objetivos para las transformaciones territoriales implican cambios institucionales formales e informales (Healey, 1999, 2005; Gualini, 2001; Hajer, 2003; Healey *et al.*, 2003).

Para el análisis –y diseño– de los marcos institucionales, Patsy Healey (1997a) propuso considerar dos tipos de infraestructuras, las duras y las blandas (ver Tabla 1). Las primeras se refieren a los elementos de diseño y reproducción de los sistemas de planeamiento: el estilo

---

<sup>4</sup> Inspirados por pensadores como Cornelius Castoriadis y Michel Foucault, entre los impulsores pioneros de la aproximación institucionalista cabe mencionar a John Meyer, Brian Rowan, Paul Powell y Walter DiMaggio; y trabajos seminales como DiMaggio, Paul J., and Walter W. Powell., “The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields,” *American Sociological Review* 48:147-60. 1983; y Meyer, John W. and Rowan, Brian., “Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony”. *American journal of sociology* 83: 340–363. 1977.

administrativo, las formas de implementación y los campos disciplinares involucrados en su desarrollo (Cullingworth, 1994).<sup>5</sup> La articulación específica de estos elementos se ve, por ejemplo, en los conflictos para definir y acordar los términos de la subsidiariedad administrativa, donde la permanente tensión política entre los diferentes niveles de planeamiento (local, provincial, nacional) es el principal impedimento para implementar una norma que sea capaz de integrar la zonificación con la regulación del mercado del suelo, o bien el urbanismo con la ordenación territorial..

Si las infraestructuras duras comprenden todos los elementos sustantivos del planeamiento, las infraestructuras blandas circunscriben todas las prácticas, es decir, el *quehacer* de los planificadores. Como señala Healey (2007), el análisis de las prácticas del planeamiento debe examinarse “dentro” de la esfera del gobierno. Pero estas prácticas también se encuentran en la interrelación con las redes sociales que proveen el capital intelectual, social y político capaz de movilizar –u obstaculizar– las políticas públicas. Esta interrelación se produce a través de la institucionalización de dos tipos de recursos: los cognitivos (tendencias, temas prioritarios, informaciones, relevamientos, etc.) y los culturales (narrativas, interpretaciones, lugares específicos, protocolos de discusión, etc.) que conforman y caracterizan a las “comunidades de planeamiento” y sus contextos específicos.<sup>6</sup>

El segundo enfoque de la aproximación institucionalista se utiliza para analizar el proceso de “incorporación” (*embedeness*) de conceptos, roles sociales, valores particulares, modos de comportamiento, etc., en una organización o en un sistema social. Desde esta perspectiva, se considera que la racionalidad, los intereses y los objetivos de los actores se construyen socialmente (Thelen, 2003), o dicho con otras palabras, se supone que son “incorporados estructuralmente” en términos cognitivos, culturales, políticos y normativos. En este sentido, el desarrollo institucional seguiría la “lógica de la conveniencia social”, más que la “lógica de la racionalidad instrumental” (tal como la conciben los especialistas). Esto se evidencia claramente en el caso de la producción de viviendas sociales cuando se reemplaza la auto-construcción por las licitaciones para la ejecución de las obras a través de grandes empresas constructoras. Si bien el objetivo de construir viviendas sociales es el mismo, la lógica de la economía cooperativa se diluye en la esfera del Estado y en el control centralizado del gobierno.

---

<sup>5</sup> En la mayor parte de los países occidentales, los sistemas de planeamiento responden a códigos específicos, generalmente con carácter de ley, creados hace más de doscientos años en base a los códigos napoleónicos implementados para mejorar la administración pública. Una excepción es el caso inglés cuya aproximación discrecional para tomar decisiones se apoya en la capacidad de los políticos y sus consejeros profesionales (Healey, op. cit). Además, el planeamiento inglés se destaca por su carácter centralista y el funcionalismo sectorial. Otros, en cambio, donde los gobiernos municipales tienen más poder (ej. España, Italia y el sur de Europa en general), el planeamiento se integra con las políticas sociales, económicas y medioambientales en la escala local. Cabe señalar que con el auge del planeamiento estratégico, surge una nueva generación de planes que tiende a un alcance híbrido: directriz y comprensivo (Elinbaum, 2014).

<sup>6</sup> Para Healey (1997), la idea de “comunidad de planeamiento” se caracteriza, por un lado, por la especificidad nacional de la estructura profesional del planeamiento, que evidencia una particular conformación de la división técnica y social del trabajo. Por ejemplo, en países como Inglaterra la práctica del planeamiento está institucionalizada en una única disciplina –planning. En cambio, en la mayoría de los países, tal como la define Glazer (1974), el planeamiento es una “disciplina bastarda”, en la medida que varios campos (arquitectura, ingeniería civil, abogacía, economía, geografía, sociología, etc.) reclaman su paternidad. En ambos casos, dentro de la comunidad de planeamiento, Healey (op. cit.) distingue los actores que fijan las políticas y los objetivos, de aquellos que las implementan través de la actividad técnica de redactar planes.

En definitiva, el enfoque institucionalista muestra cómo el planeamiento urbano permite incorporar y delimitar las acciones e iniciativas de la gente como una forma de aumentar la capacidad institucional (Rein & Schön, 1993). A través del doble proceso de “incorporación” (de las prácticas sociales) y “delimitación” (de los campos de acción), el planeamiento urbano refleja las relaciones de poder y al mismo tiempo direcciona el Poder.

Tabla 1. Elementos del análisis y del diseño institucional

	<i>Infraestructuras duras</i>	<i>Infraestructuras blandas</i>
<i>Objetos</i>	Sistemas de planeamiento	Prácticas “del y para” el planeamiento
	Elementos sustanciales	Elementos del quehacer
	Ensamblaje instrumental	Comunidad de planeamiento
	<i>Formas de implementación</i>	<i>Contexto de la práctica</i>
<i>Variables independientes</i>	Gobernanza (centralismo/localismo)	Capital intelectual, cultural, social y político
	Código (discrecional/legalista)	Redes sociales
	Implementación (sectorial/integrada)	Capacidad institucional
	Alcance (directriz/comprehensivo/mixto)	Narrativas y lugares específicos
	Regulación (morfológica/económica/integrada)	Protocolos de discusión y priorización de problemas

Fuente: Elaboración propia a partir de Healey (2007).

### 3. La teoría comunicativa aplicada al análisis del planeamiento urbano

Cómo vimos en el apartado anterior, el análisis de la práctica del planeamiento, o mejor dicho de “las prácticas” institucionalizadas, surge como un elemento clave de la aproximación institucionalista en su búsqueda por explicar las políticas públicas como una construcción social. La teoría comunicativa es el segundo enfoque orientado claramente en esa misma línea.

La teoría comunicativa nace en la década del setenta, a partir de los trabajos seminales de Jürgen Habermas, como una crítica al pensamiento sistemático de la tradición moderna y a la afirmación tácita de que el rol de los planificadores es maximizar el bienestar y solucionar los problemas que impiden el progreso. Como señala Innes (1996, p. 463), “los planificadores se idealizan así mismos como personas racionales que operan al margen del complicado y desplacante mundo de la política”. Estos profesionales y académicos comparten la fe en la racionalidad instrumental, en la idea de que el conocimiento y la tecnología pueden perfeccionar el mundo, y en que el planeamiento es una herramienta esencial para el progreso social. Se parte, por tanto, de una epistemología positivista centrada en el análisis normativo (Simon, 1976), en la economía neoclásica (Friedmann y Hudson, 1974), en el análisis de sistemas (Churchman, 1968) y en el incrementalismo (Hirschman, 1967), entre otros enfoques recurrentes.

En contraste, teóricos como Giddens o Habermas introdujeron un nuevo enfoque con respecto a los sistemas institucionalizados. A través de la teoría de la acción comunicativa, analizan qué hacen y qué dicen los planificadores, en lugar de preocuparse por definir cómo es o debería ser la práctica. Los estudios de la teoría comunicativa se apoyan en investigaciones cualitativas e interpretativas para entender la singularidad de cada contexto. Los temas que suelen abordarse desde este enfoque teórico son el estudio de los planificadores “en” su trabajo (Forester, 1988), la reflexión desde la práctica (Schön, 1983), las formas de negociación y de consenso (Susskind, 1987), la ética (Howe, 1990), las representaciones (Liggett, 1991), el diseño de los procesos (Ryson y Crosby, 1992), las relaciones intergubernamentales (Christensen, 1985), la construcción social del conocimiento (Innes 1990; De Neufville, 1987; Flyvbjerg, 2013), y los discursos y la retórica (Throgmorton, 1991). En síntesis, si consideramos todos los temas mencionados, podemos decir que la teoría comunicativa contribuye con la definición de dos elementos clave de la práctica del planeamiento: el rol de los técnicos y el rol de la información.

Desde este enfoque, el planeamiento urbano puede interpretarse como una actividad interactiva y comunicativa donde los planificadores, más que observadores o expertos neutrales, son actores que influyen en al esfera pública, es decir, más allá del mundo estanco de las organizaciones del Estado y de los límites racionales de los códigos y los instrumentos. Si bien existe una percepción tácita de que el trabajo de los planificadores radica en desarrollar diagnósticos y propuestas imparciales y útiles para que el gobierno y la sociedad civil puedan tomar decisiones, el rol de éstos técnicos es aún objeto de debate (Howe, 1990). Al considerar el proceso de elaboración de los planes urbanos, algunos funcionarios se consideran a sí mismos como especialistas, mientras que otros se declaran como actores políticos. No obstante, la mayoría no se considera ni una cosa ni la otra.

Además, si bien la formación especializada de los profesionales suele ser suficiente como para legitimar su accionar, la reflexión crítica de la práctica contradice los modelos operativos de los expertos (Schön, 1983). En primer lugar, esto se debe a que los profesionales muchas veces ignoran las implicaciones de sus propios descubrimientos en la definición de las políticas públicas. En segundo lugar, el purismo de los protocolos para la elaboración de los planes tampoco supone una fiel descripción de la realidad. Por último, la tajante división del trabajo dentro de una misma administración de gobierno, entre los técnicos y los legisladores, tampoco es consecuente con la complejidad de las dinámicas de la práctica (Altshuler, 1969; Forester, 1988; Innes, 1998).<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> La objetividad de la información puede asociarse hoy con el auge de la *Big Data*, un conjunto de datos masivos procesados para la creación de informes estadísticos y modelos predictivos, utilizados en diversos campos, como el análisis de negocio, la publicidad y la medicina, entre otros. La *Big Data* irrumpe en el campo del planeamiento a partir del auge de las “ciudades inteligentes” (*smart cities*), término que gana popularidad en el mundo académico, empresarial y gubernamental para referirse a ciudades que, por un lado, están cada vez más configuradas y monitoreadas por cómputos sensibles y generalizados y, por otro, cuya economía y gobierno están siendo impulsados por la innovación tecnológica, la creatividad y el espíritu empresarial (Kitchin, 2014). En la práctica, sin embargo, su implementación se ha restringido a justificar el modelo de ciudad compacta que, tras los argumentos de sostenibilidad, eficiencia y accesibilidad, oculta un objetivo más profundo: mantener vigentes y redituables las formas de la urbanización capitalista heredadas del período fordista. Pese a la caducidad de las economías de aglomeración, este resurgimiento del planeamiento tecnocrático se evidencia, por ejemplo, en la voluntad por mantener el carácter lucrativo de los esquemas urbanos monocéntricos de las metrópolis industriales del siglo XX, aumentando la densidad, la conectividad y accesibilidad facilitada hoy –hasta cierto punto– por el monitoreo a través de la gestión de la información masiva (Elinbaum y Vesclir, 2016).

La segunda contribución fundamental de la teoría comunicativa concierne al rol de la información. Para Innes (1998), la información que produce la comunidad puede ser tan influyente en el proceso de toma de decisiones como aquella que construyen los expertos a través de la investigación científica y sistemática. La cuestión radica no solo en el tipo de información, sino sobre todo en quién la produce. En las instancias participativas, si bien los técnicos suelen argumentar que las propuestas aún no están cerradas, el margen para la opinión se reduce a lo puntual y anecdótico. Además, la información con la que cuentan los participantes suele comunicarse en un lenguaje codificado poco accesible para el público, aumentando la lógica tecnocrática que supuestamente se intentaba contrarrestar.

A través de la observación crítica de estos procesos de comunicación, Innes (1995) muestra cómo la información legitimada a través de la racionalidad instrumental puede ser manipulable. Por un lado, la misma información puede utilizarse de diferentes maneras intercambiando los términos del discurso público, dependiendo de los intereses políticos. Algo similar sucede cuando, a través del análisis de los discursos, se descubren las tan frecuentes reificaciones (por ejemplo, “la ciudad crece”, “el urbanismo llega tarde”, “el Estado no actúa”, etc.) que desligan a los técnicos y gobernantes de la responsabilidad de sus decisiones.

Cabe aclarar que la acción comunicativa no desestima la información científica, sin embargo, sostiene que ésta debe incorporarse gradualmente para mejorar la comprensión de los planes urbanos por parte de todos los actores. Es más, se considera que la información es relevante solo cuando lleva incorporadas las interpretaciones, los debates y los significados compartidos. Frente a la preponderancia del saber especializado, Innes (1998) señala que el conocimiento está vinculado directamente a la acción. En este sentido, no habría distinción entre aprender, decidir o actuar.

Hasta aquí vimos cómo la acción comunicativa repercute en el entendimiento de la práctica del planeamiento. Si bien el conocimiento científico tiene un peso preponderante en la toma de decisiones, comienza a perder su autonomía. Los actores rechazarán la información científica a menos que ésta se relacione con situaciones particulares. Pero ¿cuáles son los tipos de información que marcan una diferencia desde la acción comunicativa? Para Innes (1995), el primer tipo se refiere a la información que alcanza los estándares científicos, pero que también es socialmente significativa, apropiada al contexto y útil en la práctica. El segundo tipo de información se basa en la experiencia empírica de los participantes para entender cómo se definen o resuelven los problemas únicos y singulares. El tercer tipo de información tiene que ver con las narrativas que ayudan a las personas a compartir experiencias propias y a cotejar la de los demás. Como señala Mandelbaum (1991), las descripciones o historias personales (*storytelling*) pueden revelar algunos cambios o indicadores que la ciencia aún no incorporó, demandando estudios nuevos o más actualizados. Las imágenes y representaciones utilizadas en las discusiones son otro tipo de información relevante, en la medida que influyen en la definición de los problemas y marcan la dirección de las acciones. Finalmente, la intuición también puede ser una información significativa, sobre todo, cuando la sensación personal de los participantes en una situación particular, o con respecto a los otros participantes, es esencial para la construcción de acuerdos.

Tabla 2. Tipología de información e intereses en juego en la práctica del planeamiento

Tipo de información	Variables dependientes que se analizan
Indagaciones objetivas y contextualizadas	Indicadores y estándares científicos adecuados a los lugares específicos.
Indagaciones subjetivas	Experiencias empíricas como respuestas a problemas únicos y singulares.
	Narrativas, descripciones e historias personales [ <i>storytelling</i> ]
	Imágenes y representaciones utilizadas en las discusiones.
	Intuiciones y sensaciones de los actores ante otros participantes en situaciones particulares

Fuente: elaboración propia a partir de Innes, 1995.

#### 4. La aproximación estratégica-relacional aplicada al análisis del planeamiento urbano

En línea con las ideas sobre la construcción social de la realidad (Berger, 1966), la aproximación estratégica-relacional (Jessop, 2001; Jessop y Sum, 2006) es un enfoque que complementa a la teoría institucionalista y a la acción comunicativa en la conformación de una perspectiva sociológica del planeamiento urbano. La aportación principal de este enfoque es su capacidad para mostrar la interdependencia entre las prácticas y las instituciones, es decir, cómo unas condicionan a las otras y viceversa. Por un lado, la aproximación estratégica-relacional evidencia cómo, en un determinado momento, algunas instituciones privilegian a ciertos actores, acciones o estrategias por sobre otras. Por otro lado, permite explicar las formas en que los actores aprovechan estos “privilegios” a la hora de elegir el curso para sus acciones. Al primer tipo de estas relaciones, Jessop las denomina “estructuración selectiva” (de actores y estrategias) y, a las últimas, “conjeturas estratégicas orientadas estructuralmente” (figura 1). A través de este ciclo, los actores reproducen o reorganizan las instituciones, considerando las limitaciones estructurales o los espacios de oportunidad que éstas les brindan. Así, la aproximación estratégica-relacional expresa las diferencias esenciales entre “estructura institucional” y “capacidad de acción”, el funcionamiento diferencial entre ambos, y el consecuente reequilibrio de poder (Moulaert & Mehmood, 2009).

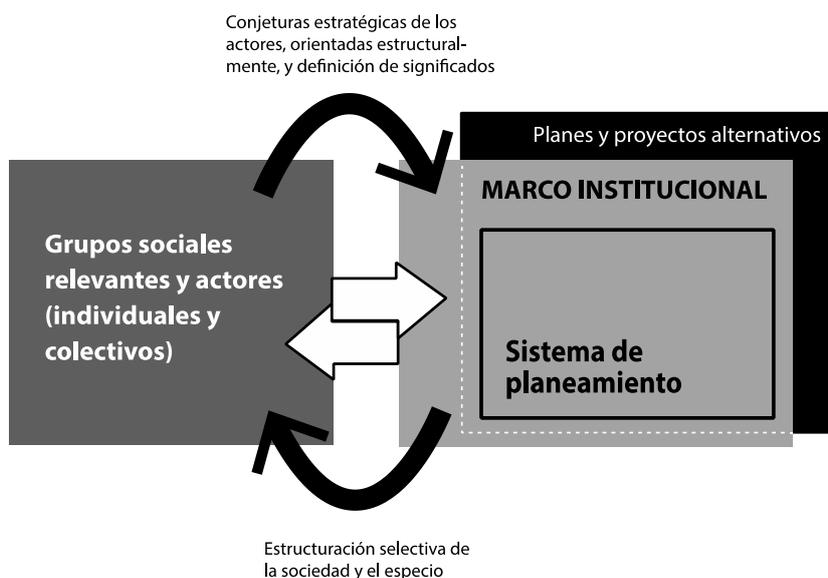
Esta perspectiva es fundamental para entender que las políticas públicas, como el planeamiento urbano, no son meros productos de la acción humana o resultados obvios de factores macro-estructurales, sino que están totalmente sujetas a los procesos de institucionalización que planteaba Healey (1988). Así, los planes urbanos deben interpretarse como dispositivos técnicos incorporados en los marcos institucionales y producidos por diferentes grupos de actores.<sup>8</sup> Jessop (2001) señala que tanto los grupos sociales más influyentes como el resto de actores individuales o colectivos se comportan –consciente o inconscientemente– de forma estratégica como “coaliciones de apoyo temporal” a un determinado marco institucional. Los denominados “presupuestos participativos”,

<sup>8</sup> Un razonamiento similar puede encontrarse, por ejemplo, en las reflexiones sobre la tecnología y los marcos tecnológicos (Bijker, 1995), en los *dispositivos* de Foucault (Hillier, 2010), en las herramientas de regulación de las políticas públicas (Lascoumes & Le Gale, 2007) y en los diferentes niveles y objetivos del planeamiento físico.

implementados para la ejecución de nuevas obras públicas, son un buen ejemplo de este proceder. A pesar de que los vecinos no suelen participar activamente y que en general no desarrollan las propuestas, ni conocen sus implicancias más allá del ámbito de cada barrio, están estructuralmente (e implícitamente) incluidos en la reproducción de un determinado marco institucional y en la legitimación del accionar de las organizaciones formales del planeamiento (institutos, departamentos, secretarías, etc.) que administran el presupuesto e invierten en determinadas obras públicas.

Además, la aproximación estratégica-relacional permite interpretar al planeamiento urbano como una práctica institucionalizada que se sostiene gracias al esfuerzo de muchos actores individuales y colectivos (Verma, 2007). Actores que, al menos temporalmente (por ejemplo, durante el gobierno de un determinado partido político), son estratégicamente incluidos o excluidos del alcance de las políticas que se implementan a través los planes urbanos. Los intentos por transformar –o abolir– los condicionamientos de un determinado marco institucional provienen justamente de este último grupo. Organizados en coaliciones opositoras y competitivas, estos actores desafían los marcos institucionales dominantes y, a veces, logran desencadenar cambios en el sistema de planeamiento urbano haciendo valer sus demandas, modificando parcialmente los códigos vigentes, o bien mediante la redacción paralela de diagnósticos, estudios, proyectos alternativos y contra-planes.

Figura 1. Ciclo estratégico-relacional entre los actores y el marco institucional



Fuente: Elaboración propia a partir de Servillo & Van Der Broek, 2012.

## 5. Elementos para el análisis del planeamiento urbano como un producto social

Hasta aquí describimos las contribuciones de tres de los principales enfoques teóricos aplicados al planeamiento urbano entendido como un producto social. En este apartado nos

proponemos, por un lado, sintetizar la especificidad de los tres enfoques, valorando los elementos de convergencia y la complementariedad de sus marcos conceptuales y metodológicos. Con este fin, definimos una serie de objetos de estudio (instituciones, tipos de actores, formas de participación y tipos de procesos) y sus respectivas variables de análisis que nos permitirán definir los términos de una nueva epistemología del planeamiento urbano como una construcción social (ver Tabla 3). Por otro lado, a partir del análisis cruzado de los tres mencionados enfoques teóricos, precisamos la especificidad de las dimensiones analíticas del planeamiento urbano como tema de investigación. Pese al amplio repertorio de conceptos y casos incluidos en el marco de antecedentes de este trabajo, es posible distinguir al menos cuatro dimensiones analíticas convergentes: la tecnológica, la cognitiva, la socio-política y la discursiva, tal como se explica en la Tabla 4.

La primera de ellas, la dimensión tecnológica, se basa en los criterios de funcionamiento y operatividad del planeamiento urbano. Como se ha visto en el apartado 3, a través del pensamiento sistemático forjado en el siglo pasado, la innovación tecnológica siempre ha sido el núcleo duro de los debates acerca del planeamiento urbano, sobre todo, por su capacidad para vincular las agendas gubernamentales con las acciones que guían los procesos de urbanización (Janin Rivolin, 2008).

La segunda dimensión, la cognitiva, se refiere al conocimiento explícito e implícito inherente a las teorías y métodos, a los modelos educativos y al rol de los técnicos. La naturaleza pluridisciplinar del planeamiento urbano obliga a prestar especial atención al particular entramado institucional de las carreras universitarias y de las organizaciones profesionales y estales,<sup>10</sup> en la medida que cada una reproduce un determinado enfoque cognitivo propio de cada campo disciplinar.

La tercera dimensión permite analizar los aspectos socio-políticos que se refieren al modelo de sociedad y a los marcos institucionales de cada país (Nadin & Stead, 2008). En esta dimensión se contempla la configuración de los sistemas de gobierno y de los procedimientos de gobernanza, incluyendo los reglamentos, los mecanismos empleados para tomar decisiones y las coyunturas de actores que estructuran lo público, lo civil y lo privado.

Por último, la cuarta dimensión, la discursiva, se refiere a al modo en que se representan los significados y los valores, y a la forma selectiva en que se estructura la sociedad y el territorio para sostener y cuestionar un determinado orden social y espacial en el tiempo. Se refiere a los argumentos mediante los cuales se ejercitan el poder social y la hegemonía para definir imaginarios e inducir intereses, prioridades y objetivos comunes (Servillo, 2010). Los debates sobre el cambio climático, los criterios para el desarrollo sostenible, o la integración territorial, son solo algunos ejemplos de los temas que suelen constituir el aparato discursivo del planeamiento urbano. En definitiva, estas cuatro dimensiones son relevantes en la medida que permiten saber no solo “qué” está cambiando, sino, sobre todo, “cómo” y “quiénes” pretenden cambiar el orden territorial a través del planeamiento urbano.

---

<sup>10</sup> Ver Glazer (1974) sobre el planeamiento como “disciplina de segundo rango”.

Tabla 3. Síntesis de los objetos de estudio y variables analíticas de las tres aproximaciones teóricas analizadas

	Aproximación institucionalista	Teoría comunicativa	Aproximación estratégica-relacional
Rol (instrumental) de las instituciones	Las instituciones son "condiciones estructurales" o instrumentos que permiten incorporar valores, prácticas, conceptos en los marcos institucionales para preservarlos o modificarlos	Las instituciones permiten fijar (generalmente por ley) los límites de "lo racional", legitimando el rol de los códigos, los instrumentos y los términos de la participación de la sociedad civil.	Las instituciones permiten estructurar selectivamente la sociedad y el espacio: privilegian temporalmente ciertos actores y lugares por sobre otros, a partir de una determinada lógica instrumental.
Tipología y rol de los actores	Se distinguen los actores comprometidos legalmente con la regulación e implementación de planes (comunidad de planeamiento) de aquellos que participan en las redes más amplias de la sociedad civil.	Se enfatizan las implicancias de la práctica de los especialistas a partir de dos roles: el experto racional y políticamente neutral, y el mediador capaz de interactuar y reflexionar sobre contextos y situaciones específicas.	Se consideran los grupos sociales relevantes y los actores, individuales o colectivos, a partir de las posturas estratégicas y temporales (de apoyo u oposición) con respecto al marco institucional dominante.
Formas de participación	Las formas de participación dependen de los "estilos administrativos" y las "formas de implementación", que varían según la legislación de cada país. No obstante, pueden sintetizarse en dos grupos genéricos: los códigos napoleónicos y la aproximación discrecional inglesa ( <i>Common Law</i> ).	En contraste a la participación reglada, se considera que el especialista es un actor más entre otros. Así, la participación comienza solo cuando las situaciones particulares (experiencias empíricas, narrativas, imágenes, intuiciones, etc.) se tratan a la par de la información científica producida por los expertos.	La participación está sujeta a dos momentos: por un lado, los actores "producen" los marcos institucionales (sistemas de planeamiento), incorporando sus intereses y valores, y, por otro, "operan" a través de éstos incluyendo –o excluyendo– los valores e intereses de otros actores, es decir, delimitando su campo de acción.
Tipología de gestión	Al margen de las leyes y códigos, el planeamiento se concibe como un proceso dinámico. La reflexión acerca de cuáles son los problemas y qué hacer con ellos cambia continuamente la situación de los actores en la medida que aprenden qué intereses están en juego y cuáles son sus propios valores y posicionamientos.	Frente a la gestión lineal e incremental (en la cual los técnicos desarrollan diagnósticos y propuestas "objetivas" para que los políticos tomen decisiones "imparciales"), se plantea un proceso simultáneo de ida y vuelta, de aprendizaje, producción y discusión de la información que se utiliza en la elaboración de los planes.	Se trata de un proceso cíclico, de gestión y equilibrio del Poder, en el cual las "coaliciones de apoyo" reproducen temporalmente el marco institucional dominante, mientras que los "grupos opositores" lo desafían para desencadenar cambios, considerando las limitaciones estructurales o los espacios de oportunidad que éste les brinda.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4. Dimensiones del planeamiento urbano

Propiedades del marco institucional del planeamiento	
<i>Dimensiones del marco institucional</i>	<i>Componentes</i>
Dimensión técnica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instrumentos de planeamiento</li> <li>- Contenido y el alcance de los planes</li> <li>- Códigos reguladores</li> <li>- Normativas vinculantes o indicativas</li> <li>- Protocolos y procedimientos formales</li> <li>- Competencias formales del gobierno</li> </ul>
Dimensión cognitiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimiento explícito e implícito</li> <li>- Percepción de las cuestiones espaciales,</li> <li>- Estructuras de monitoreo</li> <li>- Programas de las escuelas de planeamiento</li> <li>- Enfoques sobre el planeamiento</li> </ul>
Dimensión socio-política	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modelo de sociedad</li> <li>- Estándar del bienestar</li> <li>- Percepción del rol del Estado y del dominio público</li> <li>- Configuración política</li> <li>- Distribución de los recursos financieros</li> <li>- Balance político del poder</li> <li>- Estructuras de gobernanza</li> </ul>
Dimensión discursiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valores</li> <li>- Objetivos y principios</li> <li>- Palabras clave</li> <li>- Retóricas</li> <li>- Temas prioritarios</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

## 6. Conclusiones

En este artículo proponemos una nueva epistemología para la investigación del planeamiento urbano, considerándolo como una construcción social. Se trata de enfatizar sus implicancias políticas para superar el histórico dualismo entre “instrumentos” y “contexto social”. Con este fin, a través de la revisión y sistematización bibliográfica, exploramos la complementariedad de tres enfoques teóricos –la aproximación institucionalista, la teoría comunicativa y el enfoque estratégico-relacional– enfatizando las posibles consecuencias para la investigación empírica y la práctica profesional.

El primero de estos enfoques surge de la denominada escuela de pensamiento institucionalista que desde principios de los noventa enfoca su labor en la interpretación sociológica de las

instituciones, analizando cómo éstas guían y condicionan el comportamiento de las personas. Esta perspectiva ha permitido evidenciar cómo las políticas públicas (entre ellas el planeamiento urbano) se desarrollan dentro de un marco institucional que no debe interpretarse como un organismo estable, sino como un conjunto de instituciones interrelacionadas concebidas para la incorporación de valores, conceptos y prácticas de la vida social. De este modo, el proceso de institucionalización no está guiado por la racionalidad instrumental de las instituciones formales, como medios para un fin determinado, sino por una multiplicidad de las racionalidades sociales.

En clara sintonía con la perspectiva institucionalista, el segundo enfoque que consideramos, la teoría comunicativa, fue desarrollada desde principio de los ochenta a partir de los trabajos seminales de Jürgen Habermas. Esta teoría permitió cuestionar la identidad del concepto de razón como algo puramente objetivo, considerándolo, en cambio, como un acto comunicativo y emancipatorio. A mediados de la década del noventa, investigadores como Judith Innes retoman los postulados de la teoría comunicativa, centrandose su estudio en la práctica del planeamiento urbano, con la convicción de que se trata sobre todo de una actividad interactiva y comunicativa. Este enfoque permite evidenciar cómo la información y el conocimiento se interrelacionan como elementos intrínsecos de la práctica profesional. Es más, estos elementos se consideran como parte del resultado de las políticas públicas, en la medida que modifican las acciones y reacciones de los actores involucrados. Desde este enfoque, la información que produce la comunidad en el proceso de toma de decisiones es tan influyente como la información que utilizan los expertos a través de la investigación científica y sistemática.

El tercer enfoque, la aproximación estratégica-relacional desarrollada a finales de los noventa por Bob Jessop, permite examinar la interrelación entre las prácticas y las instituciones como un ciclo de mutua conformación y condicionamiento. Frente a los enfoques positivistas, que sostienen que las políticas públicas pueden perfeccionarse hasta el infinito, la aproximación estratégica-relacional muestra cómo la innovación del planeamiento urbano está totalmente sujeta a los procesos de institucionalización, evidenciando la relación dinámica, estratégica e implícita entre los actores y los marcos institucionales. En este sentido, el planeamiento urbano se utiliza para privilegiar algunas prácticas, actores y lugares por sobre otros, produciendo una "estructuración selectiva" del territorio y, al mismo tiempo, induciendo a que los actores aprovechen los privilegios que el planeamiento urbano les ofrece a la hora de elegir un determinado curso para sus acciones.

Tras explorar los marcos conceptuales y metodológicos de los tres mencionados enfoques teóricos, realizamos un análisis cruzado que nos permitió valorar los términos de convergencia y complementariedad. Como resultado obtuvimos un repertorio de elementos claves (las instituciones, las formas de participación y los tipos de actores y procesos) que permiten explicar la conformación institucional y operativa del planeamiento urbano como un producto social. A continuación definimos sus variables analíticas enfatizando, al mismo tiempo, su idoneidad como objeto de estudio y como tema relevante de investigación..

En primer lugar cabe mencionar el rol central de las instituciones, entendidas como "condiciones estructurales" que tienen, al menos, dos funciones instrumentales relevantes. Por un lado, permiten incorporar valores, prácticas y conceptos en los marcos institucionales para reproducirlos o modificarlos. Este proceso demuestra que las competencias de planeamiento urbano no siempre son exclusivas del Estado, aunque en la práctica esto parezca algo natural.

Por otro lado, las instituciones permiten fijar los límites de “lo racional” determinando dos estilos canónicos de planeamiento: (1) el tecnocrático, mediante el cual se pretende legitimar el rol de los códigos, los instrumentos y la participación a través de la “racionalidad científica”, y (2) el sociocrático –forzando el término sajón (*sociocratic*)– que parte de la “conveniencia social” para ajustar los instrumentos a las situaciones, lugares y actores singulares. En definitiva, a través de la incorporación de las prácticas y la fijación de “lo racional”, las instituciones permiten estructurar selectivamente el territorio, privilegiando temporalmente ciertos actores y lugares por sobre otros, al incluirlos –o no– en el alcance de las políticas públicas y en la agenda de los gobiernos.

El segundo elemento importante involucra a los actores y su rol en el proceso de planeamiento urbano. En general, tal como se plantea desde la investigación aplicada, los planes pueden ser impulsados por entidades públicas o privadas, o por una combinación de ambas. Desde este punto de vista, se definen dos estilos de gestión supuestamente opuestos, uno dirigido por los intereses colectivos y otro impulsado por el mercado (Brindley *et al.*, 1996). Sin embargo, cuando estudiamos el rol de los actores desde la perspectiva de la construcción social, es posible superar el esquematismo de la polaridad entre lo público y lo privado. Como señala Jessop (2001), debemos distinguir entre grupos sociales influyentes (ej. partidos políticos, grupos empresariales y corporativos, sindicatos, grandes despachos de abogados, etc.) y actores, individuales o colectivos, con menos poder político como las agrupaciones vecinales, las sociedades de fomento, las asociaciones de estudiantes, etc. Entre estos últimos, cabe señalar el papel de los especialistas ya que a menudo intentan preservarse de las implicancias políticas de su labor. En este sentido, los técnicos suelen tomar dos posturas: la del experto o la del mediador capaz de interactuar y reflexionar de forma neutral sobre situaciones específicas y singulares. Expertos y mediadores se integran en un cuerpo más amplio que Patsy Healey (1997a, 2007) denomina “comunidad de planeamiento”, en sintonía con la idea de “campo” de Bourdieu (1985) que muestra cómo, en la práctica, la separación entre las decisiones técnicas y las políticas es mucho más ambigua.

El tercer elemento se refiere a las formas de participación mediante las cuales se pretende regular el rol de los actores y equilibrar el protagonismo de los técnicos en la elaboración de los planes urbanos. En general, la participación es una de las tantas prácticas institucionalizadas –incorporadas– en el planeamiento urbano como una instancia reglada y pautada para que los actores opinen sobre las propuestas desarrolladas por los especialistas. En este caso, “participación” es en realidad un eufemismo de “legitimación” de las decisiones técnicas y políticas ya tomadas. En cambio, desde la perspectiva de la construcción social, la participación se concibe como un proceso evolutivo, dinámico y abierto donde el aprendizaje juega un rol central. En la medida que los actores aprenden qué intereses están en juego y cuáles son sus propios valores y posturas, la reflexión acerca de cuáles son los problemas y qué hacer con ellos cambia en sí mismo el contexto de la elaboración de los planes. Más allá de las instancias convencionales de participación reglada (talleres, plebiscitos, consultas, etc.), los actores cooperan conscientemente –o no– con las coaliciones que reproducen los marcos institucionales heredados, o bien con los grupos opositores que aprovechan las limitaciones estructurales de los marcos imperantes para desafiarlos y desencadenar cambios en el equilibrio del Poder.

El cuarto elemento se refiere a la gestión, es decir, a la forma en que se programan y se ejecutan los objetivos del planeamiento urbano en relación a los estilos administrativos y a las

formas de participación que mencionamos antes. En la práctica, si bien la gestión varía según las leyes y procedimientos de cada país (Galland & Elinbaum, 2016), podemos referirnos a dos modelos generales, los códigos napoleónicos y la aproximación discrecional inglesa (*Common Law*). En particular, el estilo negociador del planeamiento inglés muestra de forma clara cómo los actores “producen” los marcos institucionales, al incorporar sus propios intereses en los objetivos de los planes urbanos y, al mismo tiempo, muestra cómo “operan” los actores ampliando su campo de acción a través de los mismos. En este proceso de producción e intervención, la información adquiere un rol fundamental en la medida que evidencia cómo se discuten y comunican las acciones de los actores, o bien cómo éstas se ocultan inescrupulosamente.

A partir del cruce de las tres perspectivas teóricas analizadas, definimos no solo los elementos de una nueva epistemología del planeamiento urbano, sino, sobre todo, su carácter dialéctico que puede explicarse en las siguientes proposiciones (ver Figura 2). En primer lugar, argumentamos que el planeamiento urbano es un objeto de investigación complejo que debe entenderse en el contexto dinámico de la conformación de los marcos institucionales. En este sentido, no necesariamente coincide con las instituciones formales o estables, sino con un conjunto de instituciones más o menos consistentes que dependen del balance entre la racionalidad científica y las múltiples racionalidades sociales. El resultado de este equilibrio determina la esencia de los diferentes estilos de planeamiento (racional comprensivo, estratégico, discrecional, integrado, radical, etc.) y los tipos de información producida durante la elaboración de los planes, entre los enfoques de carácter positivista y aquellos más contextualizados.

En segundo lugar, concluimos que la institucionalización del planeamiento urbano depende de las dinámicas socio-políticas que están motorizadas por coaliciones de actores que apoyan o desafían a los marcos institucionales dominantes. En algunos casos, la oposición de los actores se expresa a través de “sistemas paralelos” (ej. contra-planes, propuestas de ordenación alternativas, estudios particulares, proyectos de ley, etc.) que muestran claramente las dos dimensiones del carácter dialéctico del planeamiento urbano. Vemos cómo, por un lado, su conformación institucional se produce entre las estrategias de adaptación (de los actores a las instituciones) y las estrategias de estructuración selectiva (de las instituciones a los actores). Por otro lado, queda en evidencia cómo los actores producen las instituciones y, al mismo tiempo, operan a través de ellas.

La articulación de los tres enfoques teóricos analizados no ha sido, sin embargo, ni directa ni exenta de ambigüedades. Primero, la tipología de actores que plantea Healey, a través del concepto “comunidad de planeamiento”, no es del todo congruente con la clasificación más rotunda que propone Jessop. Desde el punto de vista de la aproximación estratégica-relacional, solo se distinguen dos tipos de actores, los que apoyan a los marcos institucionales dominantes y los que se oponen. En cambio, los enfoques de Healey e Innes, si bien parten de la crítica a la práctica de los planificadores —ellas mismas son *planners*—, por momentos, parece como si sus consideraciones no pudiesen ir más allá del campo disciplinar.

La segunda cuestión surgió a partir de la definición del proceso de planeamiento. Desde la perspectiva de la aproximación estratégica-relacional, el proceso es claramente cíclico. Expresa la temporalidad del equilibrio del Poder y, al mismo tiempo, el desequilibrio político inherente a la lucha de clases. La idea de ciclo también está presente en la perspectiva

institucionalista y, sobre todo, en la teoría comunicativa cuando se hace alusión a la relación entre información, instrumentos y aprendizaje. Aunque, como señala Fischler (2000) “aprendizaje” es un aspecto de la práctica muy sutil –que puede ser cíclico o no–, pero que siempre tiende a la construcción del consenso. Este es quizás el aspecto más criticado del enfoque de Innes –que en realidad hereda las críticas a Habermas– debido al carácter idealista y utópico de la construcción de consensos en los cuales suelen omitirse la coacción política e institucional, a diferencia del planteo de Foucault, donde el Poder es siempre la cuestión central (Flvbjerg, 1998; Beauregard 1990; Faludi 1996). Hay que señalar que estos últimos enfoques, en algunos casos, soslayan los requerimientos de la teoría científica al plantearse como denuncias, tal como podría interpretarse la muy citada “investigación fronteriza” (*phronesis reseach*) de Bent Flvbjerg (2002).

En cualquier caso, como señala Muller (2000), el análisis de las políticas públicas, planteado desde la perspectiva de la construcción social, provoca una ruptura en los estudios sobre el Estado y permite entender la difícil cuestión de la relación entre actores e instituciones, especialmente cuando se trata de explicar cómo se “hace” el orden en una sociedad compleja, pero, sobre todo, quiénes “hacen” ese orden. Más allá de los avances tecnológicos de la investigación aplicada, la relación dialéctica entre actores e instituciones es la que produce la innovación del planeamiento urbano en la práctica (figura 2).

Sin pretender agotar el problema de partida –la falacia de suponer que las normas, los códigos y los procedimientos son elementos objetivos y neutrales–, creemos que la nueva epistemología del planeamiento urbano abre un campo de investigación empírica prácticamente inexplorado. Queda pendiente, sin embargo, investigar nuevas perspectivas teóricas sobre la construcción social del planeamiento urbano y ajustar las variables y las técnicas de análisis para consolidar este marco de investigación aún en modo de prueba, a medida que se realicen estudios de caso y se compruebe su relevancia en el quehacer profesional.

Figura 2. **Proceso de conformación institucional e instrumentalización de los sistemas de planeamiento**



Fuente: elaboración propia a partir de Healey (2007), Innes (1996), Jessop (2001), y Servillo & Van Der Broek (2012).

## Bibliografía

ALBRECHTS, L.; ALDEN, J. & da ROSA PIRES, A. (Eds.) *The changing institutional landscape of planning*. Aldershot; Burlington USA: Ashgate Pub Ltd. 2001. 275 p. ISBN-10: 0754613747. ISBN-13: 978-0754613749.

ALTSHULER, A. *The city planning process: a political analysis*. Ithaca: Cornell University Press. 1969.

BASSOLS, M. *Las relaciones entre la planificación territorial y la urbanística en la ley de urbanismo de Cataluña*. En: Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, 209: 39-66. 2004.

BEAUREGARD, R. *Bringing the city back in*. En: Journal of the American Planning Association, 56: 210-215. 1990.

BERGER, P. *The social construction of reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Garden City N.Y., Doubleday, 1966.

BIJKER, W. *Of Bicycles, Bakelites and Bulbs: Toward a Theory of Sociotechnical Change*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press. 1995. 380 p.

BOOTH, P. *et al* (Eds.) *Spatial planning systems of Britain and France: A comparative analysis*. London; New York: Routledge. 2007. 256 p.

BOOTH, P. *Culture, planning and path dependence: Some reflections on the problems of comparison*. En: The Town Planning Review, 82 (1): 13-28. 2011.

BOURDIEU, P., *The genesis of the concepts of habitus and field*. Sociocriticism, vol. 2, no. 2, pp. 11-24. 1985.

BRYSON, J. y CROSBY, B., *Leadership for the common good: tackling public problems in a shared-power world*. San Francisco Calif.: Jossey-Bass Publishers. 1992.

BUITELAAR, E.; LAGENDIJK, A & JACOBS, W. *A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy*. En: Environment and Planning A, vol. 39, no. 4, pp. 891-908. [En línea] 2007 [Fecha de Consulta: 17 de febrero de 2015] Disponible en: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1068/a38191>>

CHRISTENSEN, K. *Coping with uncertainty in planning*. En: Journal of the American planning association, no. 51, pp. 63-73. [En línea] 1985 [Fecha de Consulta: 10 de febrero de 2016] DOI: <<http://dx.doi.org/10.1080/01944368508976801>>

CHURCHMAN, C. *The systems approach*. New York: Delacorte Press. 1968.

CULLINGWORTH, J. *Alternate planning systems: is there anything to learn from abroad?* En: Journal of the American Planning Association, Vol 60, pp. 162-172 [En Línea] 1994 [Fecha de Consulta: 10 de febrero de 2016] DOI: <<http://dx.doi.org/10.1080/01944369408975570>>

CULLINGWORTH, J. y NADIN, V. *Town and Country Planning in the UK*. London: Routledge. 2011. 654 p.

DE NEUFVILLE, J.I. *Knowledge and Action: Making the Link*. En: Journal of Planning Education and Research, vol. 6, no. 2, pp. 86-92. [En línea] 1987 [Fecha de consulta: 10 de febrero de 2016] Disponible en: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0739456X8700600203>>

EC, EUROPEAN COMMISSION. *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities. 1997. 192 p.

ELINBAUM P. *Physical development planning for urban areas: the case of Río Gallegos' micro-region*. En: Theoretical and Empirical Researches in Urban Management. 9 (1): 27-43. 2014

ELINBAUM, P. y VESCLIR, L. *Los efectos urbanos del planeamiento postfordista. Entre la ciudad compacta y la ciudad difusa*. En: 9th IFoU Conference in Buenos Aires from October 26 to 28, 2016. Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. 2016.

ESTEBAN NOGUERA, J. *La Ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas*. Barcelona, Electa. 2003. 377 p.

FALUDI, A. *Rationality, critical rationalism, and planning doctrine*. En: Mandelbaum, M. Luigi, & Bulrchell (Eds.) Explorations in Planning Theory, pp. 65-82. New Brunswick, N. J. Center for Urban Policy Research, Rutgers University. 1996.

FARINÓS DASÍ, J. (Ed.) *Governance of territorial and urban policies from EU to local level. Final report of ESPON project 2.3.2* [En línea] 2006 [Fecha de Consulta: 3 de noviembre de 2015] Luxemburg: The ESPON Monitoring Committee. Disponible en: <[https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-2.3.2\\_final\\_feb2007.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-2.3.2_final_feb2007.pdf)>

FISCHLER, R. *Communicative Planning Theory: A Foucauldian Assessment*. En: Journal of Planning Education and Research, 19 (4): 358-368. 2000.

FLYVBJERG, B. *Bringing Power to Planning Research: One Researcher's Praxis Story*. Journal of Planning Education and Research, vol. 21, no. 4, pp. 353-366. 2002.

FLVVBJERG, B. *Rationality and Power*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press. 1998.

FORESTER, J. *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press. 1988. 264 p. ISBN: 9780520064133.

FRIEDMANN, J. y HUDSON, B., Knowledge and Action: A Guide to Planning Theory. En: Journal of the American Institute of Planners, vol. 40, no. 1, pp. 2-16. [En línea] 1974 [Fecha de consulta: 11 Diciembre 2017]. DOI: <<https://doi.org/10.1080/01944367408977442>>

GALLAND, D. & ELINBAUM, P. *Redefining Territorial Scales and the Strategic Role of Spatial Planning. Evidence from Denmark and Catalonia* En: disP - The Planning Review, vol. 51, no. 4, p. 70-88. [En línea] 2015. [Fecha de consulta: 11 Diciembre 2017]. DOI: <<https://doi.org/10.1080/02513625.2015.1134963>>

GIDDENS, A. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press. 1984. 417 p. ISBN: 9780520057289.

GLAZER, N. *The schools of the minor professions* En: Minerva, A Review of Science, Learning and Policy, 12 (3): 346-364. 1974.

GONZÁLEZ, S. y HEALEY, P. *A Sociological Institutional Approach to the Study of Innovation in Governance Capacity* En: Urban Studies, vol. 42, no. 11, pp. 2055-2069. [En línea] 2005 [Fecha de consulta: 15 de marzo de 2016] DOI: <<https://doi.org/10.1080/00420980500279778>>

GUALINI, E. *Planning and the Intelligence of Institutions: Interactive Approaches to Territorial Policy-Making between Institutional Design and Institution-Building*. Farnham: Ashgate Pub Ltd. 2001. 338 p.

GUTTENBERG, A. *Planning and Ideology*. En: Journal of Planning History, vol. 8, no. 4, pp. 287-294. [En línea] 2009 [Fecha de consulta: 15 de marzo de 2016] Disponible en: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1538513209338895>>

HABERMAS, J. *The theory of communicative action*. Boston: Beacon Press. 1984. 465 p.

HAJER, M. *A frame in the fields. Policy-making and the reinvention of politics*. En: HAJER, M. y WAGENAAR, H. (eds.) Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. pp. 88-110.

HEALEY, P. *Land use planning and the mediation of urban change: The British planning system in practice*. Cambridge: Cambridge University Press. 1988.

HEALEY, P., *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Basingstoke, Hampshire; London: Macmillan. 1997a.

HEALEY, P., *Making strategic spatial plans: innovation in Europe*. London; Bristol Pa.: UCL Press. 1997b.

HEALEY, P., *Institutionalist analysis, communicative planning and shaping places*. En: Journal of Planning Education and Research, no. 19, pp. 111-122. 1999.

HEALEY P.; DE MAGALHAES, C.; MADANIPOUR A. y PENDLEBURY J. *Place, identity and local politics. Analysing initiatives in deliberative governance*. En: HAJER M, WAGENAAR H. (Eds.) Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society. Cambridge: Cambridge University Press; 2003.

HEALEY P. *On the project of institutional transformation in the planning field. Commentary on the contributions.* En: Plannig Theory, 2005, (4): 301-310.

HEALEY, P. *The new institutionalism and the transformative goals of planning.* En: VERMA, N. (Ed.) Institutions and Planning. Oxford: Elsevier, pp. 61-87. 2007. ISBN: 9780080449319

HILL, M. y HUPE, P. *Implementing public policy: Governance in Theory and Practice.* London - Thousand Oaks - New Delhi, Sage Publications Ltd, 2002. 231 p.

HILLIER, J. Strategic navigation in an ocean of theoretical and practice complexity. En: J. HILLIER y P. HEALEY (eds.), *The Ashgate Research Companion to Planning Theory: Conceptual Challenges for Spatial Planning.* Farnham: Ashgate, pp. 447–480. 2010.

HIRSCHMAN, A. The principle of the hiding hand. *Public Interest*, vol. 6, pp. 10-23. 1967.

HOWE, E. *Normative Ethics in Planning.* En: Journal of Planning Literature, vol. 5, no. 2, pp. 123-150 [En línea] 1990 [Fecha de consulta: 10 de enero de 2016] Disponible en: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/088541229000500201>>

INNES, J. *Knowledge and public policy: the search for meaningful indicators.* New Brunswick U.S.A.: Transaction Publishers. 1990.

INNES, J. *Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice.* En: Journal of Planning Education and Research, vol. 14, no. 3, pp. 183-189. [En línea] 1995 [Fecha de consulta: 12 de enero de 2016] Disponible en: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0739456X9501400307?journalCode=jpea>>

INNES, J. *Planning through Consensus Building: A New View of the Comprehensive Planning Ideal.* En: Journal of the American Planning Association, vol. 62, no. 4, pp. 460-472. [En línea] 1996 [Fecha de consulta: 11 de febrero de 2016] DOI: <<http://dx.doi.org/10.1080/01944369608975712>>

INNES, J. *Information in communicative planning* En: Journal of the American Planning Association, vol. 64, no. 1, pp. 52-63. 1998.

JANIN RIVOLIN, U. *Conforming and performing planning systems in Europe: An unbearable cohabitation.* En: Planning, Practice & Research, vol. 23, no. 2, pp. 167-186. [En línea] 2008 [Fecha de consulta: 15 de febrero de 2016] DOI: <<http://dx.doi.org/10.1080/02697450802327081>>

JANIN RIVOLIN, U. *Planning systems as institutional technologies: A proposed conceptualization and the implications for comparison.* En: Planning, Practice & Research, vol. 27, no. 1, pp. 63-85 [En línea] 2012 [Fecha de consulta: 15 de enero de 2016] DOI: <<http://dx.doi.org/10.1080/02697459.2012.661181>>

JESSOP, B. *Institutional Re(turns) and the Strategic - Relational Approach.* En: Environment and Planning A, 33 (7): 1213-1235. [En línea] 2001 [Fecha de consulta: 12 de enero de 2016] Disponible en: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1068/a32183>>

JESSOP, B. y SUM, N.-L. *Beyond the Regulation Approach: Putting Capitalist Economies in Their Place*. Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Ltd., 2006. 496 p. ISBN-10: 1845420373, ISBN-13: 978-1845420376

KITCHIN, R. *The Data Revolution: Big Data, Open Data, Data Infrastructures and their consequences*. Los Angeles: SAGE Publications Ltd. 2014. 240 p.

LASCOUMES, P. y LE GALES, P. *Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments? From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation*. En: Governance, an international journal of policy, administration and institutions, vol. 20, no. 1, pp. 1-21. [En línea] 2007 [Fecha de consulta: 12 de enero de 2016] Disponible en: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.2007.20.issue-1/issuetoc>>

LIGGETT, H. Where They Don't Have to Take You In: The Representation of Homelessness in Public Policy. En: Journal of Planning Education and Research, vol. 10, no. 3, pp. 201-208. [En línea] 1991. [Fecha de consulta: 10 de enero de 2016] Disponible en: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0739456X9101000307>>

MANDELBAUM, S. J. *Telling Stories*. En: Journal of Planning Education and Research, vol. 10, no. 3, pp. 209-214. [En línea] 1991 [Fecha de consulta: 12 de marzo de 2016] Disponible en: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0739456X9101000308>>

LUIGI, M. Technical Knowledge and Planning Actions. *Planning Theory*, vol. 1, no. 1, pp. 11-26. 2002.

MOULAERT, F. *Institutional Economics and Planning Theory: A Partnership between Ostriches?* En: Planning Theory, vol. 4, no. 1, pp. 21-32. [En línea] 2005 [Fecha de consulta: 12 de enero de 2016] Disponible en: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1473095205051440>>

MOULAERT, F. y MEHMOOD, A. Spatial Planning and Institutional Design: What Can We Expect From Transaction Cost Economics? En: GEYER, H.S. (Ed.) International Handbook of Urban Policy, Volume 2: Issues in the Developed World. Edward Elgar Publishing Ltd., pp. 199-211, 2009.

MOULAERT, F. *et al* (Eds.) *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. Edward Elgar Publishing Ltd., 2014. 528 p. ISBN-10: 178254559X, ISBN-13: 978-1782545590

MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, vol. 50, no. 2, pp. 189-208. 2000.

NADIN, V. y STEAD, D. *European spatial planning systems, social models and learning*. En: Journal disP - The Planning Review, European Territorial Cooperation and Learning European territorial cooperation learning, vol. 44, no. Nr. 172, pp. 35-47. [En línea] 2008 [Fecha de consulta: 13 de abril de 2016] DOI: <<http://dx.doi.org/10.1080/02513625.2008.10557001>>

NEUMAN, M., Does Planning Need the Plan? *Journal of the American Planning Association*, vol. 64, no. 2, pp. 208-220. 1998.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press, 1991. 159 P. ISBN: 9780521397346

PETERS, B. & VAN NISPEN, J. *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration. (New Horizons in Public Policy)* Cheltenham UK; Northampton MA: Edward Elgar Pub. 1998. 247 p. ISBN-10: 185898744X, ISBN-13: 978-1858987446

RAFFESTIN, C., *Pour une géographie du pouvoir*. Paris: Librairies techniques. 1980.

REIN, M. y SCHON, D. *Reframing Policy Discourse*. En: FISCHER, FORESTER y JOHN (Eds.) The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Durham, NC: Duke University Press, pp. 364. 1993.

BRINDLEY, T., RYDIN, Y. y STOKER, G., *Remaking Plannig: the politics of urban change*. London: Routledge. 1996.

SCHÖN, D., *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. New York: Basic Books. 1983. 384 p.

SERVILLO, L. *Territorial Cohesion Discourses: Hegemonic Strategic Concepts in European Spatial Planning*. En: *Planning Theory & Practice*, 11(3), 397–416. [En línea] 2010. [Fecha de consulta: 21 de agosto 2015] DOI: <<https://doi.org/10.1080/14649357.2010.500135>>

SERVILLO, L. y VAN DEN BROECK, P. *The Social Construction of Planning Systems: A Strategic-Relational Institutional Approach*. En: Planning Practice and Research, vol. 27, no. 1, pp. 41-61. [En línea] 2012 [Fecha de consulta: 21 de agosto 2015] DOI: <<http://dx.doi.org/10.1080/02697459.2012.661179>>

SIMON, H. *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. New York: Free Press. 1976.

SUSSKIND, L. *Breaking the impasse: consensual approaches to resolving public disputes*. New York: Basic Books. 1987.

THELEN, K. *How institutions evolve. Insights from comparative historical analysis*. En: MAHONEY, J. y RUESCHEMEYER, D. (eds.), Comparative Historical Analysis in the Social Sciences. New York: Cambridge University Press, pp. 208-240. 2003

THROGMORTON, J.A. *The rhetorics of policy analysis*. En: Policy Sciences: Integrating Knowledge and Practice to Advance Human Dignity, vol. 24, no. 2, pp. 153-179. [En línea] 1991 [Fecha de consulta: 20 de marzo 2016] DOI: <<https://doi.org/10.1007/BF00138058>>

TURNER, J. *The Institutional Order*. New York, Longman. 1997. 306 p.

VAN DER BROECK, P. *Analysing social innovation through planning instruments. A strategic-relational approach*. En: ALBRECHTS, L. y MOULAERT, F. (Eds.) Strategic Projects, Catalysts for Change. London and New York: Routledge, pp. 52-78. 2011.

VAN DIJK, T. & BEUNEN, R. *Laws, People and Land Use: A Sociological Perspective on the Relation Between Laws and Land Use*. En: European Planning Studies, vol. 17, no. 12, pp. 1797-1815. [En línea] 2009 [Fecha de consulta: 20 de marzo 2016] DOI: <<http://dx.doi.org/10.1080/09654310903322314>>

VERMA, N. *Institutions and planning*. Amsterdam; Boston: Elsevier. 2007. 233 p. ISBN: 008044931X, 9780080449319

VIGAR, G. *Planning, Governance, and Spatial Strategy in Britain: An Institutional Analysis*. New York: St. Martin's Press. 2000. 314 p.

YIFTACHEL, O. *et al.* (Eds.) *The Power of Planning: Spaces of Control and Transformation*. Dordrecht - Boston - London. Kluwer Academic Publishers. 2001. 225 p. ISBN 1-4020-0433-4