

# Acerca de las políticas urbanas. Definiciones, reflexiones y herramientas para el análisis

*Urban policies. Definitions, reflections, and analytical tools*

## **Luján Menazzi**

Doctora en Ciencias Sociales (UBA).  
Investigadora del Instituto de  
Investigaciones Gino Germani -  
CONICET en el área de estudios urbanos  
lmenazzi@yahoo.com

## **Resumen**

El presente artículo propone repensar la categoría políticas urbanas, dando cuenta de su especificidad y características. A diferencia de otros abordajes, se sostiene que es el espacio urbano, objeto de intervención de estas políticas, lo que las distingue de otras. Esto tiene importantes implicancias en tanto se trata de políticas territorializadas, es decir, políticas que se insertan en (y buscan transformar) al territorio. El propósito del artículo es doble: en primer lugar se busca desnaturalizar la categoría, dando cuenta que no se trata de una noción auto-evidente sino que puede encerrar varios sentidos divergentes y algunos malentendidos. Para ello se reflexiona sobre posibles definiciones y sus implicancias teórico-metodológicas. En segundo término se proponen, a partir de aportes del campo de los estudios urbanos, herramientas para pensarlas e investigarlas. En este sentido se busca que el texto funcione como caja de herramientas, señalando posibles recorridos e instrumentos al momento de analizar las políticas urbanas.

## **Fecha de recepción:**

3.8.21

## **Fecha de aceptación:**

2.2.22

**Palabras clave:** políticas urbanas - estudios urbanos  
- ciudad - actores urbanos - políticas territorializadas

### **Abstract**

*This article revisits urban policies from a conceptual approach, giving account of their specifics and characteristic traits. Our basic argument states that it is the urban space –i.e. the main locus of policy interventions- what differentiates the current theoretical approach to alternative, more frequent ones. We see urban policies as territorialized policies, i.e. policies addressed at interventions in and eventually transformations of, the urban space. The objective of our discussion is twofold: On the one hand, it attempts to a de-naturalization of the category, pointing out that it is not a self-evident notion, but on the contrary, a category that may involve a variety of divergent meanings as well some misunderstandings. Thus, the article discusses alternative definitions as well their theoretic and methodological implications). On the other hand, the article provides tools to research urban policies drawing from contributions from the field of urban studies. In this sense, the text is intended to function as a toolbox, pointing out possible paths and instruments when analyzing urban policies.*

**Key words:** urban policies - urban studies - city - urban actors - territorialized policies

## **1. Introducción: una problematización ausente**

El presente artículo sistematiza ideas y aportes provenientes de diversos campos problemáticos para reflexionar sobre las políticas urbanas. Se trata de un tema popular en las investigaciones del campo de los estudios urbanos, pero, a diferencia de los grandes debates que atravesaron a este campo de estudios, en torno a la existencia y especificidad de su objeto de investigación, en el caso de las políticas urbanas existen pocos trabajos que intenten conceptualizarlas o problematizarlas.<sup>1</sup> El punto de inicio de la mayoría de los análisis da por sentado su existencia, su referente empírico y su especificidad. Por ese motivo, por darse por evidente, no se considera necesario definirla, indagar su alcance, sus limitaciones y especificidades. ¿De qué hablamos cuando hablamos de políticas urbanas? ¿Cuál es su objeto? ¿Tienen características distintivas respecto a otros tipos de políticas públicas? ¿Cómo podemos analizarlas? No se pretende aquí dar una definición cerrada, puesto que, como señala Cochrane, no hay una respuesta definitiva acerca de qué son las políticas urbanas, sino más bien se trata de entendimientos coyunturales

vinculados a cómo entendemos las ciudades y qué esperamos de ellas en distintos momentos históricos y geografías (Cochrane, 2007). Es decir, el objetivo y la propia entidad de las políticas urbanas van cambiando, así como van cambiando nuestras miradas y expectativas sobre la ciudad. Las definiciones, por ende, son siempre dinámicas, contextuales respecto a un tiempo y un lugar determinados.

La intención del texto es doble. Por un lado, se busca desnaturalizar la categoría de políticas urbanas, dando cuenta que no se trata de una categoría autoevidente, sino por el contrario, una noción que puede encerrar varios sentidos divergentes y algunos malentendidos. Se busca pensar en qué modos se utiliza la categoría y reflexionar sobre posibles definiciones y sus implicancias teórico-metodológicas. Por otra parte, se busca a partir de aportes del campo de los estudios urbanos, herramientas para pensarlas e investigarlas. En este sentido se busca que el texto funcione como caja de herramientas, señalando posibles recorridos e instrumentos al momento de analizar las políticas urbanas.

El artículo retoma producciones y perspectivas de distintos autores, reflexiones con colegas y emergentes del trabajo docente. A partir de transitar diversos espacios y repensar insumos y teorizaciones en que la temática de las políticas urbanas estaba siempre presente pero poco explicitada y sistematizada, se fue delineando la necesidad de articular algunas reflexiones y propuestas sobre la cuestión.

El trabajo se divide en cinco secciones, iniciando con esta introducción. La siguiente indaga algunas definiciones tentativas sobre las políticas urbanas, y ciertos malentendidos que se producen al traducir la noción de la literatura anglosajona. Se recorre el modo en que normalmente se usa la categoría en América Latina y sus implicancias. La tercera sección reflexiona sobre algunas especificidades y características del espacio urbano que tienen implicancias en los modos en que se interviene sobre la ciudad. La cuarta sección propone, a partir de los aportes teóricos de diversos autores, herramientas que puedan resultar útiles para pensar las políticas urbanas. Se trata de poner el foco en distintos aspectos de las políticas, y ver la interacción, las tensiones y contradicciones que se producen al considerar los objetivos de las políticas, sus efectos en la ciudad, los actores que logran incidir en la configuración de las intervenciones, entre otras cuestiones. Se busca de este modo pensar en términos de herramientas teórico-metodológicas útiles para el análisis empírico de las políticas urbanas. Por último, se realizan algunas reflexiones a manera de conclusión.

## **2. Aproximaciones a una definición**

Autores de diversas geografías coinciden en señalar la falta de unanimidad respecto a qué son las políticas urbanas. Cochrane (2007) menciona los múltiples significados y la tendencia a dar por sentada su definición. Atkinson y Moon (1994) señalan que se trata

de una “concepción caótica”. Marques (2017) las señala como un objeto “olvidado” poco tematizado por los dos campos problemáticos que deberían abordarlas: la ciencia política, poco interesada en lo urbano, y los estudios urbanos, poco focalizados en las instituciones. A su vez, en distintos períodos y desde distintas teorizaciones, fueron cambiando las miradas sobre la ciudad, de entorno físico en la primera parte del siglo XX a prácticas sociales urbanas posteriormente, de espacio de consumo colectivo o reproducción de la fuerza de trabajo en los setenta a la ciudad como espacio de valorización del capital a partir de los ochenta. Acompañando estos cambios en la mirada sobre la ciudad, también se transformaron las conceptualizaciones sobre las políticas urbanas.

## **2.1 La caótica convivencia de definiciones. Sobre confusiones y malentendidos**

Resulta interesante comenzar señalando ciertas confusiones que en ocasiones se producen respecto a esta temática, algunos posibles problemas de traducción. Para analizar las políticas urbanas, o ciertas teorizaciones al respecto, muchas veces utilizamos autores norteamericanos que investigan sobre *urban policies* o *urban politics*. Sin embargo, tal como podemos verificar fácilmente, ambos términos se refieren a políticas locales/municipales. Es decir, los autores norteamericanos entienden a las políticas urbanas como aquellas políticas que desarrolla el gobierno municipal.<sup>2</sup> Esto no parece ser entendido del mismo modo en América Latina donde se asocia la política urbana con un nivel gubernamental (municipal), sino con un objeto de intervención (el espacio urbano). Hay muchas políticas municipales que no consideraríamos políticas urbanas, en tanto no producen impacto en el tejido urbano, y, a la inversa, hay intervenciones de otros niveles gubernamentales que consideramos urbanas en tanto lo modifican. Esta distinción resulta fundamental para evitar ciertas confusiones.

Un segundo malentendido habitual sobre el término *urban politics* refiere a la segunda parte de la ecuación. En inglés, el término *politics* refiere a políticas en términos de gobierno, distribución del poder, toma de decisiones, mientras que *policies* refiere a las políticas públicas que se implementan para intervenir en determinadas cuestiones. No hay dos palabras en castellano para distinguir estos términos, sino una sola. De modo que cuando leemos acerca de *urban politics*, el foco está puesto en la toma de decisiones, en quién gobierna, qué actores intervienen, alianzas, competencias, acuerdo de orientaciones para la ciudad, entre otras cuestiones.<sup>3</sup>

Cuando retomamos bibliografía anglosajona debemos tener en mente que se está hablando de políticas locales, y no necesariamente de políticas con incidencia sobre el espacio urbano. Además, en la mayor parte de los casos no se está hablando de analizar políticas públicas con objetivos específicos, sino más bien los procesos de toma de decisión, negociaciones, acuerdos entre actores, sin prestar especial atención a los efectos

urbanos de estas cuestiones (Fainstein 2001). En este sentido, las ciudades resultan escenarios en que indagar las dinámicas de poder, más que objetos de investigación en sí mismas, y muchas veces las orientaciones y los efectos materiales de esas políticas no son analizados.

Más en profundidad, es importante considerar al momento de hacer estos traslados conceptuales, que los municipios, o -en términos más amplios- los poderes locales en ciudades norteamericanas difieren ampliamente en su grado de autonomía, financiamiento, recursos, potestades y capacidades respecto a los gobiernos locales latinoamericanos (que también conforman un conjunto heterogéneo).

Otro abordaje frecuente en los estudios norteamericanos respecto a las políticas urbanas las entiende como políticas destinadas a subsidiar a grupos y sectores vulnerables de la población, a través de ayudas sociales, con miras a la “pacificación de la ciudad”. Es en este sentido que Cochrane (2007) señala que el origen de políticas concebidas como urbanas se vincula en el caso norteamericano con la “Guerra contra la pobreza” en la década del sesenta del siglo pasado, agrupando iniciativas que buscaban responder a la alta conflictividad social de esa década. Le Galès (2005) coincide con esta periodización para distintos países europeos, señalando que, hacia fines de los sesenta, “la cuestión social se transforma y se presenta como una cuestión urbana”.<sup>4</sup>

En un sentido opuesto, algunos trabajos utilizan la noción de políticas urbanas como sinónimo de urbanismo, es decir, intervenciones exclusivamente materiales y de diseño del espacio urbano. Tomàs y Martí-Costa (2011) ubican esta concepción para el caso europeo, como propia de la primera mitad del siglo XX “con lo que se busca la transformación del espacio físico como solución a los problemas sociales”.

Más allá de las periodizaciones señaladas, en la actualidad podemos rastrear en diversas publicaciones la convivencia de estas diferentes concepciones. No hay una única definición sobre lo que son las políticas urbanas, sino diversos acuerdos e interpretaciones al respecto en distintas coyunturas históricas y geografías.

## **2.2 Definiendo las políticas urbanas: los usos de la categoría en América Latina**

Estas primeras reflexiones nos permiten aproximarnos a conceptualizar las políticas urbanas. En primer lugar, dijimos que habitualmente en América Latina las definimos por su objeto de intervención, el espacio urbano. Una enunciación de Marques (2017) nos funcionará como definición base, para luego profundizar, argumentar y matizar:

*Las políticas públicas urbanas incluyen, en especial, las acciones del Estado que inciden en el tejido urbano, sus territorios y la vida urbana (...) Están aquí incluidas las políticas de producción directa del espacio construido, como transportes, infraestructura y vivienda, y también la regulación estatal sobre las acciones privadas, como autorizaciones de emprendimientos, por ejemplo. Asimismo, las políticas de lo urbano también incluyen acciones del Estado que influyen la sociabilidad de la vida urbana, aun cuando no produce directamente ambiente construido.*

Realizamos a continuación una serie de precisiones a partir de esta definición general.<sup>5</sup>

En primer lugar, las políticas urbanas no son definidas por un nivel gubernamental como lo hacen los anglosajones, sino por un objeto de intervención (el espacio urbano, la vida urbana). En las políticas urbanas intervienen los diversos niveles estatales.

En segundo término, tal como se desprende de la definición, no se trata tan sólo de aquellas políticas que transforman físicamente al espacio, sea a través de la intervención o la regulación. Tal como señalan Tomàs y Martí-Costa (2011), “no las podemos restringir tan solo a aquellas políticas urbanísticas”. Es decir, no se agotan en la intervención material, en el diseño, sino que también incorporan políticas que intervienen en los modos de usar y concebir el espacio (Subirats 2020).

En tercer lugar, vale destacar que se trata de intervenciones físicas en el territorio, así como regulaciones que normatizan las construcciones, usos y potencialidades del mismo. En términos de Pérez (2009)

*La gestión urbana suele concretarse en dos tipos de acciones: acciones indirectas por medio de las cuales se intenta modificar el comportamiento de los productores y usuarios de la ciudad (regulaciones, planes, normas, etc.) y acciones directas (realización de obras, construcciones, prestación de servicios, etc.) que afectan de manera inmediata al medio urbano.*

Volveremos sobre esta distinción más adelante.

Tenemos entonces, un amplio espectro de intervenciones: políticas de producción de vivienda, políticas de regulación de los parámetros para construir, códigos de planeamiento, planes reguladores, planes estratégicos, políticas de ordenamiento territorial, de usos del suelo, regulaciones del mercado inmobiliario, políticas de transporte, producción de equipamiento

urbano, usos y regulaciones del espacio público, gestión de los residuos, infraestructura de servicios, etc. El nivel de atomización de las políticas enumeradas contribuye a dificultar su conceptualización bajo el paraguas de “políticas urbanas”. En efecto, tal como señalan Del Río, Vertiz y Ursino (2014) se trata de políticas pensadas como sectoriales o segmentadas, no integradas ni coordinadas en el caso local. De hecho, históricamente, no hubo en Argentina una agencia estatal que centralizara las cuestiones ligadas a lo urbano, sino que se trata de dimensiones abordadas por múltiples agencias de diversos niveles.<sup>6</sup>

A pesar de la variedad de intervenciones que podríamos abarcar, no se trata de todo aquello que sucede en las ciudades (en tanto escenario estático), sino de aquello que tiene al espacio y los modos de transitarlo y habitarlo como destinatario y protagonista. Si bien parece una especificación obvia, no resulta tan lineal en tanto muchas de las intervenciones que se producen en la ciudad (incluso intervenciones enormemente transformadoras, como la construcción de infraestructura de transporte, o un plan de vivienda) no tienen como finalidad principal modificar al espacio urbano. En algunas ocasiones se trata de planes económicos que encuentran en la inversión en la construcción una vía de reactivación, en la construcción de infraestructura de transporte una forma de alentar y subsidiar cierto tipo de industrias o en la expansión de la red de agua potable una forma de mejorar las condiciones de vida de determinados sectores de la población. En este sentido, una política cuya principal finalidad es económica, social o de salud tiene una enorme incidencia sobre la estructuración del espacio urbano. Sin embargo, resulta ambiguo su carácter de política urbana y, de hecho, quienes idean e implementan este tipo de políticas en ocasiones no contemplan los efectos urbanos de estas intervenciones. Torres (2006) planteó una distinción que resulta muy fructífera para estas cuestiones, al hablar de políticas urbanas implícitas (aquellas que sin tener por objetivo principal modificar al espacio urbano, inciden sobre él) y explícitas (aquellas que buscan específicamente modificarlo).

Si bien estamos hablando de intervenciones u omisiones desarrolladas por el Estado en sus distintos niveles, poderes y agencias, las políticas urbanas “no son sólo institucionales, son el resultado de un conjunto de actores que intervienen en estas políticas” (Subirats 2020). El énfasis en el carácter colectivo de las políticas o en su carácter más institucional varía de acuerdo con la perspectiva teórica. Marques (2017) enfatiza el carácter institucional y el rol primordial del Estado, sin excluir la participación de más actores, mientras que otros autores (que tematizan las políticas públicas en general) enfatizan el carácter colectivo de las intervenciones dando lugar a categorías y conceptos para dar cuenta de ello, como acción pública (Lascoumes y Le Galès, 2014) o gobernanza en algunas de sus acepciones.<sup>7</sup> Desde esas perspectivas el Estado deja de tener el rol central y determinante y pasa a ser un actor más en los procesos políticos. En esta línea, reflexiones como las Ward e Imbrosio (2011) así como las de Davidson y Martin (2014) se encargan de deconstruir la imagen de la política urbana como potestad exclusiva del estado municipal.

Considerando la atomización de este tipo de políticas en varias agencias que abarcan múltiples aristas de lo urbano, así como la distinción entre políticas urbanas explícitas e implícitas, cabe preguntarse por la vigencia de esta categoría y por su capacidad para informarnos de iniciativas tan disímiles. No podríamos considerarla en todos los ejemplos mencionados como una categoría nativa, sino más bien analítica, en tanto investigadores estamos denominando y agrupando a una serie de intervenciones como “urbanas”, más allá de que quienes las pensaron no las hubieran planteado en esos términos. Por ende, su uso se vincula con una decisión teórico-metodológica del propio investigador. Esa complejidad y dispersión puede considerarse también una virtud, en tanto la categoría nos permite agrupar intervenciones muy disímiles para pensar los procesos, dinámicas y efectos que van conformando un objeto: el espacio urbano. Intentaremos dar cuenta de su productividad a lo largo del texto, indagando los modos en que analizar a determinadas políticas como urbanas, nos permite incorporar facetas y dimensiones sumamente interesantes.

### **3. Aportes desde los estudios urbanos para pensar las políticas: especificidades de la ciudad como objeto de intervención**

A partir de esta caracterización, intentaremos pensar qué cuestiones resultan específicas de las políticas urbanas respecto a otras políticas. En tanto las estamos definiendo por su objeto de intervención, el espacio urbano, existen características del mismo que suponen ciertas particularidades y pueden contribuir a iluminar los desafíos y especificidades de las políticas que pretenden intervenirlo. En esta sección repasaremos algunas de estas características, entendiendo a la ciudad como un producto social, que es a su vez material, de largo plazo y cambiante, cuatro aspectos que están íntimamente vinculados (Menazzi y Jajamovich 2019).

La ciudad es un producto colectivo. Interviene en su producción un amplísimo y heterogéneo conjunto de actores con necesidades, intereses, capacidades y recursos diversos. Cumple funciones múltiples que van cambiando a través del tiempo. No se trata de un producto cerrado, hecho a voluntad de un individuo –o un gobierno– que responde a un objetivo monolítico. Esto implica que cualquier intervención sobre la ciudad se inserta en ese universo complejo de actores, en una realidad que la preexiste en la mayor parte de los casos y que tiene dinámicas e inercias propias. A su vez, esto supone que las intervenciones tienen efectos difíciles de prever, que exceden ampliamente los objetivos de las políticas, debido a las reacciones del enorme entramado de actores interviniente. En muchas oportunidades los objetivos explícitos buscados por determinadas intervenciones no se cumplen debido a la resistencia de algunos actores, sus lógicas de acción o la complejidad del propio entramado. En otros casos los efectos resultan directamente contrarios a los objetivos, dado el carácter social y complejo del espacio urbano. El tema del entramado de actores resulta fundamental al momento de analizar el devenir de las políticas que pretenden intervenir en la ciudad. Rodríguez y Di Virgilio (2011) lo señalan como una de



las especificidades que definen a las políticas como urbanas “una particular configuración de relaciones e interacciones sociales que constituyen un elemento fundamental para comprender el derrotero y los sentidos que asume la política misma”.

El carácter material del espacio urbano complejiza más la cuestión ya que muchas veces requiere tiempos largos e importantes inversiones para transformarlo. En efecto, una de las principales propiedades del espacio es la resistencia física al cambio. A su vez, el capital se fija en inversiones inmobiliarias, el Estado produce equipamientos e infraestructuras y los individuos que habitan una ciudad la producen materialmente. Todas estas intervenciones son difíciles y onerosas de desmontar. Es importante recordar esto en tiempos en que mucha literatura sobre lo urbano enfatiza particularmente su uso como ámbito de valorización del capital, como si el espacio fuera fácilmente maleable.<sup>8</sup>

Siguiendo estas reflexiones, aunque desde otros encuadres, vale la pena señalar, en línea con numerosos autores y corrientes teóricas, que el territorio no es un escenario estático y pasivo, sino producto y productor de procesos sociales.<sup>9</sup> Así como es moldeado por dinámicas sociales, también las moldea; existe una extensísima tradición de autores del campo de los estudios urbanos que desde distintas disciplinas y preocupaciones señalan esta cuestión, como Milton Santos, Henry Lefebvre y Edward Soja entre otros. En términos de Rodríguez y Di Virgilio “los territorios no son una simple proyección espacial de las iniciativas públicas” (2011). Determinado orden espacial habilita ciertos usos y constriñe otros, opone resistencias e inercias, es decir, que tiene efectos muy concretos sobre las prácticas sociales y el desarrollo de las políticas.

Otra arista importante del carácter material del espacio urbano es que las intervenciones en la ciudad suponen una localización, es decir, se insertan en determinado territorio “generando externalidades más allá de las entidades a las que se encuentra dirigida” (Del Río, Vertiz y Ursino 2014). Esta cuestión es relevante para analizar los efectos de las políticas urbanas. El impacto no se limita a la intervención puntual, sino que muy probablemente incide en el entorno, en los precios del suelo, viviendas y comercios, en la imagen de ese sector de la ciudad, en el modo en que los vecinos transitan el lugar, en su accesibilidad, su valor, etc.

Este carácter material implica, a su vez, tiempos largos en la producción y transformación de la ciudad. En términos de Silvestri y Gorelik (2000) “la ciudad, por su carácter de artefacto material, somete a las dimensiones sociales, políticas y culturales a la prueba de la larga duración: la inercia de los objetos materiales que siguen en pie mucho después de las coyunturas en que se han ideado y construido”. Las dinámicas políticas y sociales tienen cierto ritmo y velocidad que no pueden tener un correlato inmediato en el espacio urbano ya que, como señalábamos previamente, las estructuras materiales producidas no son tan fácilmente desmontables. Marques (2017) señala que “la localización de los equipamientos y sus trazados

espaciales dan a las políticas urbanas un carácter aún más inercial y dependiente que otras políticas”. Los tiempos largos que demanda la materialización de proyectos y planes, así como las inversiones que requieren (o que ya fueron realizadas) obligan a matizar vínculos lineales entre las políticas que buscan intervenir en la ciudad y sus resultados. Varios trabajos de Novick (2004, 2007) analizan las extensas temporalidades de los planes y proyectos urbanos y su sinuosa e incompleta materialización en el largo plazo.

Adicionalmente, las prácticas y los usos del espacio urbano lo van transformando permanentemente y subvierten, modifican y resignifican en muchas oportunidades los objetivos de una intervención. En este sentido se complejiza aún más la convivencia de diversas temporalidades: políticas, sociales, culturales, materiales, técnicas, que contribuyen a un resultado complejo, inestable y nunca acabado.

A los largos tiempos de lo material se suman las imágenes de la ciudad, las representaciones que se asocian a la ciudad o ciertos fragmentos de ella. También, se van consolidando a lo largo del tiempo y resultan difíciles de transformar. Quienes desarrollan intervenciones deben lidiar con estas imágenes y representaciones. En ocasiones las movilizan para lograr legitimidad, en otros casos deben deconstruirlas en pos de habilitar otras intervenciones o promover nuevas imágenes sobre determinados sectores.

El espacio como producción colectiva, material, de largo plazo y cambiante supone desafíos particulares para las políticas que pretenden intervenirlos. Las resistencias y complejidades del entramado de actores, las rigideces de lo material, los efectos de localización, las externalidades, las inercias que suponen las intervenciones previas, las múltiples temporalidades, las imágenes y representaciones asociados a la ciudad o ciertos sectores, así como los usos y prácticas que subvierten, modifican y resignifican al espacio urbano inciden fuertemente en el devenir de los procesos políticos.

#### **4. Herramientas para analizar las políticas urbanas**

A partir de los aportes teóricos de diversos autores, este apartado propone herramientas que pueden resultar útiles para pensar las políticas urbanas. Nos apartamos de la conceptualización teórica de las mismas y tomamos una serie de categorías y perspectivas que presentamos a modo de herramientas analíticas, si bien no fueron pensadas originalmente en este sentido. Se trata de poner el foco en distintos aspectos de las políticas y ver la interacciones, tensiones y contradicciones que se producen al considerar los objetivos de las políticas, sus efectos en la ciudad, los actores que logran incidir en la configuración de esa intervención, el proceso, el marco de sentido más amplio en que esa(s) política(s) se inserta(n), su vínculo con otras iniciativas, etc. Es a partir de estos distintos “focos” que lograremos dar cuenta de las complejidades que caracterizan a este tipo de intervenciones.

#### 4.1 El juego entre objetivos y efectos

Retomamos en primer lugar la distinción entre políticas directas e indirectas, en el sentido que Pérez (2009) le asigna. ¿Cuál es su potencialidad? Es una distinción analítica que nos permite mostrar que a veces esas políticas directas e indirectas tienen sentidos diversos, colisionan, o son directamente contradictorias en sus efectos. Nos permite, también, pensar el modo en que las políticas indirectas inciden sobre las políticas directas, a veces, de forma problemática. Por ejemplo, la exigencia de medidas mínimas y estándares muy altos para la construcción de viviendas nuevas a partir de ciertas reglamentaciones puede colisionar con las necesidades de producción de vivienda social en determinados entornos en que existen limitaciones de espacio urbano disponible (Ostuni, 2010).

Asimismo, la distinción de Torres (2006) entre políticas implícitas y explícitas tiene potencialidad como herramienta analítica, en cuanto puede mostrar que las políticas urbanas implícitas condicionan /determinan /habilitan /construyen de múltiples modos la configuración de la ciudad. Puede mostrar asimismo que existen contradicciones o sentidos divergentes entre políticas explícitas e implícitas tensionando aún más el modo en que las políticas urbanas se analizan y conceptualizan. Por ejemplo, una gestión urbana puede enfatizar la idea de ciudad sustentable sumando metros de verde y favoreciendo industrias no contaminantes, al tiempo que desde otra agencia o nivel estatal se favorece la construcción de autopistas en el marco de un plan de obra pública, alentando de este modo el uso del automóvil individual, con la contaminación ambiental que eso supone. Como se observa, políticas urbanas implícitas y explícitas no resultan necesariamente armoniosas, sino que pueden, en muchas oportunidades, operar con lógicas y efectos contradictorios sobre el espacio urbano. Muchas políticas económicas tienen mayor incidencia en la ciudad que políticas explícitamente urbanas. En su análisis de la expansión de la ciudad de Buenos Aires, Torres detecta que las políticas urbanas implícitas incidieron mucho más en la expansión y configuración de la ciudad que las políticas urbanas explícitas.

Sin embargo, hay muchas intervenciones que no nos resultan fácilmente clasificables. Una política económica de subsidio al transporte público (con el objetivo de bajar los gastos de traslado de la población trabajadora) va a incidir muy fuerte en la configuración de la ciudad, tal como describe Torres (2006) para el caso de Buenos Aires. Podría pensarse como una política urbana explícita. Sin embargo, al analizarla, se trata de una medida en el marco de un paquete de iniciativas de índole económica que pretenden aliviar el costo de vida de la clase trabajadora e indirectamente los costos laborales de las empresas. Lo mismo podría pensarse de los créditos hipotecarios o un congelamiento del precio de los alquileres. Se trata de iniciativas que se encuentran en el límite de esta clasificación. De todos modos, no es la intención dilucidar en qué casos se trata de una política urbana implícita y en qué casos se trata de una política urbana explícita, sino iluminar la complejidad de esta cuestión y el interjuego que se produce si consideramos

la tensión entre los objetivos explícitos de la política, los modos en que la conciben quienes intervienen en la misma y sus efectos en el espacio urbano.

La distinción entre políticas urbanas explícitas e implícitas también permite considerar, que si una política tiene una finalidad prioritariamente económica (por ejemplo, un plan de préstamos para la construcción de viviendas que tiene por objetivo principal reactivar el mercado de la construcción), puede suceder que no contemple con tanto detenimiento los efectos e implicancias urbanas de la intervención, puesto que este no es su objetivo principal. Por ende, cuestiones como la localización, la inserción/integración de esas viviendas, sus efectos sobre el precio del suelo o el mercado inmobiliario posiblemente no resultan contempladas en la planificación e implementación de la política.

#### **4.2 Un marco de sentido a las políticas: paradigmas urbanos y reorientaciones del Estado**

Ampliando la mirada, otra cuestión interesante a considerar son los paradigmas a partir de los cuales las políticas urbanas se realizan. La noción de paradigma político se refiere a marcos interpretativos, ideas que atraviesan a los políticos, decisores y profesionales involucrados en la política pública, que generalmente se dan por sentado. Estas ideas no sólo determinan los objetivos políticos y los instrumentos para obtenerlos, sino también aquello que se considera problemático y la terminología que organiza los campos de intervención (Hall 1993). El término paradigma está inspirado en los paradigmas científicos descritos por Kuhn. Alicia Novick (2004, 2007) desarrolla esta clave de análisis a nivel local con miras a reflexionar sobre los modos en que se pensó y problematizó a la ciudad como objeto de intervención. De este modo, analiza los marcos interpretativos que organizaron las intervenciones sobre la ciudad en diversas coyunturas en términos de aquello considerado deseable o problemático, el posible repertorio de soluciones, los profesionales intervinientes, la escala de intervención entre otras cuestiones. Lombardo (2007), utiliza esta noción en el mismo sentido.

El rol de la ciudad, los productores y usuarios que se está privilegiando, el tipo de intervención y equipamiento que se busca producir, la escala de trabajo son cuestiones que se vinculan con una mirada general, paradigmas o modelos sobre la ciudad que predominaron en diversos períodos, que subyacen y organizan una diversidad de intervenciones, regulaciones e ideas. Historizaciones del urbanismo y la ciudad como las de Peter Hall, Leonardo Benevolo o Francois Choa reconstruyen diversos paradigmas, formas de entender la ciudad y lo que se consideraba deseable en diversas etapas. Arantes, Vainer y Maricato (2000), Whitaker Ferreira (2007) entre otros también revisan diversos modelos, paradigmas y perspectivas que predominaron a lo largo del tiempo o en períodos específicos en diversas geografías. Resulta fundamental interpretar las políticas urbanas en este marco de sentido más amplio que muchas veces vuelve inteligible a las reglamentaciones, planes, proyectos e intervenciones que se van implementando.

Estos paradigmas de intervención trascienden las temporalidades políticas. Así, en ocasiones gobiernos con tendencias opuestas implementan intervenciones similares sobre la ciudad y, por el contrario, gobiernos con tendencias afines instrumentan políticas contrarias (Menazzi y Jajamovich 2019). A su vez, hay períodos en que conviven diversos paradigmas, períodos de transición en que se realizan intervenciones cuyos marcos de sentido resultan contradictorios. Tal como señalan Silvestri y Gorelik (2001) y Liernur (2001) para el caso de la ciudad de Buenos Aires, el período de la última dictadura militar argentina puede ser caracterizado de este modo, como una coyuntura en que convivían iniciativas propias de una tradición modernizadora-planificadora e intervenciones que iban en un sentido contrario. Esta convivencia contradictoria fue analizada en Menazzi (2013); Jajamovich y Menazzi (2012).

Pensar en los paradigmas al momento de analizar una política habilita una serie de interrogantes muy interesantes que podemos plantear respecto a cualquier intervención: ¿Qué tipo de ciudad se aspira a lograr? ¿Desde qué diagnóstico se parte? ¿Qué cuestiones son consideradas problemáticas? ¿Cuáles son las posibles soluciones? ¿Qué tipo de equipamientos se privilegian? ¿Quiénes son los usuarios interpelados? ¿Qué clase de productores de ciudad se están considerando/ promoviendo? ¿Qué tipo de técnicos / expertos / profesionales de la ciudad tienen prioridad en la definición de las políticas urbanas?

Continuando con la idea del ampliar la mirada, podemos también enmarcar a las políticas urbanas en “giros más amplios de la economía, la política pública y reestructuraciones del Estado” (Cochrane, 2007). En tal sentido, autores como Theodore, Peck y Brenner (2009) aluden al urbanismo neoliberal, en una perspectiva que ha resultado muy productiva. Tal como sucede con los paradigmas urbanos mencionados en el párrafo anterior, este tipo de teorizaciones permite enmarcar a las políticas urbanas en procesos más amplios y pensarlas en el marco de otras iniciativas, con las cuales, en ocasiones, confluyen. Es importante en estos casos, evitar la subsunción directa de las políticas urbanas a los procesos más amplios, dando cuenta también de las lógicas y dinámicas específicamente urbanas de los procesos.

#### **4.3 Algunas interrogantes para pensar las políticas urbanas: grillas de evaluación**

En el caso de algunas políticas urbanas específicas, contamos con grillas de evaluación o grupos de interrogantes que pueden resultar sumamente útiles para desgranar, analizar o evaluar a la política. Por ejemplo, Vainer (2012) propone una grilla de evaluación para Grandes Proyectos Urbanos. En caso de analizar una intervención de este tipo, sugiere contemplar la dimensión política (nuevas coaliciones, alianzas y grupos dominantes), institucional (nuevas institucionalidades, asociaciones público-privadas), inmobiliaria (nuevos valores del suelo, plusvalías), arquitectónico-urbanística (efectos en el entramado urbano), simbólica (representaciones, valores, identidades), económica-financiera (apropiación y distribución de costos y beneficios), socio-ambiental (apropiación social de costos y beneficios urbanos,

ambientales, laborales), escalar (relaciones entre lo local, nacional, internacional). En el caso de políticas de producción de vivienda, deberíamos considerar ¿qué efectos produce esa política sobre el mercado del suelo? ¿qué efectos genera en el mercado de la vivienda? ¿de qué definición implícita de ciudad /vivienda /espacio público se parte? ¿qué tipo de productores de ciudad se favorece? (ver, por ejemplo, los trabajos de Ostuni, 2010 y Zapata, 2015)

Resulta igualmente importante contemplar la convivencia de distintas temporalidades en el momento de analizar las políticas urbanas. Una iniciativa que busca intervenir en la ciudad puede iniciarse en determinada coyuntura social y política y terminar materializándose en un contexto muy distinto. Esa intervención probablemente sea resignificada en ese nuevo contexto, o su objetivo, características y población destinataria puede modificarse en el largo proceso de su materialización. Resulta muy enriquecedor considerar las distintas temporalidades conviviendo en estos procesos. Este tipo de miradas permite considerar la compleja interacción entre objetivos y efectos de otro modo y evitar los traslados lineales entre temporalidades políticas, tipos de intervención y temporalidades urbanas.<sup>10</sup>

#### **4.4 Desarmando las políticas públicas**

Tal como señalamos previamente, las miradas tradicionales sobre las políticas públicas que las entendían como unidades coherentes y autosuficientes fueron desarmadas en varios sentidos. Estas perspectivas estallan por fuera de lo local y lo nacional a través de la literatura de circulación, movilidad y transferencia de políticas, y por dentro, a través de teorizaciones que señalan la diversidad de actores, racionalidades y arreglos formales e informales que van conformando los sinuosos procesos de intervención. En esta línea, la sociología de la acción colectiva, propuesta por Lascoumes y Le Galès (2014), propone cinco variables para el análisis de las acciones colectivas: los actores (que movilizan intereses, estrategias y recursos), las representaciones (ideas, valores, símbolos, categorizaciones), las instituciones (se trata de los marcos de acción, reglas y normas), los procesos (el intercambio entre los actores, la conformación de coaliciones) y los resultados (tanto aquellos efectos buscados como aquello inesperado): ¿Cómo funcionan estas variables para analizar las intervenciones urbanas?

Por un lado, la existencia de múltiples actores en la producción de la ciudad resulta inevitable y la vuelve intrínsecamente compleja. Los actores movilizan una variedad de recursos: la propiedad del suelo, la capacidad de reglamentar los usos del suelo, el capital económico o la autoconstrucción como forma de modificar un fragmento de ciudad, los saberes técnicos necesarios para hacerlo, la producción de equipamientos que implican externalidades, entre muchos otros aspectos.<sup>11</sup> De acuerdo a Chiara y DiVirgilio (2009), los actores se configuran e involucran en el devenir mismo de la política. Particularmente en el caso urbano, el efecto de localización resulta fundamental, puesto que se involucra a individuos y grupos que muchas veces no eran destinatarios directos de la intervención, pero se ven afectados por la misma debido a la localización.

Respecto a las representaciones, existen en distintos momentos imágenes, ideas fuertes acerca del rol que corresponde a las ciudades, diagnósticos relativamente dominantes acerca de sus problemas y las posibles soluciones, consensos acerca de lo deseable para las ciudades (Novick 2007). Los mencionamos como paradigmas urbanos, y muchas veces dan marco de sentido a las diversas iniciativas que se desarrollan para el espacio urbano, independientemente del color político de los gobiernos a cargo. De hecho, estos paradigmas trascienden las geografías y coyunturas locales y pueden observarse en diversas ciudades durante períodos de tiempo relativamente extensos.

Las instituciones que participan en las políticas urbanas son numerosas. La mancha urbana como realidad existente, tiene la particularidad de trascender los límites político-jurisdiccionales. Además, las distintas aristas de lo urbano, la atomización de las políticas que lo abordan, implican inevitablemente la articulación de agencias e instituciones que suelen resultar sumamente complejas. Básicamente hay una superposición de diversas instituciones, lo que implica una convivencia conflictiva de distintos intereses, lógicas de intervención y marcos normativos. Pérez ha reflexionado sobre las dificultades del gobierno metropolitano en el caso de Buenos Aires en numerosos trabajos (e.g. Pérez 1994). Esta complejidad y superposición de instituciones y marcos normativos se replica en intervenciones que buscan transformar fragmentos de ciudad. En ocasiones, esta complejidad se salda conformando entes, corporaciones o autoridades específicas que unifiquen objetivos, criterios y marcos regulatorios para intervenir sobre un sector específico, o sobre una problemática específica. En la ciudad de Buenos Aires han existido numerosos ejemplos de esta práctica, como la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad de Estado, la Secretaría de Integración Social y Urbana en la villa 31, Autopistas Urbanas Sociedad Anónima o la muy exitosa Corporación Antiguo Puerto Madero analizada por Jajamovich (2018)

Las políticas urbanas se van desplegando en el territorio involucrando a una amplia variedad de actores que van movilizándose y conformando alianzas, coaliciones y confrontaciones en pos de lograr sus objetivos y satisfacer sus necesidades. DiVirgilio y Galizzi (2009) así como Chiara y DiVirgilio (2009) utilizan como herramienta analítica el entramado de intereses / entramado de actores para analizar los procesos de implementación. Estos entramados van determinando el devenir los procesos políticos. A partir de preocupaciones de la ciencia política norteamericana, existe una extensa tradición que se interroga por quién gobierna en la ciudad, emulando el clásico título de Robert Dahl (Dahl 1961). Las discusiones al respecto entre elitistas, pluralistas y opciones intermedias han dado conceptualizaciones muy ricas para caracterizar al entramado de actores que toma decisiones sobre el devenir de las ciudades -por ejemplo élite de poder (Wright Mills 1963), teoría de la máquina de crecimiento (Molotch 1976), teoría del régimen urbano (Stone 1993)- que han sido retomadas por estudios urbanos en diversas coyunturas y ciudades. Dan cuenta de las constelaciones de actores involucrados en el devenir de la ciudad, cómo se alían, conformando alianzas, coaliciones o regímenes más o menos estables en el tiempo, la importancia de ciertos consensos e ideas

fuerza sobre la ciudad en determinadas coyunturas.<sup>12</sup> Si bien estos aportes resultan sumamente útiles para pensar dinámicas políticas, es importante recordar, tal como señala Fainshtein (2001), que estos trabajos emergieron del interés por identificar quiénes, en el marco de qué alianzas y cómo se toman las decisiones en algunas ciudades y no por la orientación o los efectos urbanos de estas decisiones.

Existen otras conceptualizaciones muy ricas respecto a los entramados de actores que intervienen en la producción de ciudad. Marques (2000) utiliza la noción de redes para dar cuenta de vínculos más fluidos y cambiantes, que se reconfiguran constantemente. En otros trabajos desarrolla la categoría de comunidad profesional para dar cuenta del universo de actores involucrados en la producción de infraestructura urbana (Marques 1999). De este modo engloba tanto a profesionales, empresas y burocracias estatales, dando cuenta de las cosmovisiones compartidas y trayectorias entrecruzadas entre estos actores. Estas conceptualizaciones dan cuenta de vínculos que se resignifican a lo largo del tiempo de modo no lineal resultando en efectos no deseados, planificados ni previstos.

Las diversas conceptualizaciones no son ingenuas y tienen una serie de implicancias relevantes. Es importante considerar qué factores se incluyen en cada caso analizado y cuáles no, qué tipo de vínculos establecemos entre los actores, que tipo de racionalidad(es) les atribuimos, qué peso y capacidad de incidencia a lo público y a lo privado, qué permeabilidad entre esos universos, entre muchas otras cuestiones. Más allá de las diferencias que existen entre países y ciudades, la lente teórica del investigador pesa de modo determinante en estas cuestiones, de modo que no se deben naturalizar ni dar por sentado.

Por último, la variable resultados es particularmente interesante en el caso de las políticas urbanas. Señalamos ya que se trata de una realidad viva y cambiante. Esto implica que existen subversiones en los usos, resistencias del propio espacio o de los actores involucrados con el mismo. Ante una intervención, las reacciones muchas veces pueden determinar efectos contrarios (como suele suceder en las regulaciones del mercado inmobiliario). También existen externalidades positivas y negativas en cada intervención, que no son contempladas inicialmente: aumento o baja de los precios del suelo o de las viviendas, cuellos de botella en el mercado de tierras y/o propiedades, accesibilidad o inaccesibilidad de equipamiento para la población residente, entre muchísimas otras. En este sentido, los resultados y efectos de las intervenciones en el espacio urbano resultan particularmente difíciles de prever y controlar.

Estas variables son herramientas interesantes para analizar la complejidad de las intervenciones. Se destaca el carácter no racional ni teleológico de las intervenciones, lo contingente y sinuoso de los procesos debido a las dinámicas de un heterogéneo conjunto de actores que van incidiendo en las instancias de diagnóstico, elaboración e implementación de las iniciativas.



## 5. Reflexiones para concluir

El artículo tuvo un doble propósito. En primer lugar, repensar la categoría de políticas urbanas, intentando dar cuenta de su especificidad y de sus características. Al alejarnos de definiciones que equiparaban las políticas urbanas con las políticas locales, enfatizamos que se trata del objeto de intervención (el espacio urbano) el que distinguía estas políticas de otro tipo de intervenciones, independientemente de la escala o nivel gubernamental. Tal como señalan numerosos autores, esto tiene importantes implicancias en tanto se trata de políticas territorializadas, es decir, políticas que se insertan en (y buscan transformar) un territorio. Y el territorio, como mencionamos, no es escenario pasivo, sino producto, proceso y productor de relaciones sociales.

La búsqueda del texto no fue cerrar con una definición, sino abrir a la reflexión sobre las implicancias, matices y especificidades. Y también, desnaturalizar una categoría que muchas veces se da por sentada. Tal como señalamos, su sentido va variando en diversas geografías y momentos históricos. Sobre todo, las expectativas respecto al rol de las ciudades, sus problemas y posibles soluciones inciden en los modos en que entendemos y analizamos a las políticas urbanas en diversas coyunturas.

Con este propósito se mencionaron algunas características de la ciudad con implicancias en las políticas que la tienen por objeto. Las políticas con anclaje territorial implican localización, externalidades, lidiar con la materialidad, sus inercias, temporalidades extensas e incidir en un entramado complejo de actores y relaciones que configuran y son configuradas por el espacio urbano.

El segundo objetivo del artículo se vinculó con ofrecer herramientas teórico – metodológicas para analizar a las políticas urbanas. Con esta finalidad nos servimos de aportes de diversos autores para pensar las políticas desarmándolas y pensándolas desde diversas perspectivas analíticas. En algunos casos, se trató de pensar las tensiones entre objetivos y efectos urbanos. En otros casos se buscó encuadrar las políticas en marcos de sentido más amplios, como los paradigmas urbanos o las reorientaciones del Estado. También, se enfatizó el rol de los entramados de actores y se pensó para el caso urbano, las variables que componen la acción pública. Se buscó de este modo dar cuenta de posibles abordajes, herramientas y estrategias para analizar a las políticas, dando cuenta de sus especificidades.

Tal como mencionamos en el texto, los bordes de la categoría son difusos, tanto por la multiplicidad de agencias intervinientes como por las dificultades de clasificar a las intervenciones que entran en el paraguas “urbano” y las que no. Más allá de los “peligros de disolución” que enfrenta la categoría, el artículo buscó iluminar sus aristas, potencialidades y tensiones, con la intención de aportar a la reflexión y al análisis.

<sup>1</sup> Se trata de una apreciación genérica, que cuenta con honrosas excepciones como Marques (2017) y Cochrane (2007) entre otras, que dan valiosísimos insumos para desarrollar estas reflexiones. Para el caso argentino, los trabajos de Rodríguez y DiVirgilio (2011) y Del Río, Vertiz y Ursino (2014) también intentan problematizar la noción de políticas urbanas aportando reflexiones que retomamos a lo largo del texto.

<sup>2</sup> En la mayor parte de los casos, esto no está explicitado, pero cuando los autores dan una definición, aunque más no sea operativa, se inclinan por entender las políticas urbanas como políticas municipales. Véase, por ejemplo, la definición de *Urban Policies* en la Enciclopedia Wiley de Estudios Urbanos y Regionales: “*This entry defines urban policy as anything municipal governments do and/or do not do. It also defines urban policy as anything the US government does or does not do concerning municipal governments*” (Mixon, 2019: 2468). Asimismo, intentando establecer un lenguaje común, Mossberger, Clarke y John (2012) señalan “*At its most straightforward, urban politics is about authoritative decision-making at a smaller scale than national units—the politics of the subnational level*” (p. 4) *Aunque reconoce que existen diferencias en la terminología “with most European researchers referring to local politics, and North American scholars using the urban nomenclature”* (Ibidem).

<sup>3</sup> Esto se puede advertir en los modos de definir las *urban politics* (ver definición de Mossberger, Clarke y John en nota previa), en la ciencia desde la que tradicionalmente se aborda la temática (la ciencia política), la disciplina de origen de quienes escriben al respecto (politólogos), la clasificación temática de los readers y companions sobre el tema (sección de ciencia política). También, se advierte en los marcos teóricos utilizados para analizar las *urban politics* (marxismo, pluralismo, elitismo) preocupados por la distribución del poder, toma de decisiones, actores, negociaciones, etc. Lo mismo se puede detectar en los principales temas abordados por las *urban politics* (community power, teorías de régimen urbano, participación, etc.). Una lectura transversal de varias publicaciones emblemáticas sobre este tema, como Atkinson y Moon (1994), Vogel (1997), Mossberger, Clarke y John (2012), Davidson y Martín (2014), Levine (2015) Judd y Hinze (2019) nos permitió verificar estas cuestiones. Es importante señalar que recientemente tanto la noción de política (politics) como la noción de lo urbano, se ensanchan y repiendan por fuera de los límites formales / tradicionales (Ward y Imbroscio, 2011; Davidson y Martín, 2014). Es decir, la política ya no es sólo lo que hacen las instituciones y lo urbano no es lo que está dentro de los límites de la ciudad. Por ese motivo, teorizaciones que enfatizaban el carácter relacional de lo urbano por fuera de la escala municipal, así como perspectivas sobre ensamblaje urbano, comenzaron a ganar mayor popularidad (Cochrane, 2011).

<sup>4</sup> La identificación del origen de las políticas urbanas depende de cómo las definamos. Sería muy interesante indagar el origen histórico de esta categoría en países latinoamericanos, es decir, cuándo y en qué sentidos determinadas políticas fueron concebidas como urbanas.

<sup>5</sup> Rodríguez y Di Virgilio (2011) indican que el carácter distintivo de las políticas urbanas se da por su anclaje territorial; Cochrane (2007) indica que lo característico de las políticas urbanas es que orientan su intervención a determinado territorio (y no a determinadas clientelas). En ambos casos, buscan distinguirse de quienes entienden las políticas urbanas como políticas locales. Del Río, Vertiz y Ursino (2014) las definen como aquellos posicionamientos del Estado que por acción u omisión inciden en el acceso, uso y disposición del espacio urbano. Si bien hay fuertes puntos de contacto entre estas definiciones y la citada en el cuerpo del texto, optamos por la de Marques ya que toma varios aspectos y tensiones que buscamos profundizar.

<sup>6</sup> Los ministerios de Obras Públicas, Servicios, Transporte, Economía, Desarrollo Social, la Secretaría de Vivienda, el Banco Hipotecario, las Provincias y Municipios tienen fuerte injerencia en cuestiones urbanas tal como las definimos. En la actualidad existe un Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, así como un Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que de algún modo buscan centralizar muchas de las cuestiones ligadas a lo urbano, aunque persisten también otras agencias que tienen a su cargo dimensiones centrales vinculadas con esta cuestión.

<sup>7</sup> Un excelente ejemplo del uso de la perspectiva de acción pública para una intervención urbana puede verse en Ulriksen Moretti (2019).

<sup>8</sup> Harvey (2000) sostiene que el capitalismo “construye y reconstruye una geografía a su propia imagen” (p. 54), sin embargo, el mismo autor señala metafóricamente que “el paisaje geográfico del capitalismo se esclerotiza cada vez más con el tiempo” (p. 78). Se refiere de este modo a que el espacio no es tan fácilmente modificable, que tiene rigideces más allá de las necesidades de inversión y valorización de los capitales.

<sup>9</sup> A los fines de este texto utilizaremos las nociones de territorio o espacio urbano indistintamente, en tanto espacio transformado socialmente (Rodríguez y Di Virgilio, 2011).

<sup>10</sup> Autoras como Silvestri (2002) y Ballent (2005) han realizado investigaciones en las que matizan y complejizan las alineaciones automáticas entre lenguaje arquitectónico y poder político prestando especial atención al tema de las temporalidades de los procesos.

<sup>11</sup> Repetto (2009) propone una interesante tipología de posibles recursos de poder para incidir en las políticas públicas: recursos económicos, recursos políticos, recursos técnico-administrativos, recursos ideológicos. Más allá de que no se trate de recursos específicos de las políticas urbanas, tienen enorme utilidad para pensarlas.

<sup>12</sup> Un interesante balance crítico acerca de la Growth Machine Theory se desarrolla en Jonas y Wilson (1999) y una mirada muy interesante acerca de los usos de la noción de régimen urbano se encuentra en Mossberger (2001).

## Referencias bibliográficas

**Arantes, Otilia, Carlos Vainer y Erminia Maricato** (2000) *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis: Ed.Vozes.

**Atkinson, Rob y Graham Moon** (1994) *Urban policy in Britain. The city, the State and the Market*. Londres: Macmillan.

**Ballent, Anahí** (2005) *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad y peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes/Prometeo 3010.

**Chiara, Magdalena y Mercedes Di Virgilio** (2009) “Conceptualizando la gestión social”, en Magdalena Chiara y Mercedes Di Virgilio *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo. 53-86.

**Cochrane, Allan** (2007) *Understanding urban policy: a critical approach*. Oxford: Blackwell Publishing

**Cochrane, Allan** (2011) “Urban politics beyond the urban”. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(4).862-863.

**Dahl, Robert** (1961) ¿Who governs?: democracy and power in an American city. New Haven: Yale University Press.

**Davidson, Mark y Deborah Martin** (2014) “Thinking critically about urban politics”. En Mark Davidson y Deborah Martin (Ed.) *Urban Politics. Critical Approaches*. Londres: Sage, 1-14.

**Del Río, Juan Pablo, Francisco Vértiz y Sandra Ursino** (2014) “La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana” *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* (11), 76-86.

**Di Virgilio, Mercedes y Daniel Galizzi** (2009) “Los actores en el entramado de la gestión social: una aproximación operacional y elementos para el análisis”, en Magdalena Chiara y Mercedes Di Virgilio (org.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo, 319-348.

**Fainstein, Susan** (2001) *The City Builders: Property Development in New York and London, 1980-2000*, Lawrence: University of Kansas Press.

**Hall, Peter** (1993) “Policy Paradigms, Social Learning and the State: the Case of Economic Policy-making in Britain” *Comparative Politics* 25 (3):1-30.

**Harvey, David** (2000) *Espacios de esperanza*. Madrid: Ediciones AKAL.

**Jajamovich, Guillermo** (2018) *Puerto Madero en movimiento. Un abordaje a partir de circulación de la Corporación Antiguo Puerto Madero (1989 - 2017)* Buenos Aires: Teseo.

**Jajamovich, Guillermo y Luján Menazzi** (2012) “Políticas urbanas en un contexto de dictadura militar Algunos interrogantes a partir de Buenos Aires (1976-1983)”. *Revista Bitácora urbano – territorial* (Bogotá) 20:11-20.

**Jonas, Andrew y David Wilson** (1999) “The city as a growth machine. Critical reflections two decades later” En Andrew Jonas y David Wilson (comp) *The urban growth machine. Critical perspectives two decades later*. New York: State University of New York Press, 3-19.

**Judd, Dennis y Annika Hinze** (2019) *City Politics The Political Economy of Urban America*. New York: Routledge. Tenth Edition

**Lascombes, Pierre y Patrick Le Galès** (2014) *Sociología de la acción pública*. México: El Colegio de México.

**Le Galés, Patrick** (2005) “Elusive Urban Policies in Europe” En Kazepov, Y., *Cities in Europe*. Blackwell Publishing, Oxford. 235-254.

**Levine, Myron** (2015) *Urban Politics. Cities and Suburbs in a Global Age*. New York: Routledge. Ninth Edition.

**Liernur, Jorge** (2001) *Arquitectura en la Argentina del siglo XX. La construcción de la modernidad*, Buenos Aires: Fondo Nacional de las Artes.

**Lombardo, Juan** (Comp.) (2007) *Paradigmas Urbanos. Conceptos e ideas que sostienen la ciudad actual*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

**Marques, Eduardo** (1999) “Estado e Empreiteiras na Comunidade de Políticas Urbanas no Rio de Janeiro” En *Dados* N° 42. Río de Janeiro. s/p. Disponible em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000200005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)

**Marques, Eduardo** (2000) *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesões políticas urbanas no Rio de Janeiro*. San Pablo: Ed. Revan/FAPESP,

**Marques, Eduardo** (2017) “Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 32 (94) 1-18.

**Menazzi, Luján** (2013) “Ciudad en dictadura. Procesos urbanos en la ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar (1976–1983)” *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* (Barcelona) Vol. XVII (429). Barcelona: Universidad de Barcelona. s/p. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-429.htm>

**Menazzi, Luján y Guillermo Jajamovich** (2019) “Introducción: Técnicos, expertos y funcionarios: coordenadas para repensar la producción de ciudad”, en Luján Menazzi y Guillermo Jajamovich (eds.) *Saberes urbanos: Profesionales, técnicos, funcionarios y agencias estatales en la producción de ciudad* Buenos Aires: Teseopress, 11–42.

**Mixon, Constance** (2019) “Urban Policies” En Anthony Orum (ed) *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*. Oxford: Wiley Blackwell. 2468–2476

**Molotch, Harvey** (1976) “The city as a growth machine: Toward a political economy of place”. En *American Journal of Sociology* 82:309–334.

**Mossberger, Karen** (2001) “The evolution of urban regime theory: the challenge of conceptualization” *Urban Affairs Review*, 36 (6)810–835.

**Mossberger, Karen, Susan Clarke y Peter John** (2012) “Studying Politics in an Urban World: Research Traditions and New Directions”, en Peter John, Karen Mossberger y Susan E. Clarke (eds.) *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford: Oxford University Press, 3–8.

**Novick, Alicia** (2004) “Plan” en Jorge Liernur y Fernando Aliata (comps.) *Diccionario de Arquitectura en la Argentina. Estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades*. Buenos Aires: AGEA, 75–88.

**Novick, Alicia** (2007) *Planes realizados y proyectos inconclusos en la construcción de la ciudad moderna. Buenos Aires, 1900-1940*. Tesis de Doctorado en Historia. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.

**Ostuni, Fernando** (2010) *Políticas habitacionales nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires* Tesis de Maestría. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.

**Pírez, Pedro** (1994) *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

**Pírez, Pedro** (2009) “Gestión”, en *Atlas Ambiental de Buenos Aires*. Buenos Aires. s/p. Disponible en: <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php>

**Repetto, Fabián** (2009) “El marco institucional de las políticas sociales: Posibilidades y restricciones para la gestión social”, en Magdalena Chiara y Mercedes Di Virgilio (org.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS:141-168.

**Rodríguez, Carla y Mercedes Di Virgilio** (2011) “Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial”, en Carla Rodríguez y Mercedes Di Virgilio (org.) *Caleidoscopio de las políticas territoriales Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires, Prometeo. 17-46.

**Silvestri, Graciela** (2000) “Apariencia y verdad. Reflexiones sobre obras, testimonios y documentos de arquitectura producidos durante la última dictadura” En *Block* n° 5 Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella. 38-50.

**Silvestri, Graciela y Adrián Gorelik** (2000) “Ciudad y cultura urbana, 1976-1999: el fin de la expansión”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (directores), *Buenos Aires, historia de cuatro siglos*. Buenos Aires: Altamira:461-499.

**Stone, Clarence** (1993) “Urban regimes and the capacity to govern: A political Economy Approach” *Journal of Urban Affairs*5(1)1-28.

**Subirats, Joan** (2020) “Introducción al Curso” En *Ciudades en crisis y nuevas políticas urbanas. Curso online*. Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en: <https://es.coursera.org/lecture/ciudades-politicas-urbanas/introduccion-al-curso-oZikv>

**Theodore, Nik, Jamie Peck y Neil Brenner** (2009) “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”. *Temas Sociales*, Vol. 66:1-12.

**Tomàs, Mariona y Marc Martí-Costa** (2011) “La reconfiguración de la agenda urbana: el debate europeo”, en Mariela Iglesias, Marc Martí-Costa, Joan Subirats y Mariona, Tomás (ed.) *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Icaria editorial,23-43.

**Torres, Horacio** (2006) *El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Ed. Dirección de Investigaciones, Secretaría de investigación y Posgrado de la FADU - UBA.

**Ulriksen Moretti, Constanza** (2019) “Genealogía del primer programa chileno de recuperación de barrios vulnerables *Quiero mi Barrio* en su primera generación 2006-2010” *Revista INVI* N 34(96)9-49.

**Vainer, Carlos** (2012) “Grandes proyectos urbanos. ¿Qué son y cómo evaluarlos?”, en Beatriz Cuenya, Pedro Novais y Carlos Vainer *Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades.

**Vogel, Ronald** (ed) (1997) *Handbook of Research on Urban Politics and Policy in the United States*. Connecticut: Greenwood Press.

**Ward, Kevin y David Imbroscio** (2011) “Urban Politics: An Interdisciplinary Dialogue” *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(4) 853-871.

**Whitaker Ferreira y Joao Sette** (2007) *O mito da cidade-global. O papel da ideologia na produção do espaço urbano*. Sao Paulo: Editora Vozes.

**Wright Mills, Charles** (1963) *La elite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.

**Zapata, Cecilia** (2015) “De los programas “llave en mano” a los programas por autogestión. Un análisis de los modos de producción de vivienda de interés social en la Ciudad de Buenos Aires”. Tesis para Doctorado en la Universidad de Buenos Aires.

**Cómo citar este artículo:**

**Menazzi, Luján** (2022) “Acerca de las políticas urbanas. Definiciones, reflexiones y herramientas para el análisis”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 11 N°22: 479-501