

Guillermo Jajamovich,<sup>1</sup> Camila Saraiva<sup>2</sup>  
y Gabriel Silvestre<sup>3</sup>

## CIRCULACIÓN DE IDEAS DE PLANIFICACIÓN URBANA Y DE POLÍTICAS URBANAS EN AMÉRICA LATINA

### INTRODUCCIÓN

Con motivo de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, la atención mundial se centró en América Latina. Hábitat III, como se le conoce comúnmente, se llevó a cabo en Quito, Ecuador, en octubre de 2016. Según *Cities Alliance*, organizar la conferencia en América Latina fue una elección estratégica, ya que “la región ha alimentado importantes innovaciones en términos de urbanización y política urbana”.<sup>4</sup>

Desde su creación en 1999 por iniciativa del Banco Mundial y las Naciones Unidas, la coalición de múltiples donantes *Cities Alliance* ha estado promoviendo experiencias de innovación latinoamericanas que van desde presupuestos participativos y planes maestros de ciudades hasta mejoras en los sistemas de transporte y asentamientos informales. Como reconoce la organización: “América Latina es una rica fuente de recursos de conocimiento, y *Cities Alliance* proporciona una plataforma flexible para compartir conocimientos y trabajar mancomunados”.<sup>5</sup> Esta *vignette* relaciona ciudades latinoamericanas, redes de ciudades, organizaciones internacionales y variadas circulaciones de políticas

---

1 Investigador adjunto del CONICET con sede en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe de la Universidad de Buenos Aires.

2 Becaria posdoctoral de la Urban Studies Foundation en el Centro de Ingeniería, Modelado y Ciencias Sociales Aplicadas de la Universidad Federal de ABC.

3 Profesor-investigador en la Escuela de Arquitectura, Planeamiento y Paisajismo de la Universidad de Newcastle, Reino Unido.

4 <https://www.citiesalliance.org/newsroom/news/spotlight/latin-america-mobilities-for-habitat-iii-cities-alliance-offers-platform-for>

5 Idem.

urbanas. También abre una serie de preguntas sobre la difusión de las políticas urbanas: ¿Qué se está difundiendo? ¿Quién las difunde? ¿Cómo las difunden? ¿Es este un fenómeno nuevo? ¿Cuál es el papel de las ciudades latinoamericanas en la geopolítica de la circulación de las políticas urbanas?

Las ciudades latinoamericanas han sido históricamente influenciadas y moldeadas por ideas extranjeras desde el siglo XVI y el comienzo de las colonizaciones española y portuguesa. No obstante, desde finales de los años ochenta y noventa, la región ha llamado la atención internacional. En muchos países, las dictaduras de los años sesenta y setenta dieron lugar a gobiernos democráticos en los ochenta. Desde entonces han ido surgiendo varias experiencias municipales para abordar creativamente la desigualdad histórica en las ciudades latinoamericanas mientras que otras, paradójicamente, parecen reproducirla.

Este texto se centra en la difusión de ideas, transferencias y movilidad de políticas urbanas en América Latina. Por política urbana estamos considerando aquí sólo las acciones estatales/gubernamentales que afectan y, potencialmente, transforman el espacio urbano (Marques, 2017) y su materialidad, es decir, las redes de infraestructura, inauguraciones de carreteras, construcción y regulación de espacios habitables, circulación, transporte y ocio. Estas políticas se asocian muy a menudo con los gobiernos locales, aunque a veces pueden involucrar acciones de gobiernos provinciales y nacionales, todos inmersos e influenciados por circuitos globales de formulación de políticas.

El trabajo tiene como objetivo explorar la yuxtaposición entre el desarrollo de las ciudades latinoamericanas y los circuitos internacionales de ideas urbanas y formulación de políticas desde mediados del siglo XIX hasta la actualidad. Para ello, nos basamos en las contribuciones teóricas y metodológicas de la historia transnacional, la historia del urbanismo y la planificación urbana y la perspectiva de *policy mobility*.

Para los historiadores de la planificación, las transformaciones urbanas siempre han estado influenciadas por modelos, ya sean esquemas utópicos (Choay, 2005) o ciudades realmente existentes (Ward, 2013). Estas perspectivas han examinado los modos y las razones por las cuales las ideas y prácticas de planificación de otros lugares han sido tan fundamentales para el desarrollo urbano de ciertas ciudades (Sutcliffe, 1981). En medio de estos análisis, se ha prestado especial atención al rol del colonialismo en la determinación de los flujos internacionales de las ideas y prácticas de planificación (King, 1989). Buscando sistematizar la difusión internacional de la planificación, Ward (2000) señala tres dimensiones a tener en cuenta. En primer lugar, los mecanismos de difusión, es decir, a través de conexiones individuales, reuniones profesionales o acciones intergubernamentales. En segundo lugar, la

transformación de estas ideas y prácticas en el proceso de difusión. En tercer lugar, las causas de la difusión, es decir, en qué medida la difusión podría considerarse un reflejo de contextos económicos, políticos y culturales más amplios conectados con las relaciones internacionales. Como detallaremos en la siguiente sección, la literatura sobre la historia de la planificación y el urbanismo también informó enfoques sobre la planificación urbana y el urbanismo en América Latina y sus conexiones con Europa y los Estados Unidos.<sup>6</sup>

Otro enfoque para examinar estas “exportaciones e importaciones” de conocimiento es el de la historiografía transnacional (Hietala, 1987; Saunier, 2002). En lugar de centrarse en la difusión, esta literatura examina el papel de las interconexiones entre los gobiernos locales para la difusión de las políticas urbanas a lo largo de los siglos XIX y XX. Según Saunier (2008), es posible identificar tres regímenes diferentes en la historia transnacional de las conexiones municipales. El primero se articuló en torno a los intercambios entre pares, a menudo entre alcaldes y técnicos municipales, en torno a soluciones urbanas (tecnologías, normativas y proyectos) adecuadas a la metrópoli moderna de finales del siglo XIX y principios del XX. El segundo régimen se caracterizó por la actuación de instituciones transnacionales más estructuradas —asociaciones de ciudades y, después de la Segunda Guerra Mundial, agencias multilaterales— intermediarias en los intercambios municipales y que servían como centros de referencia del conocimiento. El tercer régimen a partir de la década de 1980 está marcado por la competencia entre las ciudades y la proliferación de redes de ciudades en torno a una variedad de temas.

La literatura sobre movilidad de políticas urbanas (*policy mobility*) surge más recientemente en los estudios urbanos y estudia cómo las políticas, el conocimiento de las políticas y las mejores prácticas viajan entre diferentes lugares. Esta perspectiva analiza los actores, las prácticas, relaciones de poder e infraestructuras que inciden en la (re)producción, adopción y el viaje de las políticas así como el proceso de mutación que estas políticas experimentan mientras están “en movimiento” (Temenos y McCann, 2016). Este marco conceptualiza la producción del espacio urbano como un proceso relacional que se extiende a través del tiempo y a diferentes escalas. Así, entiende la formulación de políticas urbanas como procesos relacionales y territoriales, es decir, simultáneamente en movimiento e incrustada en un lugar (Peck y Theodore, 2010; Cochrane y Ward 2012). Esta lente relacional-territorial implica estudiar las

---

6 Investigadores como Hardoy, Almandoz, Novick, Gorelik, Rigotti, Leme, Rezende y Pechman, entre otros, han subrayado las conexiones transnacionales en el desarrollo del urbanismo y las políticas urbanas en América Latina.

prácticas de los actores —que pueden ser agentes estatales o no, tales como expertos, consultores y activistas— y los espacios y las tecnologías por donde circula el conocimiento de las políticas, como por ejemplo, conferencias, protestas, trabajos de consultoría, turismo de políticas urbanas, giras y medios tradicionales y electrónicos. La diferencia más destacada entre la perspectiva de movilidad de las políticas (*policy mobility*) y otros enfoques, y lo que constituye una de sus contribuciones más importantes, es una conceptualización espacial-relacional de cómo se producen las políticas y el espacio urbano.

Si bien esta perspectiva reconoce los flujos multidireccionales de las políticas urbanas, todavía se centra fuertemente en los circuitos norte-norte o, a lo sumo, en las relaciones norte-sur. Con el objetivo de evitar dicho sesgo, este trabajo analiza la difusión de políticas urbanas en las ciudades latinoamericanas y destaca la necesidad de analizar las yuxtaposiciones contemporáneas entre circuitos norte-sur, sur-sur e incluso sur-norte respecto de la difusión de las políticas urbanas. Sostenemos que las ciudades latinoamericanas brindan un punto de vista privilegiado para observar estos procesos y ampliar las experiencias aún limitadas que orientan las conceptualizaciones recientes sobre la difusión y movilidad de las políticas urbanas.

Inspirada en el diálogo antes mencionado entre la historia de la planificación, la movilidad de las políticas y la historia transnacional, y tomando en cuenta la posición histórica de América Latina en las geopolíticas de la circulación, movilidad y difusión de las políticas urbanas, la siguiente revisión se divide en tres períodos: 1. Las sociedades urbanas postcoloniales y la difusión de ideas de planificación (1850-1950); 2. Circuitos de ayuda exterior y desarrollismo (1950-1980); 3. Ajustes neoliberales y los múltiples circuitos de difusión de las políticas (1980-2020). El tercer período se analizará en forma detallada abordando dos episodios de difusión, circulación y movilidad de políticas urbanas en las ciudades latinoamericanas. Primero, analizaremos el proyecto de reurbanización de Puerto Madero como un episodio de difusión, circulación y movilidad de grandes proyectos urbanos y políticas urbanas que yuxtapone circuitos de política urbana en dirección norte-sur —entre Barcelona y Buenos Aires— y sur-sur. En segundo lugar, presentaremos una serie de políticas de mejoramiento de barrios informales —*slum upgrading*— en ciudades latinoamericanas mostrando cambiantes actores y circuitos de transferencia involucrados. Finalmente, presentaremos una serie de conclusiones y nuevas fronteras de investigación para el abordaje de la difusión, circulación y movilidad de políticas urbanas.

## 1. CIRCUITOS INTERNACIONALES DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO URBANO EN AMÉRICA LATINA

### 1.1. LA MODERNIZACIÓN DE LAS METRÓPOLIS ENTRE 1850 Y 1950

La consolidación de las sociedades urbanas en las capitales de América Latina comenzó a producirse en la segunda mitad del siglo XIX con el rápido crecimiento de la población y el auge económico proporcionado por la exportación de productos agrícolas y minerales. Las élites locales se embarcaron en proyectos similares de modernización urbana y construcción nacional con el objetivo, por un lado, de mejorar la infraestructura de las industrias orientadas a la exportación (por ejemplo, ferrocarriles, puertos, saneamiento) y, por el otro, superar la imagen de las ciudades coloniales y fomentar un sentido de ciudades cosmopolitas con visión de futuro. Si Inglaterra fue el paradigma de una economía liberal —con muchas empresas invirtiendo en la región—, Francia sirvió como referencia cultural para “las bellas artes y la civilización, el refinamiento y la urbanidad con diferentes élites locales adoptando el llamado ‘estilo francés’ en diferentes aspectos de la vida doméstica y pública en las ciudades” (Almandoz, 2002: 17). El París del Segundo Imperio personificó la modernidad urbana y sirvió de inspiración para la transformación de espacios y ciudades poscoloniales en “ciudades burguesas”.

La difusión de las ideas de planificación tiene, según King (1980), una historia más larga de lo que a menudo se reconoce. No obstante, es con el advenimiento del urbanismo como un campo de conocimiento distintivo a principios del siglo XX cuando se constituyeron redes activas y fértiles de intercambio de conocimiento (Sutcliffe, 1981; Ward, 2005). No sólo se difundieron modelos de planificación a través de publicaciones y congresos, sino que se capacitó a profesionales latinoamericanos en Europa mientras se invitaba a expertos extranjeros a dar conferencias y, frecuentemente, se les encargaba planes de obras públicas (Hardoy, 1988; Leme, 1999; Novick, 2003). Profesionales extranjeros estuvieron presentes en grupos privados que procuraban encargos en la región y también participaron en concursos de propuestas de planificación. Los planificadores vinculados con el *Musée Social*, con sede en París, estuvieron particularmente activos en América Latina. La institución, creada en 1894, fue una versión temprana de un *think-tank* dedicado al estudio del bienestar social y reunió a profesionales que estudiaron los efectos de la industrialización y el crecimiento urbano (Horne, 2002). Muchos de estos expertos fueron contratados en la región donde “una constelación de urbanistas y arquitectos paisajistas franceses” (Cody, 2003: 93) estuvo activa entre 1910 y 1950 en lugares como Buenos Aires, Caracas, La Habana, Montevideo, Quito y Río de

Janeiro (Pechman, 1996). A pesar de la presencia dominante de ideas extranjeras, sería un error describir estas relaciones de poder como “pasivas” o “dependientes”. Almandoz (2002) destaca la “correspondencia” de intereses entre las élites locales y los grupos extranjeros, mientras que Novick (2009: 5) resume las múltiples formas en que los estudios urbanos han examinado estas intervenciones a través de conceptos tales como “transferencia”, “préstamo”, “exportación-importación”, “traducción”, “circulación” o “difusión”. Asimismo, señala el proceso de “retrotransferencia” que tendría la experiencia de los expertos extranjeros en América Latina “tanto en sus doctrinas como en sus carreras posteriores” (Novick, 2003: 266).

Las emergentes capitales burguesas de América Latina tuvieron en la remodelación de París tras las Grandes Obras llevadas a cabo por el barón Haussmann entre 1850 y 1870 su principal fuente de ideas de planificación. Tal modelo se caracterizó por el interés en la circulación del tráfico, la higiene y la monumentalidad. En el período que Almandoz (2002) denominó las reformas de la *Belle Époque* de las décadas de 1890-1910, el “modelo Haussmann” se aplicó de manera fragmentada en las capitales, particularmente en el ensanchamiento de calles dotadas de monumentos, bulevares y la creación de plazas y espacios verdes, como en la Ciudad de México, Montevideo y Santiago de Chile (Hardoy, 1988). Asimismo, se llevaron a cabo programas de renovación más extensos en Buenos Aires con el alcalde Torcuato de Alvear (1883-1887) y en Río de Janeiro con el alcalde Pereira Passos (1903-1906), ambos elogiados localmente como versiones de Haussmann (Benchimol, 1992; Hardoy, 1988; Gorelik, 1998). Pereira Passos es un ejemplo de cómo se difunde el conocimiento de la planificación en su época. Fue miembro activo de la asociación local de ingenieros que promovió intercambios científicos en Europa, se formó en París durante el período de las Grandes Obras y procuró amplios planes de remodelación de la ciudad (Needell, 1987). Al ser nombrado alcalde, una combinación de circunstancias económicas favorables y poderes sin precedentes le permitieron llevar a cabo estos planes que implicaron el derrumbe de partes importantes de la ciudad junto con un programa federal de modernización del puerto. Río de Janeiro se transformó materialmente con nuevas calles, infraestructura subterránea y parques, y culturalmente con espacios como bulevares, cafés y una ópera que replicaba la vida urbana de las ciudades europeas. En la ciudad burguesa de Río de la década de 1910 las prácticas culturales y de economía popular fueron prohibidas y una parte significativa de los pobres urbanos fue expulsada mediante la demolición de viviendas (Needell, 1987). Teniendo pocas opciones más que residir en asentamientos precarios, algunos de los grupos desplazados consolidaron la ocupación inicial de los cerros (*morros*)

que circundan la ciudad dando lugar al surgimiento de las primeras *favelas* (Abreu, 1987). La precariedad de la vivienda también fue una condición generalizada en otras ciudades de la región, siendo las casas abarrotadas de la vecindad la opción preferida por los migrantes pobres del campo —muchos de ellos eran esclavos recientemente liberados— e inmigrantes de Europa y de otros rincones del mundo (Hardoy, 1988). Aparte de las limitadas iniciativas de las instituciones filantrópicas e industriales, esta situación se agravaría a medida que la población continuara creciendo.

Las preocupaciones por el “embellecimiento” y la extensión de los centros urbanos latinoamericanos dieron paso, gradualmente, a planes más complejos para estructurar el espacio urbano en las décadas de 1920 y 1930. En las primeras décadas del siglo XX la población en muchas ciudades se duplicó o triplicó —tal como sucedió en Bogotá, Lima y Santiago— o superó el millón de habitantes —como en Ciudad de México, San Pablo y Río de Janeiro—, al tiempo que Buenos Aires duplicó esa cifra. Esto supuso un pasaje del *urbanismo* a la *planificación urbana* (Almandoz, 2002). Los análisis detallados proporcionados por los expertos extranjeros, tales como el plan de Donat Agache para Río de Janeiro en 1926 o el de Maurice Rotival para Caracas en 1939, fueron ilustrativos del cambio de época; aunque todavía arraigados en los ejemplos de Haussmann, trataron de responder a los desafíos del rápido crecimiento (Almandoz, 1999, Pereira, 2002). Para la transformación de las ciudades latinoamericanas en metrópolis, la París de la década de 1850 ya no era un modelo adecuado. Las ideas modernistas del arquitecto suizo-francés Le Corbusier —un “propagandista itinerante” (Home, 1990) que viajó a Sudamérica en varias ocasiones y trabajó con profesionales locales (Liernur y Pschepiurca, 2008)— y la planificación urbana norteamericana capturaron la imaginación de una nueva generación de arquitectos y urbanistas. La agenda civilizadora de la ciudad burguesa fue reemplazada por el intento de hacer planes urbanos racionales y funcionales: vías centrales fluidas, rascacielos de alta densidad y amplios espacios verdes. Esta transición comenzó en el período de entreguerras y se establecería después de la Segunda Guerra Mundial con la promesa de una “modernidad técnica” representada por “planes maestros, zonificación, ordenanzas e instrumentos e instituciones relacionados con la planificación copiados de los Estados Unidos” (Almandoz, 2006: 99) tornándose predominantes en la región.

## **1.2. LA CONFIGURACIÓN DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA ENTRE 1950 Y 1980**

El período inmediato a la posguerra estuvo marcado por muchos cambios en el *modus operandi* de los intercambios de políticas urbanas a

partir de la creación de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial. En el contexto de la Guerra Fría, el influjo ejercido por las ideas comunistas y el “ejemplo cubano” fueron vistos por estas organizaciones como una amenaza potencial para la reconfiguración en curso del poder capitalista mundial (Ram-samy, 2006). Por lo tanto, los intercambios de ideas y las conexiones municipales de larga data alrededor de la ciudad fueron controlados progresivamente por organizaciones internacionales a través de la “ayuda al desarrollo” (Ewen y Saunier, 2008; Cochrane, 2011). En el campo emergente de la “ayuda al desarrollo”, la ONU, el Banco Mundial y el “*Four points program*” del gobierno de los Estados Unidos, defendido por el presidente Truman, desempeñaron un rol fundamental.

Otra organización relevante en la región fue la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, creada en 1948 en Santiago de Chile para promover iniciativas que pudieran superar el subdesarrollo y dar el salto definitivo hacia el progreso (Almandoz, 2008). Entre ellas se encontraba la promoción de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) como vía para el crecimiento económico y la modernización. En este marco, se postulaba que las ciudades desempeñaban un rol muy relevante aunque contradictorio. Por un lado, eran vistas como fundamentales para la modernización, en oposición a las áreas rurales asociadas al atraso. Por otro lado, encarnaban las fallas estructurales del proyecto ISI que impedían el proceso de superación de las características más persistentes de las sociedades tradicionales (no modernas): urbanización sin industrialización, tasas de mortalidad reducidas y aumento de la tasa de natalidad, migración del campo a la ciudad con la correspondiente incapacidad de esta última para procesar la presión demográfica (Jajamovich y Cortés, 2019).

En este contexto, la cuestión habitacional cobró protagonismo. Como se discutió en la sección anterior, el destino de muchos inmigrantes recién llegados era la autoconstrucción en asentamientos ilegales y subdivisiones irregulares con infraestructura inadecuada. En la década del ochenta, una alta proporción de muchas ciudades grandes —oscilando entre el 25 y más del 50 por ciento— correspondía a áreas urbanizadas de manera informal (Portes y Walton, 1981). Además del flujo de ideas de planificación y zonificación desde el norte sobre la región, un flujo sustancial de fondos, ideas y recomendaciones de políticas se dirigieron a abordar el problema habitacional.

Confirmando su poder geopolítico y hegemónico sobre América Latina, el gobierno de los Estados Unidos lanzó en 1961 un programa de ayuda integral para América Latina, concebido con distintos aportes de los gobiernos nacionales de la región (Darnton, 2012). El programa



“Alianza para el Progreso” incluyó la construcción de viviendas masivas para los pobres, entre otras acciones sobre distribución de ingresos, diversificación de exportaciones, reforma agraria, analfabetismo de adultos, reducción de la inflación y estabilidad de precios. El programa enfrentó muchas dificultades para ser implementado, particularmente cuando se necesitaban importantes reformas económicas y agrarias (Edwards, 2009). En contraste, sirvió para catalizar transformaciones que ya estaban en curso. En Río de Janeiro, por ejemplo, los fondos de la Alianza para el Progreso apoyaron las políticas de vivienda implementadas por el gobernador Carlos Lacerda, conocido por su postura conservadora y anticomunista. Esto resultó en la remoción de *favelas* bien ubicadas y el reasentamiento de su población en unidades habitacionales construidas por el Estado en áreas distantes de la ciudad. Con los fondos de la Alianza para el Progreso se construyeron miles de viviendas en otras ciudades latinoamericanas, cambiando su fisonomía y reforzando el debate social (y moral) en torno a la propiedad habitacional (Benmergui, 2009).

A pesar de esto, la organización popular continuaba creciendo, así como la resistencia a los traslados forzados y los reclamos para mejorar las condiciones de los asentamientos informales. Este contexto favoreció el desarrollo de ideas sobre “autoayuda” y *slum upgrading* en la “ayuda al desarrollo”. Tales ideas circulan internacionalmente al menos desde la década del cincuenta (Harris, 2020). Dos personajes clave para su difusión fueron el arquitecto alemán Otto Koenigsberger y el arquitecto británico John F. C. Turner. Después de trabajar en proyectos habitacionales en India, donde desarrolló por primera vez sus ideas a favor de la autoayuda (Liscombe, 2006), Koenigsberger se convirtió en consultor de la ONU. Turner se mudó a Perú a fines de la década del cincuenta, donde —invitado por la ONU y el Banco Mundial— asesoró iniciativas de autoayuda y de mejora desplegadas por los gobiernos locales y nacionales (Chávez et al., 2000). En este sentido, cabe destacar cómo las organizaciones internacionales sirvieron como plataformas para el trabajo de los planificadores transnacionales (Ward, 2010). Sin embargo, sus carreras individuales también demuestran cómo los centros académicos de reconocidas universidades europeas y norteamericanas siguieron siendo fundamentales para la diseminación de ideas de planificación urbana para países más pobres, tanto en la oferta de apoyo a proyectos desarrollados en estos países como en la recepción de profesionales recién egresados de los mismos. Koenigsberger inició en la década del cincuenta un programa de arquitectura tropical en la Architectural Association de Londres, que en la década de 1970 se trasladó al University College of London dando lugar al Development Planning Unit (DPU). John F.C. Turner comenzó a dictar clases en el

Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT) en el año 1965, y más tarde también se convirtió en asociado de la DPU. Koenigsberger y Turner proporcionan buenos ejemplos de “retrotransferencia” (Novick, 2009), como se mencionó en la sección anterior.

La apropiación de las ideas de Turner por parte del Banco Mundial ilustra cómo las organizaciones internacionales seleccionan, traducen, adaptan y diseminan modelos de políticas. La promoción de la autoayuda por parte de Turner fue una respuesta a condiciones locales signadas por un creciente protagonismo popular y por la idea de colocar a los habitantes de los asentamientos ilegales a cargo del control de sus entornos habitacionales (Harris, 2003; Cohen, 2015). Por el contrario, para el Banco Mundial el problema era que la falta de servicios urbanos esenciales y la congestión en las ciudades podrían generar costos crecientes en vivienda y empleo, disminuyendo así su productividad (Cohen et al., 1983). De ahí que los principios que guiaron las actividades del Banco se centraron en encontrar soluciones de bajo costo para albergar a los pobres sin subsidio público, estimular inversiones privadas locales, asegurar la recuperación de los costos y promover la replicabilidad de las soluciones (Jones y Ward, 1994). Sin embargo, el atractivo popular de las ideas de Turner fue de gran ayuda para dar legitimidad y adhesión local a los proyectos del Banco Mundial (Jones, 2012; Harris, 2003).

El período de posguerra también estuvo marcado por la creación de redes educativas, de investigación y de políticas relevantes que articulaban los flujos de conocimiento sur-sur (Jajamovich y Cortés, 2019). Esto incluyó a la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, la mencionada CEPAL y numerosos centros interdisciplinarios desplegados en las principales ciudades de América Latina.

Dentro de algunas de estas redes, las transferencias de políticas y teorías urbanas en sentido norte-sur también fueron criticadas como casos de subordinación cultural (Novick, 2003; Jajamovich, 2017; Gorelik, 2017). Por el contrario, dado que el proceso acelerado de urbanización en América Latina tenía características diferentes a la urbanización en otras regiones, se postulaba que las políticas urbanas y la teorización sobre las ciudades latinoamericanas debían desarrollarse en y desde la propia región.

### **1.3. POLÍTICAS URBANAS Y NEOLIBERALISMOS ENTRE 1980 Y 2020**

La década del ochenta marcó un período de crisis de deuda para América Latina y otros “países en desarrollo”. Como condición para acceder a préstamos, el FMI y el Banco Mundial exigieron a los gobiernos que implementaran programas de ajuste estructural, conocidos como el

Consenso de Washington, que implicaban reformas institucionales y políticas. En consecuencia, el financiamiento de proyectos de infraestructura (mejoramiento de barrios informales, sitios y servicios), que prevaleció en la primera década de actividad del Banco Mundial en el sector urbano (1972-1982), se desplazó hacia el “desarrollo institucional”. El objetivo fue impulsar reformas encaminadas a reconfigurar el rol del Estado (a escala nacional, regional y local) y ampliar la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos, subordinando así las políticas gubernamentales a las demandas del mercado inmobiliario y adoptando modelos de planificación urbana *market oriented*. De ahí que se hiciera hincapié en la regularización del suelo urbano (inspirada en las ideas neoliberales del economista peruano Hernando De Soto), en instrumentos para flexibilizar las restricciones de uso del suelo y en la creación de sistemas financieros habitacionales. Esto se reflejó en las ciudades a través de una combinación de deterioro de indicadores sociales, fortalecimiento de movimientos sociales y manifestaciones.

Paralelamente, en consonancia con el contexto internacional y la crisis del ciclo “expansivo” o “desarrollista” —partiendo de múltiples procesos como la deslocalización industrial, el fin del crecimiento demográfico por la migración y la proliferación de espacios insulares—, profundas transformaciones a nivel urbano marcan este período en América Latina. Tales transformaciones consisten en cambios morfológicos y económicos, modificaciones de las políticas urbanas y mutaciones en las formas de conceptualizar la ciudad (Menazzi, 2013).

Las políticas y prácticas urbanas en este período estuvieron marcadas por la transición desde la planificación integral hacia la planificación urbana estratégica, la cual procura una creciente integración con los procesos de reestructuración global. En ese marco, los grandes proyectos urbanos (GPU) aparecen como una forma de intervención recurrente y significativa (Burgess y Carmona, 2009). Los GPU se promovieron como políticas estratégicas que facilitan la reestructuración espacial, atraen inversión extranjera directa y ayudan a reposicionar las ciudades a nivel mundial. En general, incluían complejos de oficinas, inmuebles de alta gama, hoteles cinco estrellas, centros comerciales e instalaciones culturales y de ocio (Cuenya, Novais y Vainer, 2012; Jajamovich y Kozak, 2019). Varios de estos proyectos se crearon en sitios de infraestructura industrial abandonados, como puertos y áreas ferroviarias. Los ejemplos más conocidos y paradigmáticos de GPU son el Inner Harbour de Baltimore, el Quincy Market de Boston y su paseo marítimo, la zona del puerto de Barcelona y el London Canary Wharf. Los programas de renovación portuaria como Puerto Madero (analizado en la siguiente sección) en Buenos Aires y Porto Maravilha en Río de Janeiro contenían referencias directas a la experiencia de

Barcelona. Asimismo, intervenciones urbanas paradigmáticas como el Malecón 2000 en Guayaquil y la creación de nuevos *central business districts* (CBD) en Santa Fe en la ciudad de México y Água Espraiada de São Paulo, ilustran cómo los grandes proyectos urbanos se convirtieron en referentes en la diseminación de políticas públicas en las ciudades latinoamericanas.

En este período, las transferencias de políticas urbanas en ciudades latinoamericanas se han multiplicado y diversificado cada vez más yuxtaponiendo circuitos norte-sur, sur-sur e incluso sur-norte. Estos procesos implicaron, además de organizaciones de transferencia “tradicionales”, redes de ciudades renovadas. Los procesos de neoliberalización en las ciudades latinoamericanas fueron acompañados por iniciativas de descentralización, por renovadas redes intermunicipales y de aprendizaje de las políticas existentes desde el período de preguerra antes de la consolidación de las instituciones del gobierno central. La cooperación intermunicipal en América Latina también ha ido creciendo en este período a través de las relaciones bilaterales y multilaterales, así como redes de ciudades —como Mercociudades— y redes de políticas a las que se unen los gobiernos municipales en cuestiones de política urbana.

Muchos gobiernos urbanos latinoamericanos desarrollaron cooperación intermunicipal con ciudades españolas como Barcelona, Madrid y la Junta de Andalucía. La cooperación al desarrollo incluyó la difusión de las políticas urbanas que se vio fortalecida con la creación de nuevas redes iberoamericanas de ciudades, como la Unión Iberoamericana de Ciudades Capitales (UCCI) —fundada en 1982— y el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), fundado en 1993 (Duque Franco, 2013). Como se verá en la siguiente sección, expertos, políticos y empresas público-privadas de Barcelona estarían especialmente involucrados en las transferencias de las políticas urbanas con ciudades latinoamericanas incluyendo objetivos y técnicas como la planificación urbana estratégica y proyectos de renovación de áreas portuarias, entre otros.

Desde la década del noventa, diversas políticas e innovaciones urbanas latinoamericanas se han convertido en “mejores prácticas” globales, desafiando la prevalencia previa de la difusión de las políticas urbanas en dirección norte-sur. Cabe destacar que la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos —Hábitat II— fue un hito importante en la producción y difusión de *best practices* latinoamericanas. Entre las políticas urbanas que más han sido diseminadas cabe mencionar el presupuesto participativo de Porto Alegre (Peck y Theodore, 2015; Porto de Oliveira, 2017), el transporte urbano y las políticas de sostenibilidad de Curitiba (Sánchez, 2002) y las interven-

ciones de Medellín en transporte urbano y diseño del espacio público (Duque Franco y Ortiz, 2020).

Asimismo, la difusión y el aprendizaje de políticas urbanas en dirección sur-sur se ha convertido en un campo de intervención cada vez más importante para los bancos de desarrollo internacionales, la filantropía global y los *think tanks* globales (Montero, 2020; Sosa y Montero, 2018). A pesar de los puntos de vista optimistas sobre la creciente fuerza de los circuitos sur-sur de transferencias de políticas urbanas, estudios críticos han señalado que el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras instituciones internacionales siguen intermediando esos procesos. De hecho, la ambición de ampliar la capacidad de “asistencia técnica” del Banco Mundial y convertirlo en un “banco de conocimientos” ha aumentado desde mediados de la década del noventa. Al difundir el conocimiento construido en torno a las “mejores prácticas”, es decir, ocupando el lugar de un “mediador del conocimiento”, el Banco Mundial ha invertido cada vez más en redes de conocimiento, comunidades de práctica y tecnología de la información para un mejor intercambio de conocimientos tanto interno como externo (Kessides, 2000; Stone, 2013). La promoción de determinadas prácticas y políticas ya no se hace exclusivamente a través de condicionalidades, sino cada vez más a través de la persuasión, puesta en práctica a través de redes de investigación, conferencias y consultorías (Stone, 2013).

La agenda del año 2000 del Banco Mundial para las ciudades, signada por un renovado énfasis en la “reducción de la pobreza”, destaca la importancia de complementar la asistencia directa del Banco a través de redes dedicadas al intercambio de conocimientos y experiencias entre municipios, centros de investigación y formación y acuerdos de cooperación entre ciudades. Así, el establecimiento de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG: United Cities and Local Governments) a partir de la fusión de redes de ciudades previas en 2004, puede verse como una consecuencia de los aportes del Banco Mundial.

Los siguientes casos ilustran empíricamente las transformaciones en la difusión y circulación de políticas urbanas en el período contemporáneo.

### **1.3.1. Caso 1: grandes proyectos urbanos y Puerto Madero**

Desde 1989, durante la presidencia de Carlos Menem, se desplegaron reformas económicas y políticas como la privatización de industrias y servicios para impulsar una mayor integración con los mercados internacionales. La ciudad de Buenos Aires, cuyo alcalde fue designado por el presidente del país, también estaba implementando un programa de privatizaciones. En este contexto se creó la Corporación Antiguo Puerto

Madero Sociedad Anónima (CAPMSA) como una entidad semipública encargada de desarrollar un plan financiero, regulatorio y físico que asegure el desarrollo del puerto. CAPMSA incorporó agentes del gobierno local y nacional a la vez que promovió un modelo público-privado de gestión urbana (Jajamovich, 2016).

Tras la creación de la Corporación, las autoridades locales de Buenos Aires encargaron un plan maestro para Puerto Madero a una firma barcelonesa. Reflejando la creciente relevancia del turismo de política urbana (González, 2011) en los procesos de transferencia de políticas urbanas, el alcalde Carlos Grosso realizó varios viajes a Barcelona, que en ese momento estaba completando su propia remodelación portuaria y convirtiéndose en un buque insignia de “mejores prácticas”. En ese marco, las autoridades locales de Buenos Aires establecieron convenios de cooperación con expertos barceloneses, reactivando un convenio previo firmado en 1985 entre los ayuntamientos de Barcelona y Buenos Aires. Este acuerdo se remitió a Consultores Europeos Asociados (CEA), una empresa privada formada por Joan Alemany y Joan Busquets. Jordi Borja colaboró en la propuesta como responsable de Tecnologías Urbanas de Barcelona SA (TUBSA), un holding de empresas públicas y privadas especializadas en ofrecer servicios de consultoría a los gobiernos locales en áreas como ingeniería de transporte, saneamiento, geoprocésamiento y gestión pública. En julio de 1990 propusieron el Plan Estratégico Antiguo Puerto Madero (PEAPM), posicionándolo como la primera fase de una cooperación más amplia, que tenía como objetivo reforzar los vínculos entre Buenos Aires y Barcelona y sus respectivas empresas y expertos.

Los procesos de transferencia y circulación de políticas urbanas pueden verse atravesados por conflictos. Así, la propuesta barcelonesa generó resistencias y provocó cambios en el contexto local, estableciendo una serie de discusiones sobre los vínculos entre planes y proyectos, actores públicos y privados, actores extranjeros y locales, entre otros temas. La Sociedad Central de Arquitectos (SCA) cuestionó la legitimidad de los expertos extranjeros, criticó la falta de participación de los arquitectos locales y la ausencia de un plan integral de la ciudad que incluyera el proyecto de Puerto Madero y señaló el carácter mayormente inmobiliario del PEAPM.

Debido a todas las críticas y los conflictos generados, las autoridades locales abandonaron el plan barcelonés. Así, posteriormente, involucraron a los arquitectos locales y, en julio de 1991, la SCA organizó un concurso de ideas a través de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Si bien se redujo la superficie a construir (de 3.000.000 a 1.500.000 metros cuadrados de superficie), la SCA dejó de reclamar la necesidad de un plan más amplio. También se dejó atrás la combinación

de sistemas de venta y cesión de terrenos, propuestos en el proyecto catalán, priorizando la venta de tierras.

Si bien la propuesta catalana fue finalmente rechazada, las perspectivas de planificación urbana estratégica y de planificación por proyectos se mantuvieron y reforzaron la participación del capital privado en la ciudad. Esta perspectiva se legitimó al involucrar a los arquitectos locales y al mantener el principal aporte de la consultoría española: un sistema de gestión con iniciativa pública y financiación privada. Las contingencias políticas son parte de estos procesos de circulación de políticas urbanas. Lejos de la pasividad y estabilidad de intereses, los actores políticos emergentes locales utilizaron, y eventualmente abandonaron parcialmente, las propuestas en circulación para construir y posibilitar coaliciones de actores en procesos abiertos (Silvestre y Jajamovich, 2021).

#### *1.3.1.1. Puerto Madero y circuitos Sur-Sur*

Veinte años después del rechazo local a la propuesta barcelonesa, la Corporación Antiguo Puerto Madero (CAPMSA) editó un libro auto celebratorio apuntando dos cuestiones. Primero, el libro señala que el proyecto de Puerto Madero está próximo a completar la urbanización de la zona. En segundo lugar, la Corporación se presenta a sí misma como exportadora de una fórmula urbana “exitosa” en diversas ciudades latinoamericanas.

En 1999, la Corporación modificó sus funciones más allá de la urbanización de proyecto Puerto Madero ampliando sus alcances e incluyendo la posibilidad de realizar consultorías por fuera del área. Así, expertos locales y la CAPMSA, que previamente habían participado en procesos de transferencia de políticas urbanas con expertos catalanes, se convirtieron en consultores en otras ciudades latinoamericanas como Mendoza, Posadas, Corrientes, Resistencia, Santiago de Chile, Encarnación, Río de Janeiro, Asunción, Santo Domingo y Barranquilla. Estos intercambios tomaron diversas formas: consultoría en planificación, estudios de viabilidad, asistencia técnica, formulación y desarrollo conceptual de alternativas de urbanización, etc.

Si los profesionales o políticos de distintas ciudades latinoamericanas establecen convenios de cooperación con CAPMSA o visitan Puerto Madero para aprender de su experiencia es porque han oído hablar previamente de la misma a través de la prensa, literatura especializada, documentos de políticas, redes de políticas y exposiciones. Es decir, a través de complejas infraestructuras de información involucradas en los procesos de circulación y movilidad de las políticas urbanas. El proyecto Puerto Madero y CAPMSA también recibieron premios internacionales, participaron en diversas exposiciones, así como en diferentes redes

de ciudades (como la Asociación Internacional de Villas y Puertos). CAPMSA también promovió el proyecto a través de publicaciones, sitios web, redes sociales, participó en concursos internacionales, comenzó a ser estudiado como un ejemplo de “mejores prácticas” en programas de planificación y se incluyó como ejemplo en libros y manuales como el escrito por Borja y Castells (1997), traducido a diferentes idiomas y que contó con el apoyo de Naciones Unidas.

El caso de Puerto Madero nos ayuda a discutir cómo los grandes proyectos urbanos se canalizan, adaptan, resisten, implementan y recirculan a través de redes específicas (Silvestre y Jajamovich, 2021a). El abordaje de la circulación de políticas urbanas entre políticos, expertos e instituciones de Barcelona y Buenos Aires nos permiten discutir, en perspectiva histórica, dicotomías estrictas entre “importación” y “exportación”, así como entre circuitos norte-sur y sur-sur (Jajamovich, 2018), como también veremos a continuación.

### **1.3.2. Caso 2: los ciclos de desarrollo del *slum upgrading***

Las prácticas e ideas de *slum upgrading*, o mejoramiento de barrios, se han difundido más ampliamente en América Latina desde la década del sesenta, siendo posible observar dos ciclos diferentes de circulación de estas experiencias. El primer ciclo, dentro de una perspectiva predominante de erradicación de barrios informales, estuvo marcado por experiencias innovadoras pero puntuales, como el trabajo de Turner en las barriadas peruanas y las primeras mejoras en Río de Janeiro. La difusión de ideas para mejorar barrios informales en este momento se enriqueció no solo por los circuitos profesionales (conferencias, visitas oficiales y reuniones) sino también por la generalización, en diferentes países de América Latina, del trabajo pastoral católico entre las comunidades pobres, especialmente en lo que respecta a los derechos a la tierra (Brum, 2005). La participación popular fue una de las consignas del momento.

El segundo ciclo, que comenzó a gestarse a mediados de los noventa, está marcado por la creciente importancia de las agencias multilaterales en el financiamiento de proyectos de mejoramiento de barrios informales, el cual, de alguna manera, puede ser comprendido como consecuencia del protagonismo que tuvieron las experiencias de mejoramiento de barrios puntuales de la década del ochenta. Estas experiencias de mejoramiento de barrios, desarrolladas sobre la base de una fuerte participación popular, habían llevado a los organismos multilaterales a revisar su desempeño, ampliando el financiamiento para este tipo de programas en la región (Campbell, 1997). Junto a este reconocimiento, cobraba fuerza la idea de que el sector público



era incapaz de resolver solo todos los problemas de vivienda urbana (Brakarz, Greene, Rojas, 2002).

Las experiencias habitacionales basadas en la fuerte participación de los residentes de Brasil, Costa Rica, Venezuela y México ganaron prominencia en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) celebrada en Estambul en 1996. Sin embargo, el argumento a favor de las políticas integradas de mejoramiento fue acompañado por la defensa del funcionamiento de los mercados inmobiliarios (Beall, 1996). Así, se incluyó el aumento de la participación del sector privado en programas de mejoramiento de barrios informales, que se hicieron más complejos, combinando la provisión de infraestructura, equipamiento social y tenencia de la tierra.

#### *1.3.2.1. La construcción y difusión de la experiencia brasileña*

La experiencia brasileña es ejemplar respecto a este segundo ciclo. El regreso a la democracia a principios de la década del ochenta permitió el surgimiento de un conjunto de instrumentos legales para el reconocimiento de asentamientos ilegales y la implementación de proyectos de mejoramiento de barrios informales que a menudo dependían del trabajo de las comunidades y, lo que es más importante, de su participación en los procesos de toma de decisiones (Denaldi, 2003). Así, desde mediados de los años noventa, aprovechando una década de experiencia acumulada y el creciente soporte de las agencias multilaterales, los programas de mejora de barrios se volvieron más complejos, abarcando asentamientos enteros y combinando intervenciones físicas y la tenencia de tierras para “integrar” las *favelas* al tejido de la ciudad. Sin embargo, el rol de los residentes gradualmente se redujo (Maricato, 1996).

El más representativo de los programas de esta década es ciertamente el Programa Favela-Bairro, iniciado en 1994. El programa se basó en la experiencia de una década del anterior Proyecto Mutirão, avanzando en los procedimientos formales para la aprobación de proyectos (Freire, Freire-Medeiros y Cavalcanti, 2009), que eran un impedimento para el financiamiento de las agencias multilaterales. De un lado, hubo mucho más énfasis en el aspecto del diseño urbano, incluso con la participación de reconocidos estudios de arquitectura. Por otro lado, el contenido político y de emancipación de la comunidad que tenía el Proyecto Mutirão fue vaciado. Según el personal del Banco Interamericano de Desarrollo, Favela-Bairro fue una iniciativa clave que influyó en muchas transformaciones de las nuevas políticas urbanas financiadas por el Banco en otros países de América Latina (Brakarz, Greene y Rojas, 2002).

Otro ejemplo de considerable visibilidad y difusión internacional por las agencias multilaterales fue el Programa Guarapiranga, desarrollado por el municipio de São Paulo entre 1995 y 2000, con financiamiento del Banco Mundial. En síntesis, se puede decir que la experiencia brasileña en este segundo ciclo revela un *win-win game* entre agencias multilaterales y actores políticos locales. Para las primeras permitió extender su poder e influencia, mientras que para los actores políticos locales ha sido una oportunidad para impulsar su carrera tanto en el ámbito nacional como internacional.

Esta “asociación exitosa” ganó otro capítulo en los años 2000 con la creación de la *Cities Alliance*, la coalición de múltiples financiadores, creada en 1999, para difundir programas de mejoramiento de barrios informales (*slum upgrading*) y la planificación estratégica (*city development strategies*). Entre 2001 y 2019, *Cities Alliances* radicó su oficina para América Latina y el Caribe en São Paulo y ofreció asistencia técnica para el desarrollo tanto de programas municipales como a nivel nacional. A su vez, esta coalición se ha basado en la experiencia brasileña para difundir propuestas de mejora de barrios informales en todo el mundo.

## CONCLUSIONES

En este trabajo hemos enfatizado el carácter relacional de las políticas urbanas y los procesos urbanos en América Latina. La formación de las ciudades durante la era colonial y su crecimiento exponencial desde la segunda mitad del siglo XIX estuvo marcada por una variedad de flujos: bienes, inversiones, personas e ideas. La búsqueda de tornarse “civilizado”, “moderno” y/o “desarrollado”, proporcionó un terreno relevante para la importación de modelos y prácticas de otros lugares; como campo de experimentación de nuevas ideas pero también de soluciones localmente surgidas y que luego viajaron lejos a otros lugares del sur y del norte.

El recorrido histórico desplegado permite observar el rol fundamental que juegan las élites locales en la “importación” y adaptación de modelos circulantes, ya sea promoviendo vínculos directos con planificadores europeos y norteamericanos, negociando los términos de los préstamos y asistencia técnica con organismos multilaterales o difundiendo y promoviendo iniciativas locales desde las últimas décadas del siglo XX.

Vista desde el norte, la región ha sido señalada en ocasiones como propicia para ensayar futuros alternativos. La ola de políticas urbanas progresistas desde la década del noventa y la llegada al poder de partidos asociados al posneoliberalismo en la década de 2000 (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Venezuela) parecían presagiar una era

de alternativas al neoliberalismo. En efecto, diversos académicos que examinaron el revanchismo que marcó a las ciudades del norte global estaban ansiosos por moderar sus análisis aleccionadores con puntos de vista optimistas (quizás se podría decir de celebración) de ejemplos latinoamericanos que “desafiaron” el neoliberalismo o que incluso marcaron el paso a un período “posneoliberal” (Novy y Meyer, 2009; Peck et al., 2010).

Aunque se desarrollaron en contextos de transición democrática y fuerte participación popular en la política, las “innovaciones” latinoamericanas, también se enmarcaron en el despliegue de reformas neoliberales (Dagnino, 2004; Caldeira y Holston, 2015). Así, su sentido original se transforma y despolitiza a la vez que son crecientemente movilizadas por actores políticos provenientes de distintos espectros.

Durante mucho tiempo, la producción y difusión de “mejores prácticas” ha sido objeto de feroces críticas por parte de la academia latinoamericana, señalando cómo y quiénes las producen, difunden y materializan (Vainer, 2000; Sánchez, 2002). Las narrativas de estas mejores prácticas, desplegadas en textos y manuales, reconstruyen selectivamente los procesos locales, opacando críticas y contestaciones. Esta clase de operación también revela un juego donde todos ganan o buscan ganar. Para las agencias multilaterales ha sido una forma de extender su poder e influencia mientras que para los actores políticos locales ha sido una oportunidad de impulsar su carrera tanto en el ámbito local como internacional (Bertelli, 2018; Saraiva, 2019). No obstante, a pesar de los argumentos y narrativas tecnocráticas sobre mejores prácticas, los procesos de difusión y circulación de políticas urbanas también están atravesados por conflictos e incongruencias.

Las investigaciones actuales sobre difusión, circulación y movilidad de políticas urbanas en ciudades latinoamericanas permiten señalar diversas fronteras de conocimiento. Aunque exhiban nuevas formas y flujos en el período actual, el flujo de ideas y técnicas de planificación a través de las fronteras nacionales no es un fenómeno nuevo, tal como se vio en las secciones anteriores. En este sentido, se precisa mayor diálogo entre perspectivas como las de movilidad de las políticas urbanas —*polity mobility*— y aportes como los ofrecidos por las historias de la planificación urbana y el urbanismo. Así, podremos avanzar en dar cuenta de continuidades y cambios en procesos de difusión, circulación y movilidad de políticas urbanas (Harris y Moore, 2013) evitando presentismos o fetichismos de las novedades.

El nexo entre relacionalidad y territorialidad de las políticas urbanas es otro tema relevante que merece mayor investigación. Las investigaciones sobre movilidad de políticas urbanas ha tendido a concentrarse en qué se mueve y quiénes las mueven prestando menos

atención a los procesos de aterrizaje, territorialización o *grounding* de ideas dominantes en campos locales de formulación de las políticas locales. El lado de la “demanda” situado usualmente al final del proceso de movilización o circulación (por ejemplo, autoridades y actores políticos locales) suele describirse como pasivo o con intereses estables. Esta suposición es problemática ya que da por sentadas —y simplifica— asimetrías de poder en el flujo de políticas urbanas, particularmente en casos donde ciudades del norte global se presentan como “sitios de exportación” para una audiencia y “sitios de importación” del sur global (Silvestre y Jajamovich, 2021).

Las asimetrías de poder deben ser consideradas con mayor profundidad en los procesos de difusión, circulación y movilidad de políticas urbanas a la hora de comprender qué está en movimiento y qué permanece inmóvil. Así, en diálogo con la literatura poscolonial urbana y la discusión reciente sobre la colonialidad de los modelos urbanos (Vainer, 2014), también es necesario ampliar las experiencias y circuitos, aún limitados, que informan las conceptualizaciones recientes sobre circulación de políticas urbanas. En este sentido, se necesitan más investigaciones para analizar qué significan los más recientes circuitos sur-sur en la larga historia de procesos asimétricos de difusión, circulación y movilidad de políticas urbanas.

Nuevas investigaciones permitirán ampliar el universo de actores bajo análisis en la circulación de políticas urbanas. En esa senda, es necesario analizar la participación de empresas privadas en estos procesos, incluyendo operadores inmobiliarios, agentes de mercados financieros, *think tanks* (Lederman, 2020), empresas de tecnología e incluso industrias extractivistas, entre otros. Asimismo, es necesario considerar la participación de movimientos sociales urbanos (Coli, 2017), como agentes de circulación de políticas urbanas —con sus propias agendas urbanas y redes transnacionales— pero también en su rol de impugnar y resistir iniciativas de difusión de políticas urbanas promovidas por agentes públicos y/o privados. En este sentido, también es necesario analizar las resistencias a la transferencia de políticas —*policy transfer resistances*— y la circulación de políticas y prácticas urbanas alternativas y/o progresistas. Mal harían los y las investigadores e investigadoras en olvidar que los procesos de circulación, movilidad, transferencia y difusión de políticas urbanas también forman parte de disputas más amplias sobre la ciudad y el derecho a habitarla.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abreu, Maurício A. (1987). *A evolução urbana do Rio de Janeiro*. IPP/PCRJ.

- Almandoz, Arturo (1999). Longing for Paris: The europeanized dream of Caracas urbanism 1870-1940. *Planning Perspectives*, 14 (3), 225-248.
- Almandoz, Arturo (Ed.) (2002). *Planning Latin America capital cities 1850-1950*. Londres: Routledge.
- Almandoz, Arturo (2006). Urban planning and historiography in Latin America. *Progress in Planning*, 2 (65), 81-123.
- Almandoz, Arturo (2008). Despegues sin madurez: Urbanización, industrialización y desarrollo en la Latinoamérica del siglo XX. *EURE*, 34 (102), 61-76.
- Beall, Jo (1996). Building a city for all: notes after Habitat II. *City*, 1 (5-6), 133-141.
- Benchimol, Jaime L. (1992). *Pereira Passos, um Haussmann tropical: a renovação urbana do Rio de Janeiro no início do século XX*. Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes / DGDIC.
- Benmergui, Leandro (2009). The Alliance for Progress and housing policy in Rio de Janeiro and Buenos Aires in the 1960s. *Urban History*, 36 (2), 303-326.
- Bertelli, Lucrecia (2018). *What kind of global city? Circulating policies for slum upgrading in the making of world-class Buenos Aires*. Tesis de maestría. Department of Geography and Environment, London School of Economics and Political Science.
- Borja, Jordi (Ed.) (1996). *Barcelona: un modelo de transformación urbana 1980-1995*. PGU, UNCHS/PNUD/World Bank/GTZ.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997). *Local & global: management of cities in the information age*. Londres: Routledge.
- Brakarz, José, Greene, Margarita y Rojas, Eduardo (2002). *Cities for all – recent experiences with Neighborhood Upgrading Programs*. Inter-American Development Bank.
- Brum, Mário (2005). Despertar e incentivar: a Pastoral de Favelas e o movimento comunitário de favelas cariocas na Redemocratização. *Revista Cantareira*, 2 (3), 1-48 paragraphs. <http://www.historia.uff.br/cantareira>.
- Burgess, Rod y Carmona, Marisa (2009). The shift from master planning to strategic planning. En Marisa Carmona; Rod Burgess y Sakke Badenhorst (Eds.), *Planning through projects: Moving from master planning to strategic planning - 30 cities* (pp. 12-42). Amsterdam: Techne Press.
- Caldeira, Teresa y Holston, James (2005). State and urban space in Brazil: From modernist planning to democratic interventions. En Aihwa Ong y Stephen Collier (Eds.), *Global Assemblages: Technol-*

- ogy, politics, and ethics as anthropological problems (pp. 393-416). Oxford: Blackwell.
- Campbell, Tim (1997). *Innovations and risk taking: the engine of reform in local government in Latin America and the Caribbean*. World Bank Discussion Paper 3, 57. The World Bank.
- Chavez, Roberto; Vilorio, Julie y Zipperer, Melanie (2000). *Interview to John F.C. Turner*. <http://siteresources.worldbank.org/INTUSU/Resources/turner-tacit.pdf>
- Choay, François (2005). *Urbanismo*. Perspectiva.
- Cochrane, Allan (2011). Making up global urban policies. En Gary Bridge y Sophie Watson (Eds.), *The New Blackwell Companion to the City* (pp. 738-746). Nueva Jersey: Wiley-Blackwell.
- Cochrane, Allan y Ward, Kevin (2012). Researching the geographies of policy mobility: confronting the methodological challenges. *Environment and Planning A*, 44 (1), 5-12.
- Cody, Jeffrey W. (2003). *Exporting American Architecture, 1870-2000*. Londres: Routledge.
- Cohen, Michael; Madavo, Callisto y Dunkerley, Harold (1983). *Learning by doing: World Bank lending for urban development, 1972-82*. Washington, D.C.: World Bank.
- Cohen, Michael (2015). John F.C. Turner and housing as a verb. *Built Environment*, 41 (3), 412-418.
- Coli, Luis R. (2017). Mobilidade internacional de políticas e perspectivas contra hegemônicas: consensualismo, resistência e planejamento urbano. *XV Simpósio Nacional de Geografia Urbana - XV SIMPURB, Salvador. Anais do XV Simpósio Nacional de Geografia Urbana*.
- Cuenya, Beatriz; Novais, Pedro y Vainer, Carlos (Eds.) (2012). *Grandes proyectos urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasilera*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Dagnino, Evelina (2004). Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, 5, 139-164.
- Darnton, Christopher (2012). Asymmetry and agenda-setting in U.S.-Latin American relations: Rethinking the origins of the Alliance for Progress. *Journal of Cold War Studies*, 14 (4), 55-92.
- Denaldi, Rosana (2003). *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. Tesis de doctorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- Duque Franco, Isabel (2013). Trayectoria y perspectivas del planeamiento estratégico en las ciudades latinoamericanas. En Isabel Duque

- Franco (Ed.), *Historiografía y planificación urbana en América Latina* (pp. 301-341). Universidad Nacional de Colombia.
- Duque Franco, Isabel (2020). Medellín-Barcelona: redefiniendo las formas de cooperación y la circulación de políticas urbanas (1995-2017). *IBEROAMERICANA*, 20 (74), 101-124.
- Duque Franco, Isabel y Ortíz, Catalina (2020). Medellín in the headlines: The role of the media in the dissemination of urban models. *Cities* 96, doi: 10.1016/j.cities.2019.102431.
- Edwards, Sebastian (2009). *Forty years of Latin America's economic development: From the alliance for progress to the Washington consensus*. NBER Working Paper Series. Working Paper 15190. National Bureau of Economic Research.
- Ewen, Shane y Saunier, Pierre (2008). *Another global city. Historical explorations into the transnational municipal moment 1850-2000*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Freire, Américo O.G., Freire-Medeiros, Bianca y Cavalcanti, Mariana (Orgs.) (2009). *Lu Petersen: militância, favela e urbanismo*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- García-Ramón, María Dolores y Albet, Abel (2000). Pre-Olympic and post-Olympic Barcelona, a “model” for urban regeneration today? *Environment and Planning A*, 32 (8), 1331-1334.
- González, Sara (2011). Bilbao and Barcelona in “motion”. How urban regeneration “models” travel and mutate in the global flows of policy tourism. *Urban Studies*, 48 (7), 1397-1418.
- Gorelik, Adrián (1998). *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Gorelik, Adrián (2017). Pan-American routes: A continental planning journey between reformism and the cultural Cold War. *Planning Perspectives*, 32 (1), 47-66.
- Hardoy, Jorge (1988). Teorías y prácticas urbanísticas en Europa entre 1850-1930. Su traslado a América Latina. En Jorge Hardoy y Richard Morse (Eds.), *Repensando la Ciudad de América Latina* (pp. 97-126). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Harris, Andrew y Moore, Susan (2013). Planning histories and practices of circulating knowledge. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37 (5), 1499-1505.
- Harris, Richard (2003). A double irony: The originality and influence of John F.C. Turner. *Habitat International*, 27, 245-269.
- Harris, Richard (2020). Neighborhood upgrading: A fragmented global history. *Progress in Planning*, 42 (100432). <https://doi.org/10.1016/j.progress.2019.04.002>.

- Hietala, Marjatta (1987). *Services and urbanization at the turn of the century. The diffusion of innovations*. Helsinki: SHS.
- Home, R. (1990). Town planning and garden cities in the British colonial empire 1910-1940. *Planning Perspectives*, 5 (1), 23-37.
- Horne, Janet R. (2002). *A social laboratory for modern France: The Musée Social and the rise of the welfare state*. North Carolina: Duke University Press.
- Jacobs, Jane y Lees, Loretta (2013). Defensible space on the move: revisiting the urban geography of Alice Coleman. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37 (5), 1559-1583.
- Jajamovich, Guillermo (2016). Historicizing the circulation of urban policies through career paths analysis: Barcelonian experts and their role in redeveloping Buenos Aires "Puerto Madero". *IBEROAMERICANA*, 12 (62), 167-183.
- Jajamovich, Guillermo (2017). América Latina y las asimetrías de poder en abordajes sobre producción y circulación de políticas y teorías urbanas. *Quid*, 16 (8), 160-173.
- Jajamovich, Guillermo (2018). *Puerto Madero en movimiento. Un abordaje a partir de la circulación de la Corporación Antiguo Puerto Madero (1989-2017)*. Buenos Aires: TESEO-IEALC.
- Jajamovich, Guillermo y Cortés, Alexis (2019). Latin American Cities. En Anthony Orum (Ed.), *The Encyclopedia of Urban and Regional Studies* (pp. 1088-1097). Malden: Wiley-Blackwell.
- Jajamovich, Guillermo y Kozak, Daniel (2019). Urban megaprojects. En Anthony Orum (Ed.), *The Encyclopedia of Urban and Regional Studies* (pp. 2425-2427). Malden: Wiley-Blackwell.
- Jones, Gareth A. y Ward, Peter M. (1994). The World Bank's "New" Urban Management Programme: Paradigm shift or policy continuity? *Habitat International*, 18 (3), 33-51.
- Jones, Branwen G. (2012). "Bankable Slums": The global politics of slum upgrading. *Third World Quarterly*, 33 (5), 769-789.
- Kessides, Christine (2000). *Cities in transition: World Bank urban and local government strategy*. World Bank.
- King, Anthony D. (1989). Colonialism, urbanism and the capitalist world economy. *International Journal of Urban and Regional Research*, 13 (1), 1-18.
- Lederman, Jacob (2020). *Chasing world-class urbanism: Global policy versus everyday survival in Buenos Aires*. University of Minnesota Press.
- Leme, Maria C.S. (Ed.) (1999). *Urbanismo no Brasil: 1895-1965*. Nobel/FAUUSP/FUPAM.



- Liernur, Jorge y Pschepiurca, Pablo (2008). *La red austral: obras y proyectos de Le Corbusier y sus discípulos en la Argentina, 1924-1965*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Liscombe, Rhodri W. (2006). Independence: Otto Koenigsberger and modernist urban resettlement in India. *Planning Perspectives*, 21 (2), 157-178.
- Maricato, Erminia (1996). *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec.
- Marques, Eduardo C.L. (2017). Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32 (95), 1-18.
- McCann, Eugene (2013). Policy boosterism, policy mobilities, and the extrospective city. *Urban Geography*, 34 (1), 5-29.
- 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*, 17 (429).
- Montaner, Josep M. (1990). El modelo Barcelona. *Geometria*, 10, 2-19.
- Montero, Sergio (2020). Leveraging Bogotá: Sustainable development, global philanthropy and the rise of urban solutionism. *Urban Studies*, 57 (11), 2263-2281. <https://doi.org/10.1177/0042098018798555>
- Needell, Jeffrey D. (1987). *A Tropical Belle Époque: Elite culture and society in turn-of-the-century Rio de Janeiro*. Cambridge University Press.
- Novais, Pedro (2010). *Uma estratégia chamada "Planejamento estratégico". Deslocamentos espaciais e a atribuição de sentidos na teoria do planejamento urbano*. Rio de Janeiro: 7 Letras.
- Novick, Alicia (2003). Foreign Hires: French experts and the urbanism of Buenos Aires, 1907-1932. En Joe Nasr y Mercedes Volait (Eds.), *Urbanism, imported or exported? Native aspirations and foreign plans* (pp. 265-289). Wiley.
- Novick, Alicia (2009). La ciudad, el urbanismo y los intercambios internacionales. Notas para la discusión. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 1 (1), 4-13.
- Novy, Johannes y Mayer, Margit (2009). As "just" as it gets? The European city in the "Just City" discourse. En Peter Marcuse et al. (Eds.), *Searching for the Just City* (pp. 19-39). Routledge.
- Pechman, Robert M. (1996). O urbano fora do lugar? Transferências e traduções das ideias urbanísticas nos anos 20. En Luiz C.Q. Ribeiro y Robert M. Pechman (Eds.), *Cidade, povo e nação - gênese do urbanismo moderno* (pp. 331-362). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

- Peck, Jamie y Theodore, Nik (2010). Mobilizing policy: Models, methods, and mutations. *Geoforum*, 41 (2), 169-174.
- Peck, Jamie y Theodore, Nik (2015). *Fast Policy: Experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*. University of Minnesota Press.
- Peck, Jamie; Theodore, Nik y Brenner, Neil (2010). Postneoliberalism and its malcontents. *Antipode*, 41 (1), 94-116.
- Pereira, Margareth S. (2002). The time of the capitals: Rio de Janeiro and São Paulo: words, actors and plans. En Arturo Almandoz (Ed.), *Planning Latin America's Capital Cities 1850-1950* (pp. 75-108). Routledge.
- Portes, Alejandro y Walton, John (1981). *Labor, class, and the international system*. Academic Press.
- Porto de Oliveira, Osmany (2017). *International policy diffusion and participatory budgeting. Ambassadors of participation, international institutions and transnational networks*. Palgrave Macmillan.
- Ramsamy, Edward (2006). *The World Bank and Urban Development: From projects to policy*. Londres: Routledge.
- Sánchez, Fernanda (2002). *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Rio de Janeiro: 7 Letras.
- Saraiva, Camila (2019). *Urbanismos em conexão e mobilidade de políticas: Trajetórias da Urbanização de favelas em São Paulo (Brasil) e do In-situ upgrading em Durban (África do Sul)*. Tesis de Doctorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Saunier, Pierre-Yves (2002). Taking up the bet on connections: A municipal contribution. *Contemporary European History*, 11 (4), 507-527.
- Saunier, Pierre-Yves (2008). Introduction. Global City, Take 2: A view from urban history. En Shane Ewen y Pierre-Yves Saunier (Ed.), *Another Global City. Historical explorations into the transnational municipal moment 1850-2000* (pp. 1-18). Palgrave.
- Secretaria Especial de Comunicação Social da Prefeitura do Rio de Janeiro (2003). *Das remoções à célula urbana: evolução urbano-social das favelas do Rio de Janeiro*. Prefeitura do Rio de Janeiro.
- Silvestre, Gabriel (2020). Juegos Olímpicos y modelos urbanos: la influencia de Barcelona en la estrategia de megaeventos en Río de Janeiro (1995-2016). *IBEROAMERICANA*, 20 (74), 125-147.
- Silvestre, Gabriel y Jajamovich, Guillermo (2021). The role of mobile policies in coalition building: The Barcelona model as coalition magnet in Buenos Aires and Rio de Janeiro (1989-1996). *Urban Studies*, 58 (11), 2310-2328. <https://doi.org/10.1177/0042098020939808>

- Sosa, Oscar y Montero, Sergio (2018). Expert-citizens: Producing and contesting sustainable mobility policy in Mexican cities. *Journal of Transport Geography*, 67 (1), 137-144.
- Stone, Diane (2013). "Shades of grey": The World Bank, knowledge networks and linked ecologies of academic engagement. *Global Networks*, 13 (2), 241-260.
- Sutcliffe, Anthony (1981). *Towards the Planned City: Germany, Britain, the United States and France, 1780-1914*. Blackwell.
- Temenos, Cristina y McCann, Eugene (2013). Geographies of Policy Mobilities. *Geography Compass*, 7 (5), 344-357.
- Vainer, Carlos (2000). Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. En Carlos Vainer, Otília Arantes y Erminia Maricato (Orgs.), *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos* (pp. 75-104). Petrópolis: Vozes.
- Vainer, Carlos (2014). Disseminating "best practice"? The coloniality of urban knowledge and city models. En Susan Parnell y Sophie Oldfield (Eds.), *The Routledge Handbook on cities of the Global South* (pp. 48-56). Londres: Routledge.
- Ward, Stephen V. (2000). Re-examining the international diffusion of planning. En Robert Freestone (Ed.), *Urban planning in a changing world* (pp. 40-60). E & FN Spon.
- Ward, Stephen V. (2005). A pioneer "global intelligence corps"? The internationalisation of planning practice, 1890-1939. *Town Planning Review*, 76 (2), 119-141.
- Ward, Stephen V. (2010). Transnational planners in a postcolonial world. En Patsy Healey y Robert Upton (Eds.), *Crossing borders. International exchange and planning practices* (pp. 47-72). Londres: Routledge.
- Ward, Stephen V. (2013). Cities as planning models. *Planning Perspectives*, 28 (2), 295-313.