

Mario LUNGO

GRANDES PROYECTOS URBANOS. UNA VISIÓN GENERAL

SÍNTESIS

La realización de intervenciones urbanas de gran envergadura, denominadas usualmente grandes proyectos urbanos, que combinan una escala espacial importante con la complejidad de su gestión, constituyen uno de los rasgos dominantes actuales en las ciudades en todo el mundo.

Estas intervenciones van desde la recuperación de centros históricos hasta la construcción innovadores sistemas de transporte urbano, pasando por la utilización de tierras públicas en desuso (antiguos aeropuertos ó puertos, zonas industriales, etc.) ó la ejecución de proyectos de mejoramiento habitacional de gran dimensión.

Alrededor de esta "nueva forma de hacer ciudad" se plantean una serie de contradicciones: la planificación urbana por proyectos o a través de planes; el dominio del suelo y la captación de las plusvalías generadas; el rol de la institucionalidad pública y del sector privado; la participación ciudadana en estos proyectos; la conformación del equipo gestor; la utilización del marco normativo urbanístico general ó la adopción de marcos específicos; etc. En síntesis la modalidad de gestión urbana a impulsar.

Este artículo constituye una revisión de literatura sobre este tema publicado en Europa, Estados Unidos y América Latina; y recoge la experiencia de los Grandes Proyectos Urbanos presentados en los cursos organizados en Cambridge por el Programa Latinoamericano del Lincoln Institute of Land Policy.

Palabras clave: Grandes proyectos urbanos. Gestión urbana. Participación ciudadana. Valor excedente.

Recibido: 01/2004
Aceptado: 07/2004

Nota: El siguiente artículo se publica postmortem y el mismo fue parte de otras publicaciones posteriores

ABSTRACT

Making far-reaching urban interventions, best known as big urban projects, which combine an important space scale with the complexity of their management, embodies one of the current prevailing features in cities all around the world.

These projects cover the recovery of historical centers and the construction of innovating urban transportation systems, including the use of idle public lands (old airports or ports, industrial areas, etc.) or large-scale housing improvement projects. Some contradictions arise from this "new form of building cities:" urban planning by using projects or plans; control over lands and having surplus value; the role of public institutions and the private sector; the participation of citizens in these projects; the creation of managing teams; the use of the general urban regulatory framework or the adoption of specific frameworks. In short, the kind of urban management to undertake.

This article is a revision of literature on this topic and published in Europe, the United States and Latin America; and it collects the experience of Great Urban Projects presented in courses organized in Cambridge by the Program on Latin American of the Lincoln Institute of Land Policy.

Key-words Big urban projects. Urban management. Participation of citizens. Surplus Value.

En este artículo se discute el papel de los llamados grandes proyectos urbanos (GPU) en el desarrollo reciente en las ciudades latinoamericanas; su papel en la planificación urbana tradicional y en la planificación estratégica; la gestión de la tierra en estos proyectos; los actores y la participación social; el financiamiento y, finalmente, sus principales impactos.

El debate sobre esta temática no es nuevo. Se encuentra presente en los Estados Unidos alrededor de la construcción de megaproyectos, ejecutados sobre todo entre 1950 y finales de los años setenta, y ha predominado en el urbanismo europeo desde la década de los ochenta. En América Latina, no obstante que han existido grandes proyectos o grandes operaciones urbanas desde hace mucho tiempo, esta cuestión se ha estudiado poco y sólo desde hace algunos años. El objetivo de este trabajo es, entonces, contribuir a la discusión de esta temática abordando sus distintos aspectos, entre los que interesa destacar en especial la gestión de la tierra en este tipo de proyectos.

Hay una cuestión previa que es necesario señalar: estamos ante una noción ambigua y contradictoria, y por esta razón elusiva. No se pretende en este trabajo elaborar un concepto definitivo, sino solamente abrir la discusión acerca de lo que se entiende desde diferentes visiones por grandes proyectos urbanos. Evidentemente se debe avanzar en su conceptualización para evitar que usos diversos conduzcan a equívocos o a debates estériles, tal como ha ocurrido con otros temas como el de gobernabilidad o sostenibilidad urbanas.

El trabajo se basa en una revisión bibliográfica difícil de acotar por la ambigüedad misma de esta noción, en el análisis de varios proyectos de este tipo ejecutados en América Latina¹, los que se han comparado con otros realizados en Estados Unidos y Europa, y en discusiones con investigadores invitados o asociados al Lincoln Institute of Land Policy, institución que ha promovido diversas actividades sobre este tema².

Por las razones anteriores, y la gran cantidad de proyectos ejecutados o formulados en las ciudades latinoamericanas (es difícil encontrar una gran ciudad en que no existan intervenciones urbanas de gran envergadura), muchos proyectos que permitirían obtener importantes lecciones no han sido analizados, quedando así una tarea pendiente para la investigación urbana.

■ GRANDES PROYECTOS URBANOS, UNA NOCIÓN ELUSIVA Y CONTRADICTORIA

Por grandes proyectos urbanos se entiende en este trabajo no sólo las grandes obras emblemáticas, sino también grandes operaciones urbanas que asumen, en muchos casos, la forma de programas de intervención a través de un conjunto de acciones urbanas de nivel intermedio que por su integración tienen un profundo impacto en el desarrollo de una ciudad. La importancia del estudio de los grandes proyectos u operaciones urbanas en el momento actual deriva de la profunda transformación que está generando el proceso de globalización, redefiniendo las funciones de las ciudades y colocando la cuestión de la competitividad

1/ Se ha elaborado un catálogo con una descripción de éstos proyectos.

2/ Entre ellas el curso latinoamericano anual sobre Grandes Proyectos Urbanos que realiza el Programa Latinoamericano del Lincoln Institute of Land Policy

de las mismas, con todo lo problemático y discutible que significa la aplicación de este concepto económico para el desarrollo urbano, en un primer plano en la planificación del desarrollo de las ciudades.

Aunque a lo largo de las últimas décadas en las ciudades latinoamericanas encontramos como mencionamos antes numerosos proyectos u operaciones de gran envergadura, no se ha elaborado y ni en los estudios urbanos ni en planificación urbana tradicional, una conceptualización específica sobre estos. No es sino hasta los últimos años, con la introducción del enfoque de la planificación estratégica, cuando estos pasan a ocupar una posición privilegiada como acciones claras para impulsar el desarrollo de las ciudades, comenzándose a elaborar su conceptualización, sistematizando ideas sobre diferentes aspectos relacionados con esta temática. Existe, no obstante estos esfuerzos, un obstáculo a considerar: la enorme diversidad de este tipo de proyectos, lo que plantea un importante desafío analítico.

Efectivamente, cuando hablamos de grandes proyectos urbanos, ¿de qué tipo de intervenciones urbanas estamos exactamente hablando? Estos proyectos pueden ser la recuperación de centros históricos; la construcción de sistemas de transporte público masivos, la reutilización de antiguas zonas industriales, militares, ferroviarias, portuarias, aeroportuarias, etc.; la rehabilitación de grandes áreas de vivienda degradada; la construcción de nuevas zonas turísticas o recreativas, etc. A esta diversidad se agregan los problemas de la definición de la escala y la multiplicidad de actores presentes que caracterizan este tipo de proyectos urbanos. Aquí encontramos una diferencia del contenido de esta temática en América Latina con relación a Estados Unidos y Europa. En la primera se incluyen intervenciones urbanas de muy distinto tipo y con diferentes objetivos como los mencionados antes, mientras que en Estados Unidos prevalecen las grandes construcciones de infraestructura urbana y en Europa la discusión se orienta hacia los grandes proyectos urbanos de corte emblemático. Lo anterior introduce matices en la valoración de los efectos en este tipo de grandes intervenciones sobre la ciudad.

En esta diversidad encontramos factores determinantes y lógicas de actuación muy diferentes que obedecen a la compleja heterogeneidad de los intereses presentes, dificultando la conceptualización de los llamados genéricamente grandes proyectos urbanos. Este es uno de los puntos que es urgente debatir. Para ejemplificar esta diversidad presentamos en el Anexo y una muestra de grandes proyectos urbanos realizados en algunas ciudades latinoamericanas.

La noción de proyecto urbano surge en Europa en los años setenta, asociada a las contradicciones existentes entre los proyectos arquitectónicos de gran dimensión y los planes urbanos, que no se limitaban a los aspectos espaciales. Posteriormente el proyecto urbano pasa a ser entendido como una actuación pública sobre un segmento de la ciudad pero articulada a una visión global de la misma y a los problemas económicos y sociales. Con este cambio la noción de proyecto urbano compite con la de plan urbano al ser más atractiva para los inversionistas privados al precisar las propuestas espaciales e incluir, además de aspectos económicos claves, objetivos sociales, culturales y ambientales, y exigir el acuerdo de múltiples actores, entre ellos los privados,

aunque estén conducidos por el poder público. A partir de este cambio en la noción de proyecto urbano éste se impone en el urbanismo europeo desde los años ochenta, generando propuestas analíticas en función de los distintos niveles de intervención (véase cuadro 1, adaptado por el autor de este artículo a partir de la propuesta hecha en Ingallina, 2001).

CUADRO 1 Distintos Niveles de Intervención Urbana



Un ejemplo de cómo un gran proyecto urbano se convierte en un proyecto urbano global es Euralille, expuesto por la autora mencionada, que tiene por objetivo contrarrestar la declinación económica de la región noreste de Francia. Un gran proyecto urbano se convierte así en una acción global y negociada para crear una transformación sustancial en un ámbito metropolitano. Subyace aquí la cuestión de la escala que definiría un proyecto de este tipo: ¿geográfica? ¿financiera?

Consideramos que la clave está en la complejidad económica y social y no sólo en la escala, aunque ésta sea una condición necesaria, lo que introduce mayores problemas a un intento de construir una tipología de grandes proyectos urbanos o de construir indicadores específicos para el análisis de éstos.

El gran proyecto urbano es una noción polisémica, pero se puede entender como el hecho de articular una estrategia fuerte alrededor de apuestas urbanas y socioeconómicas de gran dimensión y larga duración que inciden en el desarrollo de una ciudad. No debe, sin embargo, limitarse a una acción urbana específica como un proyecto arquitectónico de gran dimensión, ni confundirse con el proyecto de ciudad. Como ha planteado una planificadora, una intervención urbana de este tipo debe, entre otras cuestiones, tener las siguientes características:

- preparar a la ciudad para su vocación futura;
- ser factible;
- pasar de la oferta a la demanda y guiarla;
- ser de carácter estratégico;
- apoyarse en las características del lugar;
- contar con una conducción fuerte durante toda su ejecución.

En síntesis, debe ser un programa motor, una palanca para el desarrollo de la ciudad (Masbounji, 2001). Estamos, aquí, ante una concepción claramente elaborada favorable a estas intervenciones.

Los grandes proyectos urbanos constituyen uno de los rasgos claves del urbanismo europeo de finales del siglo XX, aunque la intervención sobre partes enteras de una ciudad no es un hecho nuevo. Lo novedoso es que los grandes proyectos urbanos de última generación son pensados como elementos mediadores entre las exigencias espaciales de las inversiones económicas en las grandes metrópolis y

su propia transformación urbana, lo que cuestiona la planificación tradicional por las siguientes razones: realizarse en una temporalidad prolongada; ser una obra pública, aunque exista inversión privada; tener orígenes diversos pero estar guiados por una voluntad e idea compartida por los principales actores urbanos (Ezquiaga, 2001).

Oportuno es destacar que este autor hace una clasificación de los grandes proyectos urbanos. Los de la primera generación y se caracterizan por:

- tener por objeto la construcción de infraestructuras o servicios urbanos, recuperando y ampliando el concepto de “obra pública”;
- estar basados, por la razón anterior, en el protagonismo público e intervención directa de gobierno central o municipal;
- estar concebidos como motores de la transformación urbana y recuperación del medio ambiente;
- brindar atención prioritaria al espacio público.

Los de la segunda generación se diferencian por:

- diversificar los objetos de intervención (conformación de nuevas centralidades, mejoramiento de zonas pobres, etc.);
- romper los límites geográficos de las intervenciones urbanísticas tradicionales llegando incluso a la periferia;
- introducir criterios de rentabilidad económica incorporando al sector privado en la gestión.

Los de la tercera generación, muchos de ellos grandes proyectos metropolitanos, se singularizan por:

- ser concebidos como motores de desarrollo del espacio metropolitano;
- promover la recuperación integral de los centros históricos, no sólo del patrimonio histórico;
- contribuir a la transformación de la periferia interna creando nuevas centralidades.

Encontramos en esta clasificación una cercanía con la visión latinoamericana actual, que incluye entre los grandes proyectos urbanos intervenciones de diferente tipo.

La trayectoria de los grandes proyectos urbanos en Estados Unidos muestra sensibles diferencias con la seguida en Europa. Las ciudades norteamericanas han sido extraordinariamente independientes de los gobiernos estatales y federal, pero altamente dependientes de las decisiones de inversión del sector privado. Simultáneamente, han hecho énfasis en la competencia entre ellas para captar inversiones privadas. Los instrumentos que tienen las ciudades para conseguir estos objetivos son de dos tipos: incentivos (cambios en la regulación, disminución de impuestos e intereses, etc.), o la construcción de grandes infraestructuras, de alto costo, construidas por el sector público, especialmente el gobierno federal. Aquí se ubican los llamados megaproyectos mencionados al inicio (Altshuler y Luberoff, 2003).

En Estados Unidos se pueden distinguir tres etapas: antes de 1950, donde hay poca inversión estatal y federal; entre 1950 y finales de los años setenta, la era de los megaproyectos financiados por los gobiernos estatales y el gobierno federal; y entre estos últimos años y el año 2000, cuando disminuye la inversión en megaproyectos de estos niveles gubernamentales y cambian de tipo: sistemas ferroviarios de transporte, instalaciones deportivas, centros de convención, etc., en lugar de grandes autopistas o aeropuertos construidos en las décadas precedentes.

En el último período surge una oposición social organizada, apoyada en cuestiones ambientales, que se enfrenta a los megaproyectos del período anterior. Pero la era de estos no ha finalizado, lo que ha cambiado es su tipo, el origen de su financiamiento y el peso de la opinión pública en torno a ellos.

La cuestión de la participación social nos conduce de nuevo a la concepción de grandes proyectos urbanos prevaleciente en Europa. Uno de los ejemplos paradigmáticos de los mismos son las diferentes intervenciones realizadas en la ciudad de Barcelona, especialmente durante los años noventa. Al respecto se ha sostenido (Borja, 1995), que no se deben hacer planteamientos aislados o sectoriales ya que estas intervenciones tienen un carácter polivalente y estratégico. El efecto global no viene dado por la suma de un conjunto de actuaciones sectoriales sino por la de una programación y gestión combinadas que comienzan con la participación ciudadana, continúa con la polivalencia de las actuaciones y progresa cuando estimula las intervenciones públicas y privadas, pasando del proyecto urbano al proyecto de ciudad.

Se insiste en que no debe pensarse que cada proyecto o intervención va a resolver uno solo sino varios problemas, a distintas escalas y con varias funciones (Borja, 2001). En varias ciudades latinoamericanas podemos encontrar grandes proyectos urbanos que cumplen con esta característica, entre ellos el Transmilenio construido en Bogotá.

Un gran proyecto urbano o una gran operación urbana no son necesariamente una intervención única de gran dimensión en la ciudad, sino también, como decíamos antes, puede estar integrado por un conjunto de pequeñas y medianas intervenciones que siguen una misma lógica y, en algunos casos, corresponden a una sola pieza urbana (véase Garay, 2004).

Sin embargo, los grandes proyectos urbanos, por el hecho de que muchos de ellos han contribuido a una mayor segregación socio-espacial en las ciudades y al desplazamiento de población pobre (procesos de elitización) provocado impactos ambientales negativos, canalizado el uso de recursos públicos para intervenciones privadas y, sobre todo, creado condiciones para la apropiación individual de la valorización de la tierra urbana; por ello han sido fuertemente criticados.

Así, los grandes proyectos urbanos han sido ante todo, para varios analistas críticos, construcciones monumentales, impulsadas en la mayoría de casos por iniciativa gubernamental, destinados a canalizar hacia la empresa privada los beneficios de la recuperación del entorno urbano donde se construyen estos proyectos. Una especie de show cases con una gran función mediática para facilitar el consenso de los actores. Estaríamos en el punto límite en el que se sostiene que estos proyectos constituyen un instrumento que contribuiría a crear un pensamiento único sobre las ciudades, donde se articulan los intereses económicos con la cultura para competir por el financiamiento internacional (Arantes, 2001), y en el que las estrategias culturales sirven al crecimiento económico y al control social (Zukin, 1997).

Incorporados en los planes estratégicos con el objetivo de incrementar la competitividad de las ciudades, tienden a generar procesos de elitización social, valorización de los capitales privados y especulación de la tierra. Proyectos emblemáticos en una especie de "shoppinización" de la ciudad, pretenden ser una nueva manera de hacer ciudad y construir ciudadanía (Vainer y Sánchez, 2002). En realidad, es una forma de que el sector público comparta los riesgos de la iniciativa privada, tal como ha sido señalado en una investigación sobre varios proyectos en Europa, que desmitifica los pretendidos efectos multiplicadores en la economía de los grandes proyectos urbanos y que concluye: primero, que estos proyectos han servido para obviar las orientaciones y normas de planificación existentes; segundo, que los mecanismos de participación son a menudo formales; tercero, que los proyectos están en su mayoría pobremente integrados al desarrollo de la ciudad; cuarto, que acentúan la polarización socioeconómica; y quinto, que están asociados a modificaciones en la forma de gobernabilidad urbana (Swyngedouw et al., 2002).

Sobre esta temática en América Latina, un interesante análisis crítico es el estudio sobre los proyectos de Faria Lima y Agua Espraiada en São Paulo (Fix, 2001), que apoyándose en el título de un artículo periodístico de 1977, donde se describía el nacimiento de una nueva ciudad a partir de la transformación de una zona marginal, pone al descubierto las relaciones de las grandes intervenciones urbanas con procesos que permanecen muchas veces en un segundo plano, tales como la reestructuración del sector de la construcción en momentos de crisis, la llegada de empresas extranjeras ligadas al sector inmobiliario, la utilización de nuevos tipos de financiamiento a partir de los fondos de pensiones, y otros que configuran una nueva forma globalizada de construir ciudad y en la que las asociaciones público-privadas sirven para cubrir los riesgos del capital privado invertido en estos proyectos.

Más allá de estas críticas, muchas de innegable validez, es necesario constatar que los grandes proyectos u operaciones urbanas se van incorporando en una estrategia de gestión de las aglomeraciones urbanas que, inevitablemente, van a conformar el panorama espacial del continente en los años futuros, cuando la creación o recreación de nuevas centralidades constituirá un elemento fundamental.

Uno de los mayores desafíos es convertir la concepción de estos grandes proyectos u operaciones en un hecho participativo permanente que vaya construyendo una visión compartida del desarrollo de la ciudad en parte integrante de los imaginarios urbanos colectivos construidos por actores múltiples. El hecho de que estén marcados por la incertidumbre y el largo plazo para su ejecución debe, por el contrario, ser aprovechado en sentido positivo y discutir si en lugar de la dicotomía entre partir del proyecto urbano para construir ciudad o a la inversa, no es mejor plantear que se trata de utilizar los dos caminos simultáneamente. Cuestiones más específicas como la relación entre estos proyectos y la planificación urbana a escala intermedia o como alternativa al zoning, entre otras, también merecen una discusión en profundidad.

Por otra parte, los grandes proyectos urbanos actuales se deben analizar en el marco del actual proceso de globalización, los cambios en la economía, la sociedad y el Estado, considerando las profundas mutaciones que están ocurriendo en las principales ciudades, y las transformaciones en la cultura urbana, en la arquitectura y en el diseño urbano, donde las visiones posmodernistas promueven la construcción de "artefactos urbanos" en oposición a los planes urbanos impulsados por el pensamiento modernista (Harvey, 1989), cuestión que no es ajena a la problemática que nos ocupa y que incide en la práctica profesional de las personas dedicadas al desarrollo urbano.

Estamos, entonces, frente a una noción elusiva que exige analizar en profundidad las actuales transformaciones que experimentan las ciudades y repensar el rol de la planificación y los instrumentos para un desarrollo urbano socialmente sostenible (Polèse, 2000).

■ EL CONTEXTO: PROFUNDAS MUTACIONES URBANAS

Los grandes proyectos urbanos en el período actual se desarrollan en el contexto de profundas mutaciones urbanas. La metropolización y la globalización producen un doble efecto: la homogenización y la diferenciación; la primera, que tiende a generar procesos y actores económicos y políticos comunes para todos los países y ciudades; la segunda, porque estos actores son más exitosos si son capaces de adaptarse a las circunstancias particulares del lugar y del momento. Por esta última razón la globalización estimula también, paradójicamente, el desarrollo local.

Contexto marcado por la metropolización y la globalización, difícil de captar en sus rasgos esenciales debido a la velocidad de las transformaciones y el retraso de las explicaciones, tratemos sin embargo de hacer una síntesis de estas mutaciones urbanas. Esta se ha estructurado alrededor de siete pares de contradicciones:

- a.** la primera contradicción, entre la tendencia a que se configuren grandes ciudades y regiones metropolitanas frente a las propuestas de revitalización de las ciudades intermedias;
- b.** la segunda, entre la tendencia a crear urbanizaciones discontinuas y multipolares versus las propuestas de priorizar la construcción de ciudades compactas (alrededor de ésta y de la anterior el tema del medio ambiente juega un rol crucial);
- c.** la tercera, entre el predominio en la economía urbana de funciones terciarias superiores modernas (derivadas de la globalización), y el enorme peso de la economía informal y de las pequeñas y medianas empresas;
- d.** la cuarta, entre la existencia de islotes de modernidad que conviven con grandes zonas sub-equipadas y degradadas en las ciudades contemporáneas;
- e.** la quinta, entre la creciente segregación socioespacial y exclusión social ante los intentos de recuperar la integración urbana (donde el papel de los espacios públicos juega un papel fundamental);
- f.** la sexta, entre las nuevas formas de gestión urbana con fuertes tendencias privatizadoras (donde nuevamente la globalización es uno de los factores explicativos), en oposición al fortalecimiento de la gestión pública local del desarrollo que impulsa la descentralización;
- g.** la séptima, entre la pérdida de las identidades urbanas previamente existentes que tenían una estrecha relación con la identidad nacional y las tendencias actualmente predominantes a privilegiar la identidad de la ciudad sobre la identidad de la nación (lo que está vinculado a las transformaciones en el papel del Estado-nación).

Alrededor de estas siete contradicciones podemos analizar los grandes proyectos u operaciones urbanas, ya que ponen en cuestión el ordenamiento territorial, la planificación urbana, las funciones económicas y sociales de la ciudad, su gobernabilidad, la participación ciudadana y la identidad cultural de sus habitantes.

Entre las innumerables reflexiones sobre estas transformaciones urbanas destaquemos una que señala la evolución reciente de las ciudades y de la vida urbana en torno a cuatro rasgos importantes relacionados con los grandes proyectos urbanos (Ascher, 2001):

- el desarrollo de los medios de transporte y comunicación;
- la metropolización;
- la autonomía creciente de los individuos pero dentro de sistemas cada vez más socializados y complejos;
- el desarrollo de una sociedad reflexiva marcada por la omnipresencia de la noción de riesgo.

Los dos primeros remiten a cuestiones directamente relacionadas con la planificación territorial de las ciudades. Las últimas introducen nuevas variables vinculadas más específicamente con las formas de vida y sus nuevas condicionantes. Esto permite señalar que la solidaridad en las sociedades urbanas actuales es diferente a la solidaridad existente en las ciudades previas. Ésta no depende ya de la coexistencia en una misma comunidad territorial sino de los intereses colectivos de los habitantes de una misma aglomeración urbana, ya que la mayoría de la población urbana tiende a vivir no en aglomeraciones densas y continuas, sino en "metápoles", es decir en territorios urbanos discontinuos heterogéneos y multipolares (Ascher, 1995). Las transformaciones en las formas de vida constituyen también aspectos claves para la temática de este artículo, entre ellas la consideración de que vivimos en una sociedad en riesgo.

Hay que enfatizar en los aspectos económicos y las dimensiones política y cultural, fundamentales cuando se analizan los grandes proyectos urbanos, especialmente cuando cuestiones como la productividad y la competitividad de las ciudades han pasado a ocupar un lugar privilegiado en las agendas urbanas, y cuando el marketing sustituye a la participación social en las decisiones sobre el futuro de las ciudades. Para otro autor, Neil Smith, el urbanismo del siglo XXI recuerda a las ciudades del capitalismo industrial temprano europeo, cuando la autoridad económica del Estado-nación sobre las ciudades era débil (Smith, 2000), y citando al geógrafo inglés Taylor plantea que las ciudades están sustituyendo a los Estados en la construcción de las identidades sociales.

También es indispensable abordar en profundidad la cuestión de la localización, aspecto esencial en este tipo de proyectos. El 'lugar' resulta central para la circulación del capital que demanda la globalización, y la centralidad de los espacios globalizados lleva aparejada la pérdida de importancia de la economía nacional. Pero la globalización es un proceso que genera espacios contradictorios, diferenciaciones internas, continuos desbordamientos de límites (Sassen, 1998), generando distintos tipos de reivindicaciones espaciales urbanas.

La metropolización y la globalización aparecen así como los ejes centrales de las profundas mutaciones urbanas en curso alrededor de los cuales deben analizarse los grandes proyectos u operaciones urbanas en sus múltiples aspectos, y discutir el papel que se les pretende atribuir como motores del desarrollo de ciudades y regiones al margen del desarrollo de los países y la difundida idea de que constituyen, por sí mismos, nuevos espacios de participación y construcción de ciudadanía, especialmente en el caso de las ciudades donde predomina la pobreza. Aunque en las distintas posiciones favorables a este tipo de proyectos hay elementos de verdad, estas intervenciones urbanas deben ser analizadas con una mirada crítica para que su realización no contribuya a crear ciudades más injustas y desiguales. Por esta razón es discutible asignarles el lugar principal en las agendas de desarrollo urbano.

■ LA GESTIÓN DE LA TIERRA Y LOS GRANDES PROYECTOS URBANOS

Las transformaciones espaciales recientes, que van configurando territorios urbanos discontinuos, heterogéneos y multipolares, que desdibujan los límites de las naciones, han cuestionado la planificación urbana tradicional y obligan a repensar el papel de la tierra urbana y su gestión.

Al predominar durante la segunda mitad del siglo XX, en el enfoque de la planificación tradicional, la propiedad de la tierra por el sector público como uno de los principales instrumentos de gestión de la tierra, se impulsó la conformación de importantes bancos de tierra urbana y suburbana. En muchos casos se pretendía, por esta vía, garantizar el acceso a la tierra para proyectos de vivienda de interés social.

A lo anterior hay que agregar la existencia en muchas ciudades latinoamericanas de importantes extensiones de tierra propiedad del Estado, hecho derivado de diferentes procesos históricos como la expropiación de tierras propiedad de comunidades indígenas y religiosas, el abandono de zonas portuarias o aeroportuarias de propiedad pública, la desafectación de áreas militares, etc.

Basados en esta propiedad se formularon y ejecutaron proyectos urbanos en los que el papel del Estado ha sido fundamental en la medida en que poseía el control de la tierra. No obstante, por la debilidad de la intervención del sector público en el desarrollo general de las ciudades y la concepción de la tierra como un bien privado que permite su utilización a discreción

por sus propietarios, plasmada en la mayor parte de las legislaciones de los países de América Latina, no es posible encontrar muchos ejemplos innovadores en la gestión de la tierra en proyectos de envergadura llevados a cabo.

Esta es una de las razones por las cuales la planificación urbana tradicional no ha desarrollado mecanismos e instrumentos para este fin, ni se ha desarrollado una cultura institucional en el sector público que impulsara la búsqueda de nuevas formas de participación y/o asociación con el sector privado, ni este último ha modificado su concepción de la tierra como un bien intocable.

Podemos plantear la hipótesis de que ha existido, hasta el momento, un doble obstáculo para pensar nuevas formas para la gestión de la tierra en grandes proyectos urbanos:

- La primera, y más importante, es el acentuado sentido de propiedad privada de este bien, interiorizado en casi todos los grupos sociales sin distinción de su nivel de ingresos;
- La segunda, que ha comenzado a perder peso en los años recientes, es la alta proporción de la tierra urbana en manos del Estado, en muchos países.

Es en este contexto donde irrumpe la planificación estratégica modificando la situación prevaleciente desde varias décadas atrás. Este giro no ha tenido, sin embargo, sólo connotaciones positivas en la gestión de la tierra en grandes proyectos urbanos. La razón se explica por las contradictorias consecuencias de algunos planteamientos de la planificación estratégica que han sido llevados a posiciones extremas, entre ellos el rol de este tipo de proyectos en el desarrollo de las ciudades.

Efectivamente, uno de los principales instrumentos de la planificación estratégica de la ciudad es la identificación, el diseño y la ejecución de operaciones de gran envergadura, alrededor de las cuales se van construyendo consensos y acuerdos entre los principales actores. Los grandes proyectos urbanos, al ser pensados como detonadores de cambios positivos, ocupan aquí una posición privilegiada en este nuevo enfoque de planificación del desarrollo de la ciudad. Pero al ir prevaleciendo el proceso de privatización con diferentes grados y modalidades en la construcción de infraestructura y la prestación de servicios urbanos, se han ido promoviendo experiencias de gestión asociada de tierra urbana entre el sector público y el sector privado en grandes proyectos urbanos, con resultados de distinto signo.

Obviamente vamos a encontrar una gran gama de situaciones en el manejo de la tierra en estas grandes operaciones, desde la propiedad exclusiva del Estado hasta la presencia de un solo dueño privado, pasando por la existencia de múltiples y diversos propietarios, las cuales configuran escenarios de dominio complejos, susceptibles de generar conflictos de difícil solución.

Lo que interesa destacar aquí es uno de los puntos críticos de la planificación estratégica en torno a esta problemática: en la medida en que los grandes proyectos urbanos no se articulen a una estrategia para el conjunto de la ciudad, se pueden generar consecuencias negativas de distinta índole e introducir mayores distorsiones en el siempre contradictorio funcionamiento del mercado de tierra urbana al nivel general. Esta es una de las observaciones más fuertes que se pueden hacer al papel que se asigna a los grandes proyectos urbanos en la planificación estratégica.

Aquí podemos introducir algunos puntos de debate vinculados a la existencia de una estrategia de ciudad para pensar su relación con la gestión de la tierra en estos proyectos:

- la opción de la "ciudad compacta" versus la ciudad extendida;

- los “corredores urbanos de desarrollo” como ejes de articulación espacial;
- la incorporación de la ciudad informal a la ciudad formal (a través de programas de regularización de tierra urbana).

En términos generales se puede afirmar que, a pesar de los cuestionamientos que se han hecho, los grandes proyectos urbanos han pasado a ocupar un papel importante en la planificación actual del desarrollo de las ciudades, generando nuevas contradicciones en torno a la gestión de la tierra.

Algunas investigaciones plantean otros aspectos a partir de estudios hechos sobre grandes intervenciones urbanas (Carmona y Burgess, 2001), indicando que en los años noventa la regulación metropolitana se mueve entre la búsqueda de la competitividad, la integración social y la sostenibilidad de las intervenciones públicas. Sin embargo, hay tres cuestiones que se contraponen a estas intenciones: primero, la creencia de que se debe establecer un balance entre la forma urbana y el consumo de energía; segundo, la necesidad de mantener un centro metropolitano económicamente vivo y socialmente variado; y tercero, la necesidad de establecer una mejor relación entre el uso de la tierra y la accesibilidad. En la base de su argumentación está la conocida teoría de la “ciudad compacta”, que tiene estrecha relación con el uso de la tierra urbana y los grandes proyectos.

En este cuestionamiento de la planificación urbana y las formas de gestión de la tierra otro trabajo, que intenta reposicionar la visión de los arquitectos, identifica cuatro tipos de proyectos de lo que llama arquitectura urbana, ninguno de América Latina (Powell, 2000): intervenciones de saneamiento urbano (puerto de Génova, barrio de Chiado en Lisboa); ampliaciones de la ciudad (Saigón Sur, Kop van Zuid en Rotterdam); transporte (Abando en Bilbao, barrio de la estación en Stuttgart); instalaciones culturales (margen izquierda del río Sena en París, barrio del Raval en Barcelona).

En estos grandes proyectos, y en los que se han ejecutado o proyectado en América Latina, la gestión de la tierra está condicionada por dos factores: la escala y la complejidad, tanto del proyecto en sí mismo como de la ciudad en la que se inserta. Un ejemplo al respecto es el proyecto de eje de Tamandateguy, impulsado por la municipalidad de Santo André, en el Estado de São Paulo. Este proyecto muestra las múltiples determinaciones y actores involucrados cuando se trata de intervenir en una extensión territorial de gran dimensión (Municipalidad de Santo André, 1999).

Pero hay casos en los que una gran operación se realiza no sobre un espacio vacío o en desuso, como es el caso de muchos de los grandes proyectos urbanos, sino sobre un tejido urbano densamente edificado y poblado, lo que introduce restricciones adicionales, lo que ha llevado a hablar de construir sobre la ciudad (de Gracia, 2001). Y ampliando más la dimensión territorial se ha propuesto una interesante idea: que el espacio metropolitano, que es un ejemplo de la complejidad de las transformaciones de la ciudad actual, es un espacio de geometría variable (Borja, 2001), característica asociada a la dimensión y complejidad de los grandes proyectos urbanos en los ámbitos metropolitanos.

Por eso no es correcto analizar la gestión de la tierra en intervenciones de gran envergadura al margen de una visión de ciudad. El caso de México DF, en los años ochenta e inicio de los noventa es claro al respecto: era posible identificar grandes intervenciones que enfatizaban los aspectos ambientales (Xochimilco, la Sierra de Guadalupe), la revitalización de zonas patrimoniales (Centro Histórico), generación de empleos y servicios (Santa Fe, el Parque de Servicios Tecnológicos), el reordenamiento de los usos del suelo (Polanco), o el hábitat popular (Chalco), (Ramírez y Stolarsky, 1993), pero aisladas cada una sin configurar ni inscribirse en un proyecto de ciudad, ni mucho menos incorporar en los análisis los impactos sobre los mercados de la tierra.

Hay casos en los que podría sostenerse que un conjunto de intervenciones de pequeñas dimensiones, como las que han creado innumerables espacios públicos en Nueva York, podría ser calificado como un gran proyecto urbano en términos de un programa de intervención urbana de gran impacto inscrito dentro de una visión por recuperar el espacio público en Manhattan (Kayden, 2000). En este tipo de intervenciones urbanas los impactos sobre el mercado de tierra adquieren otras connotaciones que sería interesante investigar.

Los grandes proyectos urbanos constituyen un espacio privilegiado para reflexionar sobre la escala y la complejidad mencionadas. Es claro que el crecimiento de la población urbana y su diferenciación social exigen planes de escala amplia para la construcción de nuevas comunidades y no sólo de edificaciones o conjuntos aislados de gran dimensión por ejemplo en Estados Unidos, recordando la antigua crítica a la planificación en gran escala hecha en ese país.

Un ejemplo de gestión de la tierra a escala intermedia que configura un gran proyecto es Metrovivienda, en Bogotá. Sus acciones comprenden la selección de la ciudad donde intervenir a partir del plan de ordenamiento territorial, declarando la tierra rústica de utilidad pública; la compra de predios periféricos, expropiaciones y englobe de terrenos individuales; el diseño urbano, trámite de licencias y permisos; la construcción de vías y redes y dotación del espacio público. El resultado final son macrolotes urbanizados que se venden a constructores privados que evitan los costos de los tiempos de la tramitología, el lucro cesante y reducen los riesgos. Para el año 2002 se habían seleccionado 21 zonas de intervención, entre ellas Usme (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001).

El aumento de la escala de los programas habitacionales populares es un elemento clave de la estrategia urbana actual del Banco Mundial (World Bank, 2000) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta tendencia produce un nuevo tipo de grandes proyectos urbanos: el mejoramiento de barrios, entre cuyos ejemplos más destacados están los programas de saneamiento de Guarapiranga en São Paulo y Favela Bairro en Río de Janeiro, en los que se aumenta la escala de los proyectos para los servicios para los pobres. Otro ejemplo lo constituye el proyecto para la zona de El Mezquitil, en ciudad de Guatemala.

El Programa de Saneamiento Ambiental de Guarapiranga en São Paulo, apoyado por el BID, implicó por sus dimensiones el establecimiento de un innovador acuerdo interinstitucional para el manejo de 5 subprogramas que incluían un total de 50 componentes, en el que participaron la Compañía de Saneamiento Básico de São Paulo, la Prefectura de ese municipio, la Compañía de Desarrollo Habitacional y Urbano, y la Secretaría de Medio Ambiente del Estado, por un total de US\$322 millones (Prefeitura de São Paulo, 2000).

Creado en 1994, el Programa Favela-Bairro atiende a las favelas de tamaño medio (entre 500 y 2.500 viviendas), que representan cerca de un tercio de todas las favelas de Río de Janeiro en las que vive 60% de la población. Incluye otros programas como el Proyecto Escuela, el Proyecto Deporte Comunitario, y generó otras actuaciones como el Proyecto Barrinho, destinado a las pequeñas favelas no incluidas en el primero; el Programa de grandes favelas (de más de 2.500 viviendas), con poblaciones entre 12.000 y 60.000 personas, atiende verdaderas ciudades dentro de la ciudad; el programa Morar sem Risco; y la regularización de lotificaciones irregulares y clandestinas (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1999). El BID financió 60% del valor del Programa Favela- Bairro (de US\$300 millones), siendo el resto responsabilidad municipal.

En los casos anteriores estamos también ante intervenciones urbanas de gran envergadura pero que operan sobre condiciones de la tierra muy particulares que difieren de los grandes proyectos urbanos emblemáticos, pero que también producen procesos

de valorización del suelo que no pueden ser ignorados. En todas las grandes intervenciones urbanas la tierra aparece como una variable clave en la medida en que es a través de ella que se producen rentas adicionales que pueden tener diferentes destinatarios.

■ LA REGULACIÓN DE LA TIERRA URBANA Y LOS GRANDES PROYECTOS

En el esquema de planificación tradicional de la ciudad, los grandes proyectos urbanos se ejecutaron siguiendo casi siempre las normas que establecen los marcos regulatorios prevalecientes, sin desarrollar esquemas de regulación innovadores para este tipo de intervenciones.

La mayoría de estos marcos regulatorios se caracterizan por dos rasgos fundamentales: primero, un alto grado de generalidad que no corresponde a la diversidad del desarrollo que caracteriza a toda la ciudad; segundo, una normativa excesivamente detallada y rígida sobre el uso del suelo que no permite adaptarse a las dinámicas de cambio urbanas. Lo anterior explica la continua transgresión de las normativas urbanas vigentes en la mayoría de ciudades y es una de las fuentes reconocidas de corrupción en la gestión urbana. Contribuye, también, a crear muchas dificultades cuando se trata de plantear formas de gestión de la tierra flexibles y adecuadas a objetivos específicos. Los grandes proyectos urbanos se ven enfrentados así a regulaciones de gran generalidad y rigidez que se convierten, muchas veces, en obstáculos insalvables que impiden el cumplimiento de objetivos trazados.

Para solucionar este problema se han ideado varias alternativas: crear regímenes regulatorios especiales, eliminar requisitos vigentes en el marco normativo general, autorizar usos de suelo no permitidos, etc. Estas acciones, sin embargo, al ser adoptadas exclusivamente para estos proyectos, pocas veces se articulan a la regulación vigente para el resto de la ciudad, acentuando las desigualdades urbanas existentes y generando otras nuevas. Este es uno de los mayores desafíos que enfrenta la gestión de estos proyectos, especialmente si en su ejecución existen diferentes dominios sobre la tierra urbana donde participan distintos actores públicos y privados. La planificación estratégica no ha podido, aún, dar una respuesta coherente y sostenible a este problema, especialmente porque opera en un contexto donde se tiende a desregularizar los procesos urbanos y a privatizar la gestión del desarrollo de la ciudad.

Así, por ejemplo, los beneficios buscados con la ejecución de un gran proyecto urbano pueden verse reducidos o anulados por la privatización de servicios urbanos que podría modificar las condiciones de cobertura o elevar los costos; por el abandono del mantenimiento o la construcción de infraestructura antes a cargo de entidades públicas; o por la generación de nuevas instituciones responsables de regulaciones sectoriales sin vinculación entre ellas. También la descentralización, con todos los beneficios que conlleva y sea necesario impulsar, puede dar origen al surgimiento de marcos de regulación territorial fragmentados que pueden afectar los objetivos que se fijan al momento de diseñar una operación urbana de gran envergadura. Hay que recordar que toda descentralización exige el reforzamiento cualitativo de las instituciones centrales.

La planificación estratégica no ha logrado dar respuesta a los desafíos de crear un nuevo marco regulatorio que apoye el desarrollo urbano integral e incorpore los grandes proyectos urbanos al mismo. Al observarse los casos más exitosos en que se ha utilizado este enfoque es posible identificar dos condiciones que lo han permitido:

- la existencia de un marco regulatorio moderno, flexible pero con una vocación integral, que trasciende los límites territoriales de la ciudad;
- la inversión pública en componentes estratégicos de estos proyectos.

El éxito de estos casos, debido a la existencia de condiciones particulares favorables, no se ha traducido siempre en tendencias de cambio positivas para impulsar una nueva regulación para el conjunto de la ciudad.

En esta situación influye también el hecho de que los procesos de reforma del Estado han priorizado la privatización sobre la descentralización; las dificultades de ésta debido a su aplicación general sobre una múltiple variedad de condiciones particulares, y el impulso a una desregulación a ultranza sin explorar la posibilidad y necesidad de crear nuevos modelos de regulación para el desarrollo territorial y urbano.

Todo lo anterior, sumado a las exigencias que va imponiendo el proceso de globalización actual, requiere de una renovación de los marcos legales y de los instrumentos normativos de la planificación urbana en general así como de los grandes proyectos urbanos en particular. Obviar esta cuestión fundamental sólo conduce a fomentar los hábitos de trasgresión de la ley y la corrupción tan frecuentes en América Latina.

Aquí se abre un importante debate que debe incorporar las nuevas regulaciones transnacionales que están produciendo la integración y liberalización creciente de los procesos económicos pero también político-administrativos. Se trata de pasar de la simple sociedad administrativa nacional a sociedades de derecho con fuertes implicaciones transnacionales, donde el enfoque de la negociación tenga un papel central.

Se ha sostenido que existen importantes instrumentos como los "contratos" que pueden ser de particular utilidad para la gestión de los grandes proyectos urbanos, ya que pueden corregir las indeterminaciones de las reglas, garantizar la eficiencia de la acción pública y ser de gran utilidad para la concertación de acuerdos (Auby, 2001). Evidentemente, el marco jurídico de cada país marca los límites y las posibilidades de este tipo de instrumentos jurídicos. Lo que es cierto es que el sistema jurídico en la mayoría de los países latinoamericanos es contrario a la flexibilidad que requieren los grandes proyectos urbanos, pero que la diferencia entre el interés general y el particular y la dificultad de arreglar las diferencias no siempre puede ser solucionado con "contratos" que corrijan la indeterminación de las reglas, a pesar de que un plan o un proyecto urbano podría ser acordado más fácilmente por la vía de las negociaciones que por la aplicación de los reglamentos urbanos.

Lo evidente es que los factores de escala y complejidad exigen una mayor, más moderna pero también más decisiva intervención del Estado, lo que contradice a quienes sostienen que el papel de este último debe limitarse a "facilitar" el desarrollo urbano. Las grandes intervenciones urbanas son por esencia públicas y requieren siempre de la inversión del Estado, lo que marca los límites de acción de las asociaciones público-privadas.

Recordemos que la planificación tradicional de las ciudades se articula alrededor de tres niveles:

- la planificación urbana que brinda las grandes orientaciones (planes directores, esquemas, etc.);
- las normas urbanísticas, y
- el urbanismo operacional (instrumentos).

Este modelo se ha revelado incapaz de orientar el desarrollo de la ciudad dando lugar a continuas modificaciones y excepciones a la regulación urbana establecida. Por esta razón algunos investigadores han sostenido que la noción de proyecto urbano permite la articulación entre las diferentes escalas de tiempo y espacio, de enfrentar la incertidumbre, de manejar la complejidad

creciente y de buscar formas de asociación más complejas que caracteriza a los grandes proyectos urbanos más allá de la simple asociación pública privada (Ascher, 2001).

Poco se ha avanzado, sin embargo, en pensar nuevos instrumentos de regulación de la tierra en las grandes intervenciones urbanas que permitan la captura de las plusvalías generadas por el desarrollo del proyecto y su utilización para reducir los impactos negativos del mismo o para compensar las desigualdades urbanas existentes en la ciudad. Habría que pensar en una economía política de la tierra urbana que permita identificar y valorar los *trade off* que generan los grandes proyectos urbanos que implican la presencia de múltiples actores.

Es clara, entonces, la necesidad de crear nuevos instrumentos para la gestión de la tierra urbana que permitan manejar proyectos de gran envergadura, evitando la proliferación de marcos normativos específicos que tienden a acentuar las desigualdades existentes y a repartir de forma no equitativa los beneficios y los impactos negativos que este tipo de proyectos provocan.

Un análisis especial exige la cuestión de la tributación en este tipo de intervenciones urbanas, donde muchas veces las exenciones constituyen un mecanismo para atraer inversiones. Sin descartarlo, es claro que deben ser otorgadas para fines específicos y no tener un carácter permanente, pues se constituyen en una fuente de apropiación privada de recursos públicos y de las plusvalías generadas.

■ ACTORES, PARTICIPACIÓN Y GRANDES PROYECTOS URBANOS

Es esta compleja dinámica el marco de las negociaciones en torno a los grandes proyectos urbanos, donde participan en muchos casos actores multinacionales, nacionales y locales, es un contexto de grandes dificultades pero a la vez de potencialidades para coordinar los intereses y las formas de actuación de un conjunto complejo de actores.

Mientras que en el enfoque de la planificación tradicional el papel del sector público es predominante, ocupando un rol rector en la formulación y ejecución de los proyectos urbanos, esta posición tiende a cambiar en la planificación estratégica. En ésta la intervención pública se desplaza de ente ejecutor hacia un papel de facilitador de la gestión de los proyectos.

Por el enfoque de la primera las grandes operaciones ejecutadas no generaron mecanismos de participación ciudadana y el establecimiento de consensos y acuerdos entre los actores involucrados, ya que el Estado asumía el papel de conductor que tenía la última palabra (al menos formalmente), notándose la ausencia de instrumentos novedosos para la solución de los conflictos provocados por la discrepancia de opiniones e intereses. Este centralismo ignoró, con perversos efectos, las diferencias entre el gobierno central y los gobiernos locales, entre el Estado y la sociedad civil, particularmente de las organizaciones que representaban los intereses de los grupos sociales más pobres, socialmente excluidos y políticamente más débiles.

Las corrientes descentralizadoras promovidas durante las dos últimas décadas, la democratización política iniciada en numerosos países, la privatización de muchas esferas de la función pública, y la globalización, van a terminar de agotar el modelo tradicional de gestión urbana y su concepción de las grandes operaciones urbanas. Pero la emergente planificación estratégica no logra cubrir el vacío que se crea a pesar de sus aportes.

Así, en varios países el predominio del gobierno central ha cedido el puesto al incremento del poder de las colectividades locales y a las organizaciones de ciudadano. La descentralización hace aún más compleja esta situación al introducir nuevos actores y reglas, generando nuevos desafíos:

- multiplicación de actores e intereses;
- atomización de los poderes;
- incertidumbre en la gestión urbana por la larga duración de algunos proyectos;
- inadaptación de los mecanismos financieros y económicos tradicionales a las nuevas condiciones que produce la desregulación y la privatización.

Enfrentado a esta situación, el diseño de un gran proyecto urbano debe anunciar un resultado deseado, apoyado en una presentación clara que facilite el debate democrático de sus aspectos positivos y negativos. Sin la participación ciudadana, los conflictos surgen inmediatamente y es conocido que la presentación de recursos legales contra un proyecto puede causar largos bloqueos cuyos costos financieros impiden su realización (Masbounji, 2001).

Por otra parte, los grandes proyectos urbanos deben superar un obstáculo real, derivado del desarrollo inequitativo, segregado y excluyente de las ciudades latinoamericanas que ha prevalecido durante las últimas décadas, el predominio de lo que algunos autores llaman la planificación “defensiva”, donde las reivindicaciones comunitarias se antepone a una visión y un discurso global sobre el desarrollo de la ciudad. Esto es incluso visible en el caso de los grandes proyectos de mejoramiento de barrios, en la medida en que la pobreza está extendida por toda la ciudad y las reivindicaciones urbanas pueden estar espacialmente atomizadas. El desafío es que la ejecución de grandes intervenciones urbanas contribuyan a la lucha contra la injusticia urbana.

No basta entonces con una intervención creativa, flexible e innovadora en proyectos parciales, aunque estos sean de gran dimensión, sin inscribir estas acciones en una visión integral del desarrollo de la ciudad. Aquí surge otra cuestión: pasar de un enfoque puramente normativo a la selección de intervenciones urbanas con participación de la ciudadanía. Es evidente el nuevo papel de las instituciones públicas en la creación de espacios y mecanismos para el establecimiento de consenso y acuerdos, pero hacerlo por proyectos o programas aislados se ha revelado, rápidamente, como insuficiente.

Existen otros puntos que es indispensable reiterar alrededor de los grandes proyectos urbanos y la participación social, además de la necesidad de tener una visión integral de la ciudad varias veces mencionada:

- Primero, para evitar contribuir a la tendencia hacia la fragmentación de la gestión urbana imperante estos días (reforzada por la globalización), se deben impulsar procesos de establecimiento de consensos y acuerdos en torno al desarrollo de la ciudad en su conjunto y no sólo al nivel de proyectos aislados.
- Segundo, este papel de promotor deben hacerlo articuladamente tanto el gobierno central, el gobierno estatal y los gobiernos locales. Debe evitarse un efecto perverso de la descentralización no buscado: la atomización de las responsabilidades públicas.
- Tercero, las organizaciones de la sociedad civil, y particularmente los gremios empresariales, no deben sustituir al sector público en la conducción de la gestión urbana. Hay que evitar la privatización de la misma ya que el mercado no puede cumplir esta función. El manejo de la tierra urbana, base clave de los grandes proyectos urbanos, no puede estar bajo su responsabilidad sin provocar desastrosos efectos.
- Cuarto, la gestión urbana, además de la conducción pública, requiere de la recuperación de la inversión de este sector, así sea en componentes estratégicos, para poder orientar su desarrollo.

Al discutir el papel de los actores en los grandes proyectos urbanos aparecen otras cuestiones íntimamente asociadas: una de ellas es la posibilidad de aprovechar la competencia alrededor del proyecto entre estos actores para generar sinergias positivas; la otra, íntimamente asociada a la anterior, es la forma de su gerenciamiento.

Esta última cuestión, alrededor de la cual podemos encontrar una variedad de ejemplos como la Corporación para el Desarrollo de Santiago entre otros, no debe hacernos olvidar que hay que evitar la fragmentación de la gestión de la ciudad en su conjunto. La forma de gerenciamiento de un gran proyecto urbano sólo tiene validez plena si está articulada a la gestión integral de la ciudad. La privatización de ésta, estimulada por el manejo aislado de operaciones urbanas de gran envergadura, aunque sean en sí mismo un ejemplo de asociación pública-privada, es una tendencia negativa que hay que combatir.

Es útil describir aquí la prolongada discrepancia sobre un gran proyecto urbano, Retiro, el más grande emprendimiento de rehabilitación urbana de la ciudad de Buenos Aires. Este megaproyecto se propone reestructurar las estaciones terminales de transporte ferroviario permitiendo la liberalización de 130 hectáreas que serían destinadas a un moderno centro de transporte público, edificios comerciales, áreas residenciales de alto estándar, centros de convenciones y culturales, hoteles de nivel internacional y extensas áreas verdes. El proyecto es un buen ejemplo del nuevo paradigma de desarrollo urbano en la era de la globalización y los conflictos entre los múltiples actores que intervienen en estos casos.

El proyecto surgió por iniciativa del gobierno nacional con un objetivo esencialmente económico-financiero: la necesidad de obtener recursos para el pago de subsidios a los concesionarios de los servicios ferroviarios de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires, compromiso adquirido a raíz de la privatización de este servicio (Cuenya, 2001). A partir de allí ocurrieron una serie de acciones en las que es posible observar los problemas que se generan por la inexistencia de participación de la ciudadanía y de otras instancias gubernamentales en este tipo de proyectos.

Inicialmente en 1991, el gobierno argentino encargó a una consultora canadiense un estudio preliminar de factibilidad de reutilización de los terrenos del ferrocarril. A partir de éste se emitió un decreto que transfirió a la Comisión de Venta de Inmuebles Estatales el derecho de venta de tierras y explotación de inmuebles, potestad hasta ese momento del Ministerio de Economía junto con la Municipalidad. Posteriormente, con apoyo del Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se hizo un concurso para realizar consultorías, resultando un primer proyecto que se presentó a la opinión pública en 1993.

El proyecto recibió críticas de diferentes actores: los medios de prensa, la Sociedad Central de Arquitectos y el Consejo Legislativo de la Municipalidad de la ciudad, generándose un conflicto que llevó a dictar otro decreto en 1994 en el que el Presidente del país decidió la reurbanización de las tierras, desencadenando protestas de otros sectores sociales, entre ellos los habitantes de la Villa 31, al plantearse la erradicación forzosa de una parte de ella. Posteriormente, y hasta 1999, se suceden una serie de propuestas, contrapropuestas y debates en el marco de la autonomía que adquirió el gobierno de la ciudad, cuyo jefe era nombrado anteriormente por el Presidente del país. Finalmente el proyecto evolucionó de una lógica predominantemente inmobiliaria, urbanísticamente deficiente y socialmente excluyente, hacia una propuesta que pretende dar una respuesta concertada.

Dos lecciones muestra este caso (Cuenya, 2001):

- el peso de la opinión de sectores de la sociedad civil en torno a estos proyectos y de su movilización;

- la importancia de la autonomía del gobierno local, lo que le permite asumir el liderazgo en el diseño y ejecución de los grandes proyectos urbanos.

Con mayor concentración en el tiempo, otra gran intervención urbana, el Rescate del Centro Histórico de Lima constituyó un ejemplo en el que no se logró obtener el acuerdo total del importante sector involucrado, los vendedores de la calle, en torno a la intervención propuesta por el municipio, a pesar de su indudable validez para el desarrollo de la ciudad (Ruiz de Somocurcio, 1999).

Es interesante, para fines comparativos, observar las grandes diferencias en los enfoques para analizar el papel de los actores en torno a esta temática. Según algunos autores (Altshuler y Luberoff, 2003), en los análisis políticos norteamericanos se pueden identificar cinco teorías que permiten explicar la relación entre los grandes proyectos urbanos y los actores:

- Élite-reputacional, donde dominan las élites corporativas
- Pluralista, donde la influencia política está ampliamente distribuida
- Selección pública, que se basa en la selección racional
- Élite-estructural, basada en las estructuras dominantes
- Histórico-institucional, basada en arreglos institucionales.

A pesar de estar frente aun enfoque analítico diferente al que predomina en América Latina, es interesante la propuesta en términos de que trata de identificar las teorías que permitirían explicar las complejas relaciones y conflictos que se generan entre los distintos intereses involucrados en la temática de las intervenciones urbanas de gran magnitud. Evidentemente, este es un trabajo que sólo puede avanzar con el estudio en profundidad de casos concretos.

La metropolización como la globalización provocan un doble proceso: por un lado, homogenización y diferenciación de los actores sociales: tiende a formar el mismo tipo de actores económicos en todas las ciudades y países, mientras a la vez no todos estos actores son capaces de adaptarse a las circunstancias del lugar y el momento. Esta doble dinámica constituye el marco de la planificación negociada para las transacciones entre los actores multinacionales y locales (Ascher, 2001), presentes en muchos de los grandes proyectos urbanos, siendo a veces actores privados y a veces públicos, como en el caso de los organismos multilaterales de cooperación económica como el Banco Interamericano de Desarrollo.

■ FINANCIAMIENTO DE GRANDES PROYECTOS URBANOS

¿Cómo han planteado el financiamiento de los grandes proyectos urbanos la planificación tradicional y la planificación estratégica?

Para la primera es evidente que el peso mayor de la inversión en este tipo de proyectos, por su escala, recae en el sector público, sea a través del aporte de la tierra, sea a través de este aporte más la inversión en construcción/readecuación de la infraestructura y los equipamientos urbanos. Esta última opción ha prevalecido, por ejemplo, en Estados Unidos. En América Latina contribuyó en buena medida al endeudamiento externo de muchos países al solicitar préstamos a los organismos financieros multilaterales (Banco Mundial, BID) para realizar grandes intervenciones urbanas.

Agotada en muchos casos esta posibilidad, se cesó de promover este tipo de proyectos o se comenzó a buscar la inversión privada, nacional o extranjera. Hay que señalar además que, para muchas ciudades, los montos de las inversiones económicas

a invertir en estos proyectos excedía sus capacidades financieras. A lo anterior hay que sumar la debilidad de captación tributaria de los gobiernos locales en muchos países.

Lo anterior fue configurando una creciente incapacidad de gestión de proyectos de gran dimensión en muchas ciudades latinoamericanas, particularmente en las décadas de los años ochenta y los años noventa, reduciéndose la función pública al control, cada vez más ineficiente del desarrollo de las ciudades, al mantenimiento sin mayores inversiones ni modernización de los servicios públicos, y a la ejecución de proyectos puntuales.

Existen evidencias de que en muchos países latinoamericanos ya se alcanzó un límite tributario, bien sea a través de impuestos, de tasas o de contribuciones. La razón principal es que en la mayoría de estos países la llamada crisis de la deuda externa de mediados de los años ochenta llevó a una tensión de las finanzas públicas en la cual una parte creciente de los tributos pasaron a ser destinados al servicio de las deudas (externa e interna) de estos países y no al mantenimiento de los servicios existentes o a la creación de otros nuevos a través de inversiones. Esta situación ha llevado a muchos gobiernos a crear y/o utilizar formas de recaudación que no signifiquen una extracción de ingreso de la población (en un juego de suma cero, donde lo que uno gana el otro lo pierde) sino un juego de suma mayor que cero en el cual todos los jugadores ganan en función de un incremento en el valor de los inmuebles y de creación de plusvalías urbanas (Sandroni, 2004).

Se desdibujó así el poder de incidencia económica de los gobiernos locales en el desarrollo de las ciudades a pesar de los intentos de actualización y cambio de los regímenes tributarios municipales, y la creación de algunos mecanismos innovadores como el Fideicomiso del Centro Histórico de la ciudad de México. La función pública mostró durante esos años sus más acentuados rasgos de obsolescencia e ineficiencia respecto de la gestión urbana y la incapacidad de promover intervenciones urbanas de gran envergadura.

La introducción de la planificación estratégica en la gestión de muchas ciudades latinoamericanas, en los años noventa, trajo nuevas opciones en torno al papel del sector público y la inversión en grandes proyectos urbanos. Emblemáticamente, el ejemplo de lo hecho en la ciudad de Barcelona comenzó a difundirse como el modelo a seguir.

Es claro que la planificación estratégica, a pesar de las críticas de validez que se le han formulado, introdujo acciones que estimularon la inversión privada a través de novedosos mecanismos de concertación y la creación de incentivos económicos de distinto tipo, pero también debe decirse que la existencia de una visión de ciudad (o al menos de la existencia de una actitud socialmente compartida por construirla), el desarrollo de un conjunto de "eventos" que se desarrollan en estos grandes proyectos o son estimulados por su presencia, y una importante inversión pública son condiciones necesarias para que la inversión privada tenga lugar.

Aquí es importante señalar que la noción de "déficit de la operación" debe incorporar los beneficios y costos no financieros. Esta cuestión está estrechamente vinculada al análisis de los impactos de este tipo de proyectos que examinaremos más adelante. La ausencia de éstas y otras condiciones más han limitado los resultados de algunos grandes proyectos urbanos surgidos el calor del creciente peso que la planificación estratégica tiene en las ciudades latinoamericanas. Hay que reiterar que el abandono de las inversiones públicas potencia los efectos negativos del mercado en este tipo de proyectos.

Es necesario destacar siempre, por importancia, el papel de la tierra como recurso económico y soporte material indispensable para las intervenciones urbanas de dimensiones grandes, y las formas de gestión utilizadas para la participación de este bien, así como los instrumentos construidos y sus limitaciones. Por esta razón deben ser estudiadas en profundidad cuestiones como la captación y utilización de plusvalías, la medición y tributación de las valorizaciones de la tierra generadas por la ejecución de estos proyectos, así como el establecimiento de seguros contra los riesgos financieros, que son temas de crucial importancia para el análisis específico de los mismos y para la regulación de la tierra urbana en general.

Hay que repensar la noción de déficit de la operación en los grandes proyectos urbanos. Es la colectividad que desea la valorización de un sector de su territorio la que debe asumir las inversiones claves (adelanto de las plusvalías inmobiliarias que se generarán).

La contribución de la colectividad no debe ser entendida como una subvención a un desequilibrio sino como una inversión de interés general. La función de los gobiernos de la ciudad es garantizar la perecuación de los beneficios; por eso mismo esto no debe quedar en manos privadas. La securización de los grandes proyectos urbanos implica compartir los riesgos.

Surgen así las asociaciones público-privadas para impulsar grandes proyectos urbanos. Existe una amplia gama de asociaciones público-privadas. En un extremo se ubican las que están ampliamente dominadas por el sector público, que aporta el financiamiento, toma las decisiones y asume todos los riesgos. En el otro extremo de la gama se ubican las formas de asociación en las que la participación del sector público se reduce a proporcionar subsidios que permiten a los socios privados obtener utilidades que les hagan atractivo el negocio. De este modo, el sector público logra sus objetivos a través de la acción del sector privado pero asumiendo el costo de los subsidios. Pero hay además una gama de situaciones intermedias en las que los sectores público y privado se involucran más profundamente en la sociedad y contribuyen con financiamiento, capacidad de gestión y de coordinación con otras entidades públicas. En este tipo de sociedades, los aportes de recursos privados son de riesgo, ya que no están garantizados ni asegurados por el sector público. Entre esas sociedades figuran empresas de capital mixto, fideicomisos y corporaciones para el desarrollo urbano (Rojas, 2004).

Las asociaciones público-privadas para la ejecución de proyectos urbanos han sido generalmente impulsadas por los gobiernos centrales para incentivar al sector privado a conducir procesos de renovación urbana usando fondos públicos, incentivos fiscales y financieros, y modificaciones en los marcos regulatorios urbanísticos (Sandroni, 2004). Esta modalidad de financiamiento encuentra sus mejores ejemplos en los grandes proyectos urbanos, siendo un instrumento clave desde la década de los ochenta en Estados Unidos y Europa. Generalmente mostrados como ejemplo de intervención del mercado, en la mayoría de los casos implica la necesidad de una fuerte inversión pública en las primeras etapas para estimular las inversiones privadas y el funcionamiento del mercado del suelo y hacer que las ciudades que atraviesan crisis y procesos de reestructuración espacial y económica puedan modificar su imagen de cara a atraer al capital internacional. Hay, sin embargo, muestras crecientes de que estas intervenciones acentúan las desigualdades sociales y espaciales.

El caso de la corporación para el desarrollo de Bilbao Metropolitano, RIA 2000, es un ejemplo de resultados contradictorios a pesar de su innegable éxito. Creada como una firma privada por iniciativa del gobierno central, opera en la práctica como una agencia cuasi pública, cuyo objetivo es manejar una serie de operaciones de renovación urbana en el Área Metropolitana de Bilbao, contando con un considerable poder para manejar tierras y fondos públicos que se arriesgan para impulsar proyectos

que propician una mayor valorización de las tierras y el capital privado. Durante los años en que ha estado operando, RIA 2000 ha impulsado tres grandes operaciones: Abandoibarra, un proyecto ribereño en el que se han construido edificios emblemáticos como el museo Guggenheim; Amézola, reconversión de una antigua estación de ferrocarriles para usos residenciales y zonas verdes; y la transferencia de la línea férrea metropolitana.

No obstante su potencial como agencia ejecutiva y de coordinación entre diferentes actores, su estatus como empresa privada ha generado críticas por su papel en la privatización de la planificación urbana, la falta de responsabilidad política, su énfasis en el desarrollo de sitios de elevado potencial comercial y alto retorno financiero, así como en la priorización de los aspectos físicos de la renovación urbana (Rodríguez, 1995).

El recorte temporal de los ciclos financieros y la presión inducida sobre los tiempos de toma de decisiones dificultan la inserción de los grandes proyectos en las ciudades. Para contrarrestar estos obstáculos hay que insistir en dos cuestiones: la valorización de estas inversiones en el futuro y apoyarse en la creación de “eventos” que contribuyan a crear una atmósfera en la que se asocien los diferentes actores (Noisette, 2002).

En el caso de la ciudad de México es interesante destacar el modelo del Fideicomiso del Centro Histórico. La labor del Fideicomiso consiste en brindar asesoría técnica a los proyectos de rehabilitación, gestionar los trámites de licencias y permisos para ejecutar las obras, el otorgamiento de incentivos fiscales y facilidades administrativas. El Fideicomiso recibe aportaciones de los propietarios que inscriben sus inmuebles en sus programas (Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México, 1994).

La ciudad de Quito presenta otro modelo que resulta útil observar. En 1987, a raíz del terremoto que asoló la ciudad, el Congreso Nacional creó el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural, cuyo manejo fue encargado a la Municipalidad de Quito. Para finales de 1996 el Fondo había ejecutado alrededor de 300 proyectos por un monto de US\$24 millones de dólares. La estrategia consistió, en un principio, en ejecutar proyectos de forma paralela al Plan Maestro de Recuperación de Áreas Históricas; posteriormente, el desarrollo de proyectos de este Plan con un préstamo de US\$41 millones de dólares otorgado por el BID. Estos proyectos han sido abordados de forma nucleada en general, y concentrada en barrios con altos índices de deterioro económico-social y físico-ambiental, y para los fondos prestados por el BID, la rehabilitación de uno de los ejes principales del Centro Histórico, lo que permitirá la recuperación de la inversión (Woolfson, 1998).

El éxito de las inversiones en el patrimonio cultural, como es el caso de grandes proyectos en los centros históricos, exige la cooperación para el financiamiento de múltiples actores, públicos y privados; internacionales, nacionales y locales; formales e informales (Rojas, 1999; Serageldin et al., 2001).

La forma de gestión y financiamiento que se encuentra con mayor frecuencia en los programas de recuperación urbana son las empresas de capital mixto. Este modelo de asociación responde bien a las necesidades de la recuperación de áreas urbanas centrales dado que combinan eficazmente capacidades tanto del sector público como del sector privado para emprender tareas tan variadas como: consolidar suelo por medio de compras e intercambios de parcelas; captar para fines públicos los aumentos del valor del suelo resultantes de las acciones de recuperación; construir o rehabilitar espacio para usos residenciales, de servicios, comerciales y productivos, y luego comercializarlo y administrarlo; y asegurar la participación de la comunidad en las decisiones y beneficios de los procesos de recuperación (Rojas, 2004).

Un ejemplo interesante lo muestran los resultados del Programa de Repoblamiento del Centro de Santiago, en Chile, conducido por la Corporación para el Desarrollo de Santiago. Uno de los indicadores es la variación del precio del suelo en el área central y el Barrio Poniente en particular. En 1990, cuando se inició el Programa de Repoblamiento y se dispuso del subsidio de remodelación, los precios de la tierra en las zonas más favorables para usos residenciales fluctuaban entre US\$90 y US\$150 por metro cuadrado. En 1997, los precios de terrenos comparables habían subido a US\$360 por metro cuadrado. En ningún momento se constató escasez de suelo para desarrollar proyectos y, de hecho, al aumentar los precios aumentó la oferta (Corporación para el Desarrollo de Santiago, 1996).

Por último debemos destacar otro punto de singular importancia en la discusión sobre el desarrollo urbano actual: la ejecución de grandes proyectos urbanos es, en muchos casos, un elemento clave para incrementar la competitividad de las ciudades. Más allá de los casos en que esta competitividad responde ante todo a programas de marketing urbano, esto es posible a condición de ampliar la concepción de la competitividad urbana más allá de la limitada dimensión económica de la misma, tema que está cobrando cada día más relevancia.

■ IMPACTOS DE LOS GRANDES PROYECTOS URBANOS

Tanto la planificación tradicional como la planificación estratégica han analizado los impactos sociales, económicos, ambientales, culturales y urbanísticos de los grandes proyectos aisladamente, sin explorar las relaciones y concatenaciones entre ellos, sus consecuencias en el desarrollo de la ciudad y de la región en la que se realizan, y sin pensarlos en el largo plazo.

Tampoco se ha reflexionado sobre el impacto de los grandes proyectos en la práctica y la teoría de la planificación urbana, ni particularmente su papel en la conceptualización de la gestión de la tierra urbana, sus efectos en el funcionamiento de los mercados de tierra, la generación de plusvalías, etc.

Los impactos de los grandes proyectos urbanos no son un problema exclusivamente urbanístico, sino que sus efectos territoriales tienen un carácter multifacético (Ferrán, 2001):

- sobre el sistema urbano, al provocar integración o aislamiento espacial;
- sobre las condiciones económico-sociales, al acentuar la concentración de la riqueza o estimular su mejor distribución;
- sobre el papel de la ciudad y su nivel de competitividad;
- sobre la forma de gobierno, ya que puede incidir en distinto sentido sobre la democracia, la participación ciudadana y la descentralización;
- sobre la planificación urbana, ya que las regulaciones específicas pueden debilitarla o potenciarla;
- sobre el medio ambiente, al deteriorarlo o contribuir a su desarrollo;
- sobre las identidades y los valores culturales, al estimular la emergencia de nuevos valores;
- y especialmente en la gestión de la tierra urbana al generar nuevas condicionantes para el funcionamiento de los mercados de tierra e incrementar sus precios.

A continuación se presenta un cuadro síntesis sobre los impactos de los grandes proyectos urbanos, favorables y desfavorables, en cinco aspectos: el desarrollo de la ciudad, la planificación urbana, los mercados de tierra, la estructura social urbana y el medio ambiente urbano (cuadro 2). Quedan al margen otros impactos que, aunque de importancia, no aparecen en el cuadro, como las consecuencias en la práctica profesional de los arquitectos, los planificadores urbanos y otras profesiones vinculadas

al desarrollo de las ciudades; el surgimiento de nuevos promotores inmobiliarios, muchos de ellos de carácter transnacional; las transformaciones en la legislación urbanística; los mecanismos de financiamiento del desarrollo urbano (en la medida en que muchas de las grandes inversiones que implican estos proyectos escapan incluso al control de los gobiernos nacionales); el papel de los gobiernos locales en el desarrollo de las ciudades (en tanto algunas de estas grandes intervenciones urbanas rivalizan con proyectos locales), etc., y que llevan a una interrogante esencial: ¿en qué medida están preparadas las ciudades para asimilar la presencia de grandes proyectos urbanos? Para responderla es necesario profundizar en el análisis de estos impactos apoyándose en el estudio de casos concretos.

CUADRO 2 Impactos de los grandes proyectos urbanos

	Favorables	Desfavorables
En el desarrollo general de la ciudad	Estos proyectos desencadenan dinámicas positivas al estimular grandes inversiones públicas y privadas, potenciar la imagen positiva de la ciudad e incrementar su competitividad.	Acentúan la fragmentación (“dualización”), de la ciudad, produciendo islotes de gran calidad y modernidad urbana frente a amplias zonas desfavorecidas por no recibir inversiones; se pierde la “visión de ciudad”.
En la planificación urbana	Los proyectos provocan cambios innovadores y una nueva dinámica en el enfoque tradicional de la planificación urbana, estimulando además nuevas formas de participación y transformaciones en las normas urbanísticas vigentes.	Por su carácter parcial, estos proyectos contribuyen a la desregulación del desarrollo urbano generando privilegios en el campo de la normativa urbana; adicionalmente, favorecen la participación de los actores con mayor poder y la privatización de la gestión urbana.
En el mercado de tierra	Los proyectos permiten instrumentar nuevas y flexibles modalidades de manejo de la tierra entre el sector público y el sector privado con base en normas especiales para el uso de la tierra.	Se incrementan los precios de la tierra aumentando la desigualdad urbana; las plusvalías generadas son, en muchos casos, captadas individualmente, sin beneficiar el desarrollo de la ciudad en su conjunto.
En la estructura social urbana	Los grandes proyectos mejoran la calidad de la infraestructura y los servicios urbanos que ofrecen; contribuyen a elevar, en general, el nivel de las condiciones de vida de muchos sectores sociales.	Tienden a desplazar a los antiguos habitantes; provocan procesos de elitización; refuerzan los patrones de segregación socioespacial existentes en la ciudad y modifican las identidades urbanas.
En el medio ambiente urbano	Los proyectos, en muchos casos, producen procesos de saneamiento de áreas ambientalmente degradadas.	Al constituir intervenciones urbanísticas aisladas tienden a producir en algunos casos efectos perversos en términos del medio ambiente, al modificar positivamente una zona en perjuicio de otras o del conjunto de la ciudad.

Lo que sí parece cierto es que por su complejidad, su dimensión territorial, por rebasar los límites administrativos y por su carácter singular y esporádico, son difíciles de armonizar con los planes de ordenamiento territorial tradicionales. La integración de los grandes proyectos urbanos a la realidad urbana preexistente genera verdaderos rompecabezas (Ferrán, 2001). Esto es especialmente difícil en ciudades densas y en zonas con valor histórico.

Y sin embargo este tipo de intervenciones tiende a proliferar en países con niveles de desarrollo muy diferente, planteando lo que Michael Cohen, refiriéndose a los efectos de la globalización, llama la paradoja urbana: aunque las condiciones objetivas

entre las ciudades del mundo avanzado y del mundo en desarrollo tienden a ser similares, sus significados tienden a ser más locales y subjetivos (Cohen, 1996). Además, el mercadeo de este tipo de intervenciones lleva a una equivocada y peligrosa idea: la formación del club de ciudades poseedoras de grandes proyectos urbanos emblemáticos.

Pero quizás uno de los mayores desafíos de los grandes proyectos urbanos es hacer realidad lo que los discursos en general le atribuyen, que pueden constituirse en un espacio de "oportunidades urbanas" para todos, cuando en muchos casos ocurre lo contrario. Por ejemplo, en una de estas grandes intervenciones urbanas emblemáticas de Estados Unidos, Battery Park, en Manhattan, se planeaba que un tercio de los 14.000 apartamentos proyectados fueran subsidiados para los pobres y otro tercio para familias de ingresos medios. La revisión del proyecto condujo a destinar los subsidios para los edificios de oficinas (bajo la forma de disminución de impuestos), y construyó 14.000 apartamentos de lujo (Frieden y Sagalyn, 1994). Lo mismo ocurre en muchos de los proyectos que caracterizan lo que se ha llamado el urbanismo posmodernista (Ellin, 1996), entre los que se encuentran desde las comunidades cerradas hasta las comunidades peatonalizadas, cuyas dimensiones tienen importantes impactos en las ciudades.

■ CONCLUSIONES

Las ideas expuestas en las páginas anteriores permiten plantear las siguientes interrogantes en torno a la gestión de la tierra en las grandes intervenciones urbanas:

- a) ¿Es el mantenimiento de la gestión pública de los procesos de creación de los grandes proyectos urbanos un requisito indispensable para garantizar su integración al desarrollo de la ciudad en su conjunto?
- b) ¿Cuál debe ser el papel de las asociaciones público-privadas, sus formas de participación y su peso en la gestión de la tierra en los grandes proyectos para lograr articularlos con una visión integrada de la ciudad?
- c) ¿Es posible diseñar modalidades específicas de regulación de la tierra urbana para los grandes proyectos con el objetivo de lograr una distribución más equitativa de las plusvalías generadas y reducir los impactos negativos por el cambio en los precios?
- d) ¿Qué importancia debe tener la reducción de segregación socio-espacial y el control de los impactos ambientales negativos al momento de evaluar la factibilidad de ejecución de grandes proyectos urbanos?
- e) ¿Deben las plusvalías generadas por los grandes proyectos destinarse exclusivamente para ser reinvertidas en los mismos o se deben dedicar a proyectos en otras áreas deficitarias de la ciudad?

La respuesta a estas interrogantes sólo es posible intentarla a partir del estudio en profundidad de un conjunto representativo de grandes proyectos urbanos ejecutados o en proceso de realización en ciudades latinoamericanas como se ha propuesto antes. Estas interrogantes conforman un conjunto de desafíos que enmarcan la gestión de la tierra, los cuales se han tratado de sintetizar en el cuadro 3.

Finalmente queremos concluir este trabajo con una afirmación: la concepción que mira a los grandes proyectos urbanos conducidos por el sector privado, así sea a través de asociaciones público-privadas, como el elemento motor del desarrollo de las ciudades, es la expresión más clara de la visión neoliberal de la gestión urbana en la cual el papel de la institucionalidad pública y el interés general tienden a desvanecerse en función de los intereses privados bajo el manto de la necesidad de incrementar la competitividad de las ciudades exigida por la globalización. Dada la creciente complejidad de los fenómenos urbanos, lo anterior no invalida la necesidad de impulsar intervenciones urbanas de gran dimensión de distinto tipo pero que efectivamente generen ciudades más justas y equitativas. Este es uno de los principales desafíos para la gestión urbana en los años futuros en América Latina.

CUADRO 3 Síntesis de los principales desafíos que enmarcan la gestión de la tierra

Aspectos	Desafíos
Papel en el desarrollo urbano	Integración del proyecto en la ciudad
Relación con la planificación de la ciudad	Contribución al proceso de planificación de la ciudad
Vinculación con la normativa urbana vigente	Evitar la creación de normas que den privilegios exclusivos al proyecto
Participación de los actores	Incorporación de todos los actores involucrados directa e indirectamente
Gestión de los proyectos	Impedir la fragmentación institucional y la privatización de la gestión urbana
Financiamiento	Promoción de modalidades de captación y distribución equitativa de las plusvalías
Impactos socioeconómicos y urbanísticos	Reducción de los efectos negativos de distinto tipo

ANEXO

AMÉRICA LATINA: MUESTRA DE GRANDES PROYECTOS URBANOS EN CIUDADES SELECCIONADAS

País o ciudad	Proyectos
MÉXICO D.F.	Nuevo aeropuerto internacional Zona Santa Fe Centro Histórico Proyecto Ferretera
BUENOS AIRES	Puerto Madero (recuperación frente costero) Proyecto Retiro
CÓRDOBA ROSARIO	Telepuerto Área de trasbordo Saénz-Pompeya Plan de Mejoramiento de Barrios
BOGOTÁ	Transmilenio (transporte urbano) Proyecto habitacional El Recreo Proyecto Usme
LA HABANA	Rehabilitación Centro Histórico La Habana Vieja Recuperación de la zona portuaria
PANAMÁ	Plan del área de Panamá Este
LIMA	Centro Histórico de Lima
CARACAS	Expansión de la Universidad Central de Venezuela
SANTIAGO DE CHILE	Reutilización del antiguo aeropuerto de Cerrillos Programa habitacional Santiago Centro Anillo Interior de Santiago
CONCEPCIÓN	Plan Bío-Bío
MONTEVIDEO	Plan Fénix Centro Comercial Punta Carreta
SÃO PAULO	Guarapiranga (mejoramiento integral de barrios) Rehabilitación del Area Central de São Paulo
RÍO DE JANEIRO	Favela Bairro (mejoramiento integral de barrios) Rehabilitación zona portuaria y museo Guggenheim
SANTO ANDRÉ BELO HORIZONTE BELÉM	Eixo Tamaduatehy Rehabilitación de Lagoinha Recuperación de la zona de agua
GUATEMALA	Transmetro (transporte público)
SAN SALVADOR	El Espino (conjunto multifuncional)
BELO HORIZONTE	Lagoinha (rehabilitación de área pericentral)
QUITO GUAYAQUIL	Rehabilitación del Centro Histórico Rehabilitación del malecón
ASUNCIÓN	Plan Maestro franja costera de Asunción

Fuente: Cursos y seminarios del Lincoln Institute of Land Policy.

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía Mayor de Bogotá	BORJA, Jordi	CUENYA, Beatriz
2002 Ciudadela El Recreo. <i>Memoria del modelo de gestión de Metrovivienda</i> . Bogotá.	1995 Barcelona. <i>Un modelo de transformación urbana</i> . Programa de Gestión Urbana, Quito.	2001 "Una década de propuestas y debates en torno a la gestión del proyecto Retiro. 1991-2001", en A. Falú y M. Carmona (editoras) <i>Globalización, forma urbana y gobernabilidad</i> . Universidad Técnica de Delft (Holanda)/Universidad Nacional de Córdoba (Argentina).
ALTSHULER, Alan y LUBEROFF, David	2001 "El proyecto metropolitano: el manejo de una variable geométrica", en M. Freire y R. Stren (editores): <i>Los retos del gobierno urbano</i> , Banco Mundial/Alfaomega, Bogotá.	DE GRACIA, Francisco
2003 <i>Mega-Projects. The Changing Politics of Urban Public Investments</i> , Brookins Institution Press/Lincoln Institute of Land Policy, Washington.	CARMONA, Marisa y BURGESS, Rod	2001 <i>Construir en lo construido</i> . Neirea Editores, Guipúzcoa.
ARANTES, Otilia	2001 <i>Strategic Planning and Urban Projects</i> , Delft University Press, Delft.	ELLIN, Nain
2000 "Uma estratégia fatal", en O. Arantes, C. Vainer e E. Maricato: <i>A cidade do pensamento único</i> , Editora Vozes, Petrópolis.	COHEN, Michael	1996 <i>Postmodern Urbanism</i> , Basil Blackwell, London.
ASCHER, François	1996 "The Hypothesis of Urban Convergence: Are Cities in the North and South Becoming More Alike in an Age of Globalization?", in M. Cohen, B. Ruble, J. Tulchin and A. Garland (editors) <i>Preparing for the Urban Future</i> . The Woodrow Wilson Center Press, Washington.	EZQUIAGA, José María
1995 <i>Métapolis, ou l'avenir des villes</i> . Éditions Odile Jacob, Paris.	Corporación para el Desarrollo de Santiago	2001 "Projetos de transformação urbana na Madri do fim do século", en P. Abramo (organizador): <i>Cidades em transformação: entre o plano e o mercado</i> , IPPUR- Universidade Federale do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
2001 "La nouvelle révolution urbaine: de la planification au management stratégique urbain", en Masboungi (coordinatrice), 2001.	1996 <i>Memoria de Gestión 1994-1995</i> , Santiago de Chile.	FERRÁN, Carlos
AUBY, Jean Bernard		2001 "O efeito territorial dos 'grandes projetos urbanos'", en P. Abramo (organizador): <i>Cidades em transformação: entre o plano e o mercado</i> , IPPUR- Universidade Federale do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

<p>Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México</p>	<p>INGALLINA, Patrizia</p>	<p>NOISSETTE, Francois</p>
<p>1994 <i>Centro Histórico, 1991-1994.</i> México D.F.</p>	<p>2001 <i>Le projet urbain.</i> Presses Universitaires de France, Paris.</p>	<p>2002 <i>"La ville face aux grands investissements", Villes en Développement, n° 57,</i> Paris.</p>
<p>FIX, Mariana</p>	<p>KAYDEN, Jerold</p>	<p>POLÈSE, Mario</p>
<p>2001 <i>Parceiros da exclusão.</i> Boitempo Editorial, São Paulo.</p>	<p>2000 <i>Privately Owned Public Space. The New York City Experience.</i> John Wiley and sons, New York.</p>	<p>2000 <i>"Learning from Each Other: Policy Choices and the Social Sustainability of Cities",</i> in M. Polèse and R. Stren (editors) <i>The Social Sustainability of Cities.</i> University of Toronto Press, Toronto.</p>
<p>FRANCA, Elisabete (coordinadora)</p>	<p>LEE, Douglas</p>	<p>POWELL, Kenneth</p>
<p>2000 <i>Guarapiranga. Recuperação urbana e ambiental no município de São Paulo.</i> São Paulo.</p>	<p>1973 <i>"Requiem for large-scale planning models", Journal of the American Institute of Planners n° 73.</i></p>	<p>2000 <i>La transformación de la ciudad.</i> Ediciones Blume, Barcelona.</p>
<p>FRIEDEN, Bernard and SAGALYN, Lynne</p>	<p>LUNGO, Mario</p>	<p>Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro</p>
<p>1994 <i>Downtown, inc. How America Rebuilds Cities.</i> The MIT Press, Cambridge.</p>	<p>2002 <i>"Large Urban Projects: a Challenge for Latin America Cities", Land Lines, vol. 14, n° 4,</i> Cambridge.</p>	<p>1999 <i>Cidade Inteira. A política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro.</i> Rio de Janeiro.</p>
<p>GARAY, Alfredo</p>	<p>MASBOUNGI, Ariella</p>	<p>Prefeitura de São Paulo</p>
<p>2004 <i>"El montaje de grandes intervenciones de urbanismo".</i></p>	<p>2001 <i>"De l'intention à la réalisation", en Masboungi (coordinatrice).</i></p>	<p>2000 <i>Guarapiranga. Recuperação urbana e ambiental no Município de São Paulo.</i> São Paulo.</p>
<p>HARVEY, David</p>	<p>Municipalidad de Santo André,</p>	<p>RAMÍREZ, Guillermo y STOLARSKY, Noemí</p>
<p>1989 <i>The Condition of Postmodernity,</i> Basil Blackwell, Oxford.</p>	<p>1999</p>	<p>1993 <i>Proyectos urbanos metropolitanos.</i> Fundación Distrito Federal, México D.F.</p>
<p>IAURIF-Institut d'Aménagement de la région Ile de France</p>	<p>1999</p>	
<p>1996 <i>Les grands projets structurants et le développement des métropoles.</i> IAURIF, Paris.</p>		

<p>RODRÍGUEZ, Arantxa</p> <p>1995 "Planificando la revitalización de una vieja ciudad industrial: innovaciones de la política urbana en Bilbao Metropolitana", en <i>Revista Interamericana de Planificación</i> n° 110, Cuenca, Ecuador.</p>	<p>SERAGELDIN, Ismail; SHLUGER, Ephim and MARTIN BROWN, Joan (editors)</p> <p>2001 <i>Historic Cities and Sacred Sites: Cultural Roots for Urban Futures</i>. The World Bank, Washington.</p>	<p>WOOLFSON, Olga</p> <p>1998 "El Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural y la conservación integral del Centro Histórico de Quito", <i>La Era Urbana</i> n° 1, Quito.</p>
<p>ROJAS, Eduardo</p> <p>1999 <i>Old Cities, New Assets. Preserving Latin America's Urban Heritage</i>. Inter-American Development Bank (IDB), Washington.</p>	<p>SWYNGEDOUW, Erik; MOULAERT, Frank and RODRÍGUEZ, Arantxa</p>	<p>WORLD BANK</p> <p>1999 <i>Cities without Slums</i>. Washington.</p>
<p>2004 "La recuperación de áreas centrales, una oportunidad de desarrollo urbano sostenible".</p>	<p>2002 "Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy", <i>Antipode</i>, vol. 34, issue 3.</p>	<p>WORLD BANK</p> <p>2000 <i>Cities in Transition</i>. Washington.</p>
<p>RUIZ DE SOMOCURCIO, Jorge</p>	<p>SMITH, Neil</p>	<p>ZUKIN, Sharon</p>
<p>1999 "Plan Maestro del Centro de Lima", en <i>Medio de Construcción</i> n° 151, Lima.</p>	<p>2000 "Transformando la escala de las ciudades: globalización y urbanismo neoliberal", en L. M. García; F. Sabaté; M. A. Mejías y V. Martín (editores) <i>Globalización: transformaciones urbanas, precarización social y discriminaciones de género</i>. Departamento de Geografía, Universidad de La Laguna, Tenerife.</p>	<p>1997 "Cultural Strategies of Economic Development and the Hegemony of Vision", in A. Merrifield and E. Swyngedouw (editors): <i>The Urbanization of Injustice</i>. The New York University Press, New York.</p>
<p>SANDRONI, Paulo</p> <p>2004 "Formas de financiamiento de grandes proyectos urbanos".</p>		
<p>SASSEN, Saskia</p> <p>1998 <i>Globalization and its Discontents</i>, New York Press, New York.</p>	<p>VAINER, Carlos y SANCHÉZ, Fernanda</p> <p>2002 <i>Belém, arena política, arena urbanística: o espaço em disputa na retomada das águas</i>, IPPUR. UFRJ/Prefeitura Municipal de Belém/LILP, Belém.</p>	