

Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana

Mario Lungo*

*Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"
El Salvador*

Resumen

El objetivo de este artículo es contribuir a la discusión sobre si los grandes proyectos urbanos, o las grandes intervenciones urbanas, que se han convertido en un instrumento clave del desarrollo de las ciudades europeas, en las últimas dos décadas, y comienza a ser incorporado en la planificación de las ciudades latinoamericanas, constituye una vía para impulsar la privatización de la gestión urbana, en estas últimas, y una adecuación al enfoque neoliberal de las políticas públicas hoy predominante. Esta reflexión nace de la preocupación por la crisis la planificación urbana y de los intentos de privatización de su gestión, en general, observada desde hace algunos años. Pero también se origina en el análisis de la ejecución de grandes proyectos urbanos en América Latina con tendencias y efectos contradictorios, lo cual exige una posición cuidadosa al respecto¹.

* Profesor e investigador de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA) y profesor asociado del Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts. Mario Lungo falleció el 9 de mayo del presente año. Fue colaborador de la revista *ECA* en los temas de tierra y proyectos urbanos. Este artículo se publica como un tributo a su memoria.

1. Esta reflexión se apoya en las discusiones realizadas en el marco de los cursos latinoamericanos sobre grandes proyectos urbanos, organizados por el Lincoln Institute of Land Policy, de Cambridge, Massachusetts, en los años 2002, 2003 y 2004.

1. Introducción

Desde finales de la década de los años ochenta se planteó que se estaba operando una transformación en la administración de las ciudades, al pasar de una modalidad de gerencia a otra donde predominaba una visión empresarial (Harvey, 1996). Este autor parte de que a partir de los años setenta parece haberse establecido, en los países de capitalismo avanzado, un consenso de que se obtendrían beneficios, si las ciudades asumían un comportamiento empresarial en relación con el desarrollo económico. Esta visión estaría relacionada con la declinación del poder de los estados nacionales para controlar los flujos monetarios internacionales y, en el fondo, expresaba la dinámica general de la transformación del modelo de acumulación fordista-keynesiano en un régimen de acumulación flexible.

Una de las características centrales de la gestión urbana empresarial son las asociaciones público-privadas, con fundamento esencialmente especulativo y cuyo foco de atención es más la economía local que el territorio. La gestión urbana empresarial exige cuatro condiciones básicas: la exploración de las ventajas específicas para la producción de bienes y servicios; el aumento de la competitividad, a partir de la división espacial del consumo; el control de las operaciones financieras de mayor importancia, y la competencia por el excedente del gobierno central. Esto conduce a una situación ineludible: existen límites a la gestión urbana empresarial, debido a la generación de una intensa competencia entre las ciudades, la cual tiende acentuar el desarrollo territorial desigual, al interior de cada ciudad y entre ellas. Sin embargo, el autor citado sostiene que debe analizarse su potencial para transformarse en un corporativismo urbano progresista, capaz de construir alianzas para mitigar e incluso desafiar la dinámica hegemónica de la acumulación capitalista.

En un trabajo, escrito a principios de los años noventa (Lungo, 1992), planteaba que la planificación urbana, surgida en estrecha asociación con el modelo de desarrollo de la sustitución de importaciones y la ampliación del apartado estatal y sus políticas, durante esos años, tenía dos rasgos esenciales: su carácter altamente regulador y su cobertura global, bajo las cuales subyacía un sentido de redistribución de la riqueza nacional producida. Esto marcó decisivamente el enfoque de sus objetivos y

la búsqueda de un "modelo de ciudad ideal" al cual se pretendía llegar; y lo que es más importante, los instrumentos y la formación del personal para alcanzar esa meta. Apoyada casi solo en la intervención de la tecnocracia del gobierno central, el papel de los gobiernos locales fue ignorado, en la práctica, y la participación popular, cuando se planteó, fue nominal.

Bastante antes que la crisis de finales de los años setenta mostrara el agotamiento del modelo de sustitución de las importaciones, esta concepción de planificación del desarrollo urbano había perdido casi toda su vigencia. Entonces se abrió un período de incertidumbre sobre cómo manejar los problemas creados por el continuo crecimiento de las ciudades. El debate sobre esto fue evidente. La extrema complejidad de los procesos y problemas urbanos impide pensar en un abandono total del papel del Estado. Por eso, globalmente, no se dio una confrontación entre la planificación urbana estatal y el mercado, sino que la relación varió entre la primera y el Estado. En cada país, esta relación siguió un movimiento particular.

En términos generales, a mediados de los años setenta, hubo un giro, cuando se pasó de la planificación urbana, centrada, especial aunque no del todo, en las ciudades y sus procesos a la planificación, en términos de componentes de la estructura física y socioeconómica urbana directa y casi exclusivamente relacionadas con la población de menores ingresos. Este giro constituye un paso intermedio hacia la configuración de un modelo de gestión urbana en el cual el papel del mercado y la desregulación son características centrales. La expresión de este cambio se encuentra en un importante documento de Naciones Unidas, publicado en la siguiente década, el cual sistematiza la experiencia de diez años de esta nueva visión de abordar los problemas urbanos².

Al constatar las limitaciones de la planificación convencional frente a los cambios operados en el ámbito urbano, mostrados por numerosos estudios, en los cuales problemas como la migración rural-urbana, la pobreza y la informalidad de la economía dejaron de ser vistos solo como aspectos negativos, los asentamientos precarios urbanos se comenzaron a visualizar también por la contribución económica de sus habitantes, en tanto fuerza de tra-

2. ONU-HABITAT. *Global Report On Human Settlements 1986*, Londres, 1987.

bajo, consumidora y productora de infraestructura física y vivienda, además del alto nivel de su integración social, cultural y política. Entonces, la planificación, ya no de la ciudad en su totalidad, sino de estos asentamientos precarios, pasó a ser el eje de una nueva forma de ver la planificación urbana. El resto de procesos y problemas dejaron de ser sujetos privilegiados de la intervención estatal, aunque esta no desapareció.

Inmersa en un contexto de crisis fiscal, esta nueva visión de la planificación urbana orientó sus acciones a cuestiones antes no atendidas del todo, como los programas de mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura física urbana y el replanteamiento del financiamiento. Se comenzó a cuestionar cada vez más la inversión pública, al promover la recolección de fondos, por parte de los gobiernos locales, así como también nuevas formas de movilización del ahorro privado. En esta búsqueda, las intervenciones se fragmentaron en sectores, mientras las condiciones económicas y políticas se adecuaban. Así, por ejemplo, se plantearon nuevas intervenciones alrededor de la tierra urbana, a través de reformas jurídicas y del reordenamiento de su uso —redefinición del uso de la tierra urbana, modernización del catastro y del registro, cambios en la legislación, modificación de los mecanismos de intervención pública, utilización de la tierra urbana pública, etc. Esta última, entendida como venta de las tierras públicas de la ciudad, y la modernización catastral fueron actividades privilegiadas, en cuanto a la tierra urbana.

No obstante, el énfasis excesivo en una realidad acuciante como los trámites burocráticos y las propuestas para la formulación de una nueva manera de enfrentarse a los problemas urbanos llevaron a dar prioridad a la concesión de la mayor autonomía posible a los grupos de base para que resolvieran estos problemas. Esta cuestión aparecía en el discurso de la democratización, del fortalecimiento de los gobiernos locales y del papel de la sociedad civil. Sin oponerse a la orientación anterior, la nueva presenta dos grandes limitaciones. Por un lado, la ejecución de innumerables acciones aisladas, sin un plan de desarrollo global que las orientase. Por otro lado, la atomización de las reivindicaciones de los sectores populares urbanos, mientras el resto de los procesos era cada día menos regulado. La acentuación

de las contradicciones urbanas, las viejas y las nuevas, se dejaron cada día más en manos del mercado y se modificaron las condiciones de la relación pública y privada, en torno a los servicios urbanos.

La participación del Estado cambió de forma radical. Ahora su función es de apoyo y no de regulación o inversión. Se trata de organizar la información y la comunicación, de dar entrenamiento, de reforzar a las organizaciones de base, de apoyar el papel de las organizaciones no gubernamentales, etc., dentro de un esquema de planificación e implementación de programas flexibles. La planificación ya no era de la ciudad, sino de los asentamientos humanos. Este cambio es parte de las nuevas concepciones del crecimiento económico y del desarrollo sostenible, los cuales conllevan una nueva forma de gestión urbana, asociada al modelo económico neoliberal predominante. Aunque el Banco Mundial no tiene una política explícita del desarrollo urbano como totalidad, sus actuaciones apoyan el desarrollo de los sectores sociales urbanos de menores ingresos, fortalecen el trabajo de las organizaciones de base y de las no gubernamentales y de los gobiernos locales. Es así como promueve la colaboración operacional y el diálogo, alrededor de la pobreza, el medio ambiente y la participación popular³.

El Banco Mundial ha insistido mucho en el carácter temporal y necesario de los efectos negativos de los programas de ajuste estructural sobre los sectores pobres. Por lo tanto, sus acciones en las áreas urbanas se concentran en los programas sociales. Evidentemente, la opción subyacente es la desregulación y la privatización de los programas y de los servicios sociales urbanos. Esta tendencia es uno de los pilares más importante de la configuración de una nueva manera de enfrentarse a los problemas del desarrollo de las ciudades. El supuesto de esta visión, el cual no es del todo erróneo, es que las grandes ciudades no son tanto un problema como una fuente de producción de riqueza. Por lo tanto, lo que se debe hacer es aumentar la "productividad urbana", una noción muy ambigua⁴. Para ello es necesario superar los obstáculos representados por las deficiencias de la infraestructura urbana, la existencia de regulaciones inapropiadas, la debilidad de las finanzas municipi-

3. The World Bank. *Cooperation Between The World Bank and Ngos: 1990. Progress Report*, Washington, 1991.

4. Recogemos aquí las importantes opiniones de Priscilla Connolly, investigadora de CENVI y de la UAM-Xochimilco, expresadas en la reunión donde se presentó este trabajo.

pales y la debilidad de los sistemas financieros nacionales y así movilizar recursos para el desarrollo urbano.

Una cuestión clave de esta nueva forma de gestión es el suelo urbano. Por eso, la visión neoliberal de la gestión urbana se propone como una prioridad estructurar el mercado de tierra urbana⁵. Plantear la construcción de una propuesta alternativa de desarrollo de las ciudades, contraria a esta concepción neoliberal de la gestión urbana, exige superar el dilema siguiente: ¿dentro de qué del desarrollo económico social global y dentro de qué visión de la ciudad por construir se insertará esta propuesta alternativa de gestión urbana? No es posible, además de erróneo, pretender una visión acabada de la sociedad y la ciudad que se pretenden construir. Sin negar la necesidad y la validez de las utopías, la construcción de una nueva sociedad, en una nueva ciudad, es un proceso permanente y contradictorio de construcción ininterrumpida, la cual adopta formas específicas en cada caso. La diferencia quizás es el ritmo del proceso, puesto que no es lo mismo la construcción de una nueva sociedad en su conjunto que una ciudad.

¿Cuál sería la estrategia para construir una forma alternativa de gestión de las ciudades, contraria a la desregulación y a la privatización indiscriminadas, y también a la atomización de las acciones puntuales? Esta estrategia debería incorporar cuatro acciones. La primera es destacar y conocer cuáles son los procesos claves de la estructuración urbana, en la actual fase de transformación económica y política. Es, por lo tanto, urgente dar un nuevo impulso a la investigación urbana, orientada a la reformulación y profundización teórica, y a una mayor articulación con la información empírica. La segunda parte de la investigación identifica las características de la nueva estructura social urbana y sus intereses, para lo cual establece alianzas y construye consensos con los distintos sectores, en torno a la ciudad que busca construir y del proceso para lograrlo. En consecuencia, debe superarse la visión errada que solo piensa en los pobres y obvia la complejidad social de la ciudad. Una opción legítima de desarrollo urbano a favor de los sectores populares y comprometida con la construcción de una ciudad más justa no puede olvidar la multiplicidad de intereses

que en ella se expresan. Al avanzar en sus objetivos, debe conocer y enfrentar intereses opuestos con propuestas viables. Esto nos remite a la acción siguiente, la tercera.

En relación con lo anterior, deben construirse espacios de participación y decisión, es decir, espacios de poder político permanentes, a través de los cuales los sectores populares puedan articular sus múltiples reivindicaciones, evitar su dispersión y superposición, y potenciar su poder de decisión. Finalmente, estos espacios de poder deben ser la base para impulsar medidas irreversibles, que permitan ir construyendo la ciudad democrática que se busca. Se trata, entonces, sobre la base del conocimiento de los procesos claves de la estructuración urbana, viejos y nuevos, en su constante codificación, de identificar cuáles son las medidas que darán la orientación pretendida y cuyo carácter irreversible permitiría dar otros pasos, en la misma dirección. Lo anterior se opone, claramente, a las visiones que pretenden que la simple sumatoria de acciones aisladas y diversas es capaz de convertirse en fuerza transformadora.

Si bien es cierto que la forma de gestión urbana prevaleciente en las décadas anteriores está prácticamente agotada y se vislumbran "horizontes críticos", en torno a numerosos problemas urbanos⁶, la construcción de una propuesta alternativa a una concepción neoliberal de la gestión urbana pasa por superar el esquematismo de posiciones "de principio", alrededor del problema de la privatización de los servicios urbanos. Solo una visión amplia y articulada estratégicamente de los procesos urbanos fundamentales, que asuma con flexibilidad la relación entre lo público y lo privado, en cuanto a los servicios urbanos, podrá oponerse a la gestión urbana neoliberal en gestación.

2. Los grandes proyectos urbanos y su papel en la gestión urbana

Los grandes proyectos urbanos plantean una noción ambigua y contradictoria y, por esa razón, elusiva. Aquí no se pretende elaborar un concepto definitivo, sino solo abrir la discusión de lo que se entiende, desde diferentes visiones, por estas grandes intervenciones en las ciudades. Estas interven-

5. Idea desarrollada por Priscilla Connolly en la reunión citada.

6. "Plano Diretor do Municipio de Sao Paulo" (Projeto de Lei), Diário Oficial do Municipio de Sao Paulo, N° 37, 27 de fevereiro de 1991.

ciones comprenden no solo 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 intermedias, las cuales por su integración tienen un impacto profundo en el desarrollo de una ciudad. La importancia del estudio de los grandes proyectos u operaciones urbanas, en el momento actual, se deriva de la profunda transformación que está generando el proceso de globalización con su redefinición de las funciones de las ciudades y con su planteamiento acerca de su competitividad. El uso de este concepto económico en el desarrollo urbano es problemático y discutible.



Aunque a lo largo de las últimas décadas, en las ciudades latinoamericanas se encuentran numerosos proyectos u operaciones de gran envergadura, no se ha elaborado ni en los estudios urbanos ni en planificación urbana tradicional, una concepción específica de ellos. Es hasta en los últimos años, con la introducción del enfoque de la planificación estratégica, cuando estos proyectos pasaron a ocupar una posición privilegiada como acciones claves para impulsar el desarrollo de las ciudades. Solo entonces se comenzó a elaborar su concepto. Existe, no obstante, un obstáculo que debe ser tomado en cuenta: la enorme diversidad de estos proyectos, lo cual plantea desafío analítico de consideración.

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, que caracterizan a este tipo de proyectos urbanos. Por eso, el contenido de esta temática es diferente en América Latina y en Estados Unidos y Europa. En la primera se incluyen intervenciones urbanas de muy distinto tipo y objetivos tan diferentes como los mencionados antes; mientras que en Estados Unidos prevalecen las grandes construcciones de infraestructura urbana; y en Europa, la discusión se orienta a los grandes proyectos ur-

banos de corte emblemático. En esta diversidad hay factores determinantes y lógicas de acción muy diferentes, que obedecen a la compleja heterogeneidad de los intereses presentes, lo cual dificulta el concepto de los llamados, en términos genéricos, grandes proyectos urbanos.

La noción de proyecto urbano surgió en Europa en los años setenta. Nació asociada a las contradicciones existentes entre los proyectos arquitectónicos de gran dimensión y los planes urbanos, los cuales no se limitaban a los aspectos espaciales. Luego, el proyecto urbano pasó 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 compitió con la de plan urbano, al ser más atractiva para los inversionistas privados, ya que precisa las propuestas espaciales e incluye, además de aspectos económicos claves, objetivos sociales, culturales y ambientales, y exige el acuerdo de múltiples actores, entre ellos los privados. Con este cambio del concepto, el proyecto urbano se impuso en el urbanismo europeo, desde los años ochenta, y generó diferentes propuestas analíticas (Ingallina, 2001).

La clave está en la complejidad económica y social y no solo en la escala, aunque ésta sea una condición necesaria, ya que introduce problemas mayores para la construcción de una tipología de grandes proyectos urbanos o para elaborar indicadores específicos para analizarlos. El gran proyecto urbano es, entonces, una noción polisémica, pero se puede entender como la articulación de una estrategia

fuerte, alrededor de apuestas urbanas y socioeconómicas de gran dimensión y de larga duración, las cuales 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 tampoco debe confundirse con el proyecto de ciudad.

Los grandes proyectos urbanos constituyen uno de los rasgos claves del urbanismo europeo de finales del siglo XX, aunque la intervención sobre secciones 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 cual cuestiona la planificación tradicional, porque se lleva a cabo en una temporalidad prologada, es una obra pública, aunque haya inversión privada, sus orígenes son diversos, pero están guiados por una voluntad y una idea compartidas por los principales actores urbanos (Ezquiaga, 2001).

Ezquiaga (2001) clasifica los grandes proyectos urbanos en primera, segunda y tercera generación. Los de la primera se caracterizan por la construcción de infraestructuras o servicios urbanos y por recuperar y ampliar el concepto de "obra pública"; por fundamentarse en el protagonismo público y en la intervención directa del gobierno central o local; por ser concebidos como motores de la transformación urbana y la recuperación del medio ambiente, y por brindar atención prioritaria al espacio público. Los grandes proyectos de la segunda generación se caracterizan por diversificar los objetos de la intervención —conformación de nuevas centralidades, mejoramiento de las zonas pobres, etc.—, por romper los límites geográficos de las intervenciones urbanísticas tradicionales, alcanzando incluso la periferia, y por introducir criterios de rentabilidad económica e incorporar al sector privado en la gestión. Los de la tercera generación se caracterizan por ser concebidos como motores del desarrollo del espacio metropolitano, por promover la recuperación integral de

los centros históricos y no solo del patrimonio histórico, y por contribuir a la transformación de la periferia interna al crear nuevas centralidades. Esta clasificación es próxima a 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 diferencias sensibles con la europea. Las ciudades estadounidenses han sido extraordinariamente independientes de los gobiernos estatales y federal, muy dependientes de las decisiones de la inversión del sector privado y con escasa participación ciudadana. Al mismo tiempo, han enfatizado la competencia entre ellas para captar inversiones privadas. Los instrumentos de las ciudades para conseguir estos objetivos son dos: los incentivos —cambios en la regulación, disminución de impuestos e intereses, etc.— y la construcción de grandes infraestructuras y de alto costo, construidas por el sector público, sobre todo por el gobierno federal. Aquí se encuentran los llamados megaproyectos, mencionados al inicio (Altshuler y Luberoff, 2003).

La cuestión de la participación social lleva a la concepción de grandes

proyectos urbanos prevaleciente en Europa. Uno de los ejemplos paradigmáticos son las diferentes intervenciones realizadas en la ciudad de Barcelona, sobre todo 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 una programación y una gestión combinadas, las cuales comienzan con la participación ciudadana, continúan con la polivalencia de las actuaciones y progresan cuando estimulan 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 un solo problema, sino que debe resolver varios problemas, a distintas escalas y con varias funciones (Borja, 2001). En varias

La importancia del estudio de los grandes proyectos u operaciones urbanas, en el momento actual, se deriva de la profunda transformación que está generando el proceso de globalización con su redefinición de las funciones de las ciudades y con su planteamiento acerca de su competitividad.

ciudades latinoamericanas se pueden encontrar grandes proyectos urbanos con esta característica, entre ellos el Transmilenio, construido en Bogotá.

Un gran proyecto urbano o una gran operación urbana no es necesariamente una intervención única en la ciudad de gran dimensión, sino que también puede estar integrado por un conjunto de pequeñas y medianas intervenciones con una misma lógica y, en algunos casos, corresponde a una pieza sola urbana (Garay, 2004). Sin embargo, los grandes proyectos urbanos han contribuido a una mayor segregación socioespacial, en las ciudades, y al desplazamiento de población pobre (procesos de elitización); han provocado impactos ambientales negativos, han canalizado el uso de recursos públicos para intervenciones privadas, y sobre todo han creado condiciones para la apropiación individual de la valorización de la tierra urbana. Por eso mismo, también han sido fuertemente criticados.

Así, los grandes proyectos urbanos han sido, ante todo, para varios analistas críticos, construcciones monumentales, impulsadas, en la mayor parte de casos, por iniciativa gubernamental, y destinadas a canalizar hacia la empresa privada los beneficios de la recuperación del entorno urbano, donde se construyen estos proyectos. Son una especie de *show cases* con una gran función mediática para facilitar el consenso de los actores. Estaríamos en el punto límite donde 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 donde las estrategias culturales sirven al crecimiento económico y al control social (Zukin, 1997).

Incorporados en los planes estratégicos con el objetivo de aumentar la competitividad de las ciudades, tienden a generar procesos de elitización social, a valorizar el capital privado y a la especulación con la tierra. De esta forma el sector público comparte los riesgos de la iniciativa privada, tal como se ha señalado en una investigación sobre varios proyectos de Europa, y se desmitifican los pretendidos efectos multiplicadores en la economía. La investigación citada concluye que estos proyectos han servido para obviar las orientaciones y normas de planificación existentes, los mecanismos de participación son a menudo formales, la mayoría de proyectos están pobremente integrados al desarrollo de la ciudad, acentúan la polarización socio-

económica y están asociados a modificaciones en la forma de gobernabilidad urbana (Swyngedouw *et al.*, 2002).

Uno de los mayores desafíos es, entonces, 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, que forme parte de los imaginarios urbanos colectivos, construidos por actores múltiples. El hecho de que estén marcados por la incertidumbre y su ejecución a largo plazo deben, por el contrario, ser aprovechados 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. Por otra parte, los grandes proyectos urbanos actuales deben ser analizados en el marco del actual proceso de globalización, de los cambios en la economía, la sociedad y el Estado, considerando los cambios profundos que están ocurriendo en las principales ciudades y las transformaciones de la cultura urbana, de la arquitectura y del diseño urbano. En estas esferas, las visiones postmodernistas promueven la construcción de "artefactos urbanos", en oposición a los planes urbanos, impulsados por el pensamiento modernista (Harvey, 1989).

Los grandes proyectos urbanos actuales se desarrollan en el contexto de cambios urbanos profundos. La metropolización y la globalización producen un doble efecto: homogenizan y diferencian. La primera tiende a generar procesos y actores económicos y políticos comunes, en todos los países y ciudades; la segunda hace que estos actores sean 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.

Entre las innumerables reflexiones sobre estas transformaciones urbanas, cabe destacar 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, y el desarrollo de una sociedad reflexiva, marcada por la omnipresencia de la noción de riesgo. La metropolización y la globalización aparecen así como los ejes centrales de los cambios urbanos

profundos en marcha. En este horizonte, por lo tanto, hay que analizar los múltiples aspectos de los grandes proyectos y las operaciones urbanas, y también discutir el papel que se les atribuye como motores del desarrollo de ciudades y regiones, al margen del desarrollo de los países, y la idea de que constituyen, por sí mismos, nuevos espacios de participación y construcción de ciudadanía, sobre todo en el caso de ciudades, donde predomina la pobreza.

Esta es una de las razones por la cual la planificación urbana tradicional no ha desarrollado mecanismos e instrumentos para este fin ni se ha desarrollado una cultura institucional en el sector público, para impulsar la búsqueda de nuevas formas de participación o asociación con el sector privado, ni éste último ha modificado su concepción de la tierra como un bien intocable. El obstáculo para pensar en nuevas formas de gestión de la tierra en los grandes proyectos urbanos es doble. El más importante es el acentuado sentido de propiedad privada de la tierra, interiorizado en casi todos los grupos sociales, sin distinción de su nivel de ingresos. El otro, el cual ha comenzado a perder peso en años recientes, es la alta proporción de tierra urbana en manos del Estado en muchos países. Los proyectos urbanos se formularon y ejecutaron a partir de este hecho. En ellos, el papel del Estado fue 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 de la gestión de la tierra, en proyectos de envergadura.

Las normas que establecen los marcos reguladores actuales surgieron de los grandes proyectos urbanos, ejecutados según el esquema de planificación tradicional de la ciudad. Así, pues, no se desarrollaron regulaciones innovadoras para este tipo de intervenciones. La mayoría de estos marcos normativos se caracterizan por dos rasgos fundamentales: un elevado grado de generalidad, que no corresponde a la diversidad del desarrollo, que caracteriza a toda la ciudad, y una normativa excesivamente detallada y rígida sobre el uso del suelo, que no permite adaptarse a las dinámicas de cambio urbano. Esto explica la continua trasgresión de las normas urbanas vigentes, en la mayoría de ciudades, y es una de las fuentes reconocidas de corrupción. Asimismo,

contribuye a crear muchas dificultades, cuando se trata de plantear formas de gestión flexibles y adecuadas a objetivos específicos de la tierra. Los grandes proyectos urbanos se enfrentan así a regulaciones de gran generalidad y rigidez, los cuales se convierten, muchas veces, en obstáculos insalvables, que impiden el cumplimiento de objetivos trazados.

Para solucionar este problema se han ideado varias alternativas: crear normas especiales, eliminar requisitos vigentes dentro de la norma general, autorizar usos de suelo no permitidos, etc. Estas acciones, sin embargo, al ser exclusivas para estos proyectos, pocas veces se articulan a la regulación vigente para el resto de la ciudad, con lo cual acentúan las desigualdades urbanas existentes y generan otras nuevas. Este es uno de los mayores desafíos de la gestión de estos proyectos, sobre todo si existen diferentes dominios sobre la tierra urbana y distintos actores, públicos y privados. La planificación estratégica no ha podido aún dar una respuesta coherente y sostenible a este problema, sobre todo 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, los cuales podrían modificar las condiciones de cobertura o elevar los costos; por el abandono del mantenimiento o de 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. Asimismo, la descentralización, con todos los beneficios que conlleva y es necesario impulsar, puede dar origen al surgimiento de marcos de regulación territorial fragmentados, los cuales pueden afectar los objetivos fijados, en el momento de diseñar una operación urbana de gran envergadura. Hay que recordar que toda descentralización exige reforzar la calidad de las instituciones centrales.

En este contexto, irrumpe la planificación estratégica, la cual modifica la situación prevaleciente desde hace décadas. Este giro no ha tenido, sin embargo, solo connotaciones positivas para la gestión de grandes proyectos urbanos. La razón son las consecuencias contradictorias de algunos planteamientos de la planificación estratégica, los cuales han sido llevados a posiciones extremas, entre ellas, el rol de estos proyectos en el desarrollo de las ciudades. Aquí interesa destacar uno de los puntos críti-

cos 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, pueden generar consecuencias negativas de distinta índole e introducir distorsiones mayores, en el siempre contradictorio funcionamiento del mercado de tierra urbana.

La planificación estratégica no ha logrado dar respuesta a los desafíos de crear un nuevo marco normativo que apoye el desarrollo urbano integral e incorpore los grandes proyectos urbanos en él. Al observarse los casos más exitosos, donde se ha utilizado este enfoque, es posible identificar dos condiciones, la existencia de una normativa moderna y flexible, pero con una vocación integral, que trasciende los límites territoriales de la ciudad, e inversión pública, en componentes estratégicos de los proyectos.

Estos éxitos, debido a las condiciones señaladas, no se han traducido siempre en tendencias positivas de cambio para impulsar una nueva regulación, que comprenda al conjunto de la ciudad. Influye que los procesos de reforma del Estado han dado prioridad a la privatización sobre la descentralización, una aplicación general sobre variadas condiciones particulares y el impulso para desregular a ultranza, sin explorar la posibilidad y la necesidad de crear nuevos modelos de regulación para el desarrollo territorial y urbano.

Todo esto, 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 planificación urbana, en general, y de los grandes proyectos urbanos, en particular. Obviar esta cuestión fundamental solo conduce a fomentar los hábitos de trasgresión de la ley y la corrupción, tan frecuente en América Latina. Aquí se abre un importante debate, que debe incorporar las nuevas regulaciones transnacionales, derivadas de la integración y la liberalización creciente de los procesos económicos, pero también

políticos y 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 tiene un papel central.

Es evidente que los factores de escala y complejidad exigen una intervención del Estado decisiva, más moderna y mayor, lo cual contradice a quienes sostienen que su papel debe limitarse a "facilitar" el desarrollo urbano. Las grandes intervenciones urbanas son, por esencia, públicas y, por lo tanto, requieren siempre de la intervención del Estado, lo cual marca los límites de acción de las asociaciones público-privadas. Los grandes proyec-

tos 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 solo de edificaciones o conjuntos aislados de grandes dimensiones, por ejemplo, en Estados Unidos, lo cual recuerda la antigua crítica a la planificación en gran escala, hecha en este país (Douglas, 1973).

Esta compleja dinámica es el marco de las negociaciones sobre los grandes proyectos urbanos. En ella toma parte, en muchos casos, actores multinacionales, nacionales y locales. Es un contexto de grandes dificultades, pero también de potencialidades para coordinar los intereses y las formas de actuación de un conjunto complejo de actores. En cambio, el enfoque de la planificación tradicional atribuye al sector público un rol predominante, pues es el rector de la formulación y ejecución de los proyectos urbanos. En la planificación estratégica, esta posición tiende a cambiar. Aquí, la intervención pública se desplaza de ser un ente ejecutor a adoptar un papel de facilitador de la gestión de los proyectos. Así, en varios países, el predominio del gobierno central ha cedido su puesto al

[...] la concepción acrítica, que mira a los grandes proyectos urbanos, conducidos por el sector privado o por asociaciones público-privadas, como elemento motor del desarrollo de las ciudades, es la expresión más clara de la visión neoliberal de la gestión urbana. En ella, 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 aumentar la competitividad de las ciudades, exigida por la globalización.

aumento del poder de las colectividades locales y a las organizaciones de ciudadanos. La descentralización hace más compleja esta situación, al introducir nuevos actores y reglas, lo cual genera 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 de la desregulación y la privatización.

Existen otros puntos que es indispensable reiterar, en relación con los grandes proyectos urbanos y la participación social, además de la necesidad de tener una visión integral de la ciudad. Para evitar contribuir a la tendencia a la fragmentación de la gestión urbana actual, reforzada por la globalización, se deben impulsar procesos para establecer consensos y acuerdos, en torno al desarrollo de la ciudad, en su conjunto, y no solo al nivel de proyectos aislados. La promoción corresponde a los gobiernos central, estatal y local, pero de forma articulada. Debe evitarse que la descentralización tenga un efecto perverso no buscado: la atomización de las responsabilidades públicas. En consecuencia, las organizaciones de la sociedad civil, y en particular, los gremios empresariales, no deben sustituir al sector público en la conducción de la gestión urbana. Su privatización debe ser evitada, ya que el mercado no puede cumplir con esta función. El manejo de la tierra urbana, clave de los grandes proyectos urbanos, no puede estar bajo su responsabilidad, sin provocar efectos desastrosos. Finalmente, la gestión urbana, además de la conducción pública, requiere recuperar la inversión en este sector, al menos en sus componentes estratégicos, para poder orientar su desarrollo.

La planificación tradicional obtiene el financiamiento de los grandes proyectos urbanos del sector público, ya sea a través del aporte de la tierra o de este más la inversión en construcción y readequación 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 para realizar grandes intervenciones urbanas. (Banco Mundial, 1999; Prefeitura do Río de Janeiro, 1999). Al agotarse esta posibilidad, este tipo de proyectos fue abandonado o se comenzó a buscar la inversión privada, nacional o extranjera. Hay que señalar, además, que, para

muchas ciudades, los montos de las inversiones, en estos proyectos, excedían sus capacidades financieras. A esto se agrega la debilidad de la captación tributaria de los gobiernos locales en muchos países.

Es así como, en muchas ciudades latinoamericanas, sobre todo en las décadas de los ochenta y los noventa, la función pública de control se redujo y el desarrollo de aquellas fue cada vez más deficiente. El Estado se redujo a mantener, pero sin mayor inversión ni modernización, los servicios públicos y a ejecutar proyectos puntuales. Surgieron entonces las asociaciones público-privadas para impulsar grandes proyectos urbanos. Existe una amplia gama de estas asociaciones y también de situaciones intermedias, en las cuales los sectores público y privado se comprometen más profundamente con la sociedad y colaboran con financiamiento, capacidad de gestión y coordinación con otras entidades públicas. En este tipo de sociedades, los aportes 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 (Sandroni, 2004).

El caso de la corporación para el desarrollo de Bilbao Metropolitano (Ría 2000) es un buen ejemplo de resultados contradictorios, a pesar de su innegable éxito. Creada como una firma privada, por iniciativa del gobierno central, en la práctica, opera como una agencia casi pública, cuyo objetivo es manejar una serie de operaciones de renovación urbana en el área metropolitana de Bilbao. Cuenta con un poder considerable para administrar tierras y fondos públicos, los cuales son arriesgados para impulsar proyectos que propician una mayor valorización de las tierras y del capital privado. No obstante su potencial como agencia ejecutiva y de coordinación de diferentes actores, su estatuto de empresa privada ha generado críticas por su papel en la privatización de la planificación urbana, su falta de responsabilidad política, su énfasis en el desarrollo de sitios de elevado potencial comercial y alto retorno financiero, y su preferencia por los aspectos físicos de la renovación urbana (Rodríguez, 1995).

La gestión y el financiamiento más frecuentes en los programas de recuperación urbana son las empresas de capital mixto. Este modelo de asociación responde bien a las necesidades de recuperación de las áreas urbanas centrales, dado que combinan con eficacia capacidades del sector público y del sector privado para emprender tareas tan variadas como consolidar el suelo, por medio de com-

pras e intercambio de parcelas, captar los aumentos del valor del suelo como resultado de la recuperación para fines públicos, 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).

3. Los nuevos impulsos hacia la privatización de la gente urbana

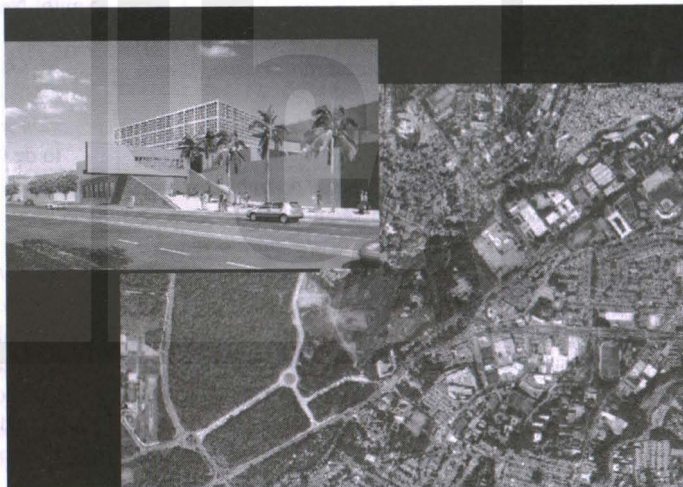
Terminamos con la siguiente afirmación: la concepción acrítica, que mira a los grandes proyectos urbanos, conducidos por el sector privado o por asociaciones público-privadas como elemento motor del desarrollo de las ciudades, es la expresión más clara de la visión neoliberal de la gestión urbana. En ella, 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 aumentar la competitividad de las ciudades, exigida por la globalización. Esto no invalida la necesidad de pensar, dada la creciente complejidad de los fenómenos urbanos, en impulsar intervenciones urbanas de gran dimensión de distinto tipo, pero que generen ciudades más justas y equitativas. Este es uno de los desafíos centrales de la gestión urbana en el momento actual.

Los impulsos hacia la privatización de la gestión urbana van más allá de las grandes intervenciones. Estas se combinan con cambios en los procesos de planificación, regulación, administración e inversión en las ciudades. El debilitamiento continuo de la planificación, que responde a las políticas neoliberales, es general para toda la ciudad. En la actualidad, se sustituye por la sumatoria de acciones atomizadas, en todas las escalas, desde los grandes hasta los pequeños proyectos. La sustitución de los antiguos marcos normativos urbanos, a través de reglas específicas, sobre todo para los grandes proyectos, justificada por la obsolescencia y el carácter excesivamente general y regulador, está conduciendo a la fragmentación de esta función pública clave para el desarrollo de las ciudades. Esta tendencia se acentúa por el desmantelamiento de los aparatos estatales, lo cual, a su vez, contribuye a debilitar la administración pública urbana. Por otro lado,

la reducción drástica de las inversiones públicas en las ciudades deja cada vez más espacio al predominio de las inversiones privadas.

Este es el panorama predominante en el ámbito urbano de la mayoría de países latinoamericanos. Se trata de privatizar la gestión urbana. Podría plantearse, y existen casos exitosos, una adecuada combinación de inversiones públicas y privadas. Sin embargo, para garantizar el éxito hay que satisfacer los requisitos siguientes: aunque la planificación urbana deba modernizarse y flexibilizarse, debe mantener un papel importante en el desarrollo de las ciudades; hay que evitar la regulación urbanística caso por caso y la discrecionalidad en la aplicación de las normas; aunque éstas deben ser repensadas radicalmente, hay que mantener su carácter genérico; la administración del desarrollo de las ciudades debe ser una función exclusivamente pública, lo cual no excluye consultar las decisiones con el sector privado; hay que recuperar la importancia de la inversión pública en el desarrollo urbano; aun cuando las restricciones económicas imponen serias limitaciones, éstas deben mantenerse en los sectores y servicios estratégicos.

Se trata, entonces, de transformar y modernizar las formas tradicionales de gestión urbana, pero evitando su privatización. El Estado no debe ser simplemente un facilitador de las intervenciones e inversiones privadas, aunque deba cumplir esta función. Debe conducir y dirigir el desarrollo de las ciudades para garantizar niveles mínimos de equidad y sostenibilidad. La contribución a la construcción de un proyecto de ciudad, otro requisito indispensable para la gran intervención urbana, es un aspecto fundamental de esa conducción pública.



Hay una última cuestión importante: las escalas de la gestión urbana. En momentos en que se lucha por la descentralización y el desarrollo local, hay que evitar la atomización de la gestión urbana, puesto que ella contribuye, indirecta e involuntariamente, a su privatización. Muchos procesos urbanos, sobre todo algunos de los más importantes, por ejemplo, el transporte, responden a escalas que no es posible segmentar y, por lo tanto, la atomización de su gestión a escalas inferiores hace ineficiente su gestión y confirma a quienes propugnan por la privatización de esta función. Evidentemente, hay procesos urbanos locales y la clave está en identificarlos y diferenciarlos de los grandes. Por sus características, su complejidad y escala, los grandes proyectos urbanos pueden contribuir tanto a la privatización como a la recuperación de la esencia pública de la gestión urbana. Pensarlos de forma aislada refuerza la primera tendencia negativa.

Referencias bibliográficas

- Altshuler, Alan y Luberoff, David (2003). *Mega-Projects. The Changing Politics of Urban Public Investments*, Brookings Institution Press, Lincoln Institute of Land Policy, Washington.
- Aranes, Otilia (2000). "Uma estratégia fatal", en O. Arantes, C. Vainer y E. Maricato, *A cidade do pensamento único*, Editora Vozes, Petrópolis.
- Ascher, François (2001). "La nouvelle révolution urbaine: de la planification au management stratégique urbain", en Masboungi, Ariella (coord.), *Fabriquer la ville. Outils et méthodes: les aménageurs proposent*, La Documentation FranVaise, París.
- Borja, Jordi (1995). *Barcelona. Un modelo de transformación urbana*, Programa de Gestión Urbana, Quito.
- Borja, Jordi (2001). "El proyecto metropolitano: el manejo de una variable geométrica", en M. Freire y R. Stren (Eds.), *Los retos del gobierno urbano*, Banco Mundial, Alfaomega, Bogotá.
- Ellin, Nain (1996). *Postmodern Urbanism*, Basil Blackwell, Londres.
- Ezquiaga, José María (2001). "Projetos de transformação urbana na Madri do fim do século", en P. Abramo (Coord.), *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado*, IPPUR-Universidade Federale do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Ferrán, Carlos (2001). "O efeito territorial dos grandes projetos urbanos", *ibid.*
- Garay, Alfredo (2004). "El montaje de grandes intervenciones de urbanismo", *ibid.*
- Harvey, David (1989). *The Condition of Postmodernity*, Basil Blackwell, Oxford.
- Ingallina, Patrizia (2001). *Le projet urbain*, Presses Universitaires de France, París.
- Kayden, Jerold (2000). *Privately Owned Public Space. The New York City Experience*, John Wiley and sons, New York.
- Lee, Douglas (1973). "Requiem for large-scale planning models", *Journal of the American Institute of Planners* 73.
- Lungo, Mario (2002). "Large Urban Projects: a Challenge for Latin America Cities", *Land Lines*, 14, 4, Cambridge.
- Masboungi, Ariella (2001). "De l'intention à la réalisation", en A. Masboungi (Coord.), *Fabriquer la ville. Outils et méthodes: les aménageurs proposent*, La Documentation FranVaise, París.
- Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (1999). *Cidade Inteira. A política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro.
- Prefeitura de São Paulo (2000). *Guarapiranga. Recuperação urbana e ambiental no Município de São Paulo*, São Paulo.
- Rodríguez, Arantxa (1995). "Planificando la revitalización de una vieja ciudad industrial: innovaciones de la política urbana en Bilbao Metropolitana", en *Revista Interamericana de Planificación* 110, Cuenca, Ecuador.
- Rojas, Eduardo (2004). "La recuperación de áreas centrales, una oportunidad de desarrollo urbano sostenible", *ibid.*
- Sandroni, Paulo (2004). "Formas de financiamiento de grandes proyectos urbanos", *ibid.*
- Sassen, Saskia (1998). *Globalization and its Discontents*, New York Press, New York.
- Swyngedouw, Erik; Moulaert, Frank and Rodríguez, Arantxa (2002). "Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy", *Antipode* 34, 3.
- Smith, Neil (2000). "Transformando la escala de las ciudades: globalización y urbanismo neoliberal", en L. M. García, F. Sabaté, M. A. Mejías y V. Martín (Eds.), *Globalización: transformaciones urbanas, precarización social y discriminaciones de género*, Departamento de Geografía, Universidad de La Laguna, Tenerife.
- The World Bank (1999). *Cities without Slums*, Washington.
- The World Bank (2000). *Cities in Transition*, Washington.
- Vainer, Carlos y Sánchez, Fernanda (2002). *Belém, arena política, arena urbanística: o espaço em disputa na retomada das águas*, IPPUR.UFRJ, Prefeitura Municipal de Belem, LILP, Bélem.
- Zukin, Sharon (1997). "Cultural Strategies of Economic Development and the Hegemony of Vision", en A. Merrifield y E. Swyngedouw (Eds.), *The Urbanization of Injustice*, New York University Press, New York.