

Tierra y grandes proyectos urbanos: una relación crítica

*Mario Lungo y Martim Smolka**

Resumen

El análisis del papel de las grandes intervenciones urbanas en la transformación de los valores de la tierra, la indagación sobre cómo se utilizan los recursos generados por su ejecución, la re-funcionalización de ciertos terrenos o áreas de la ciudad, son dimensiones que se enmarcan en procesos que suscitan un amplio debate en la actualidad: la globalización y la privatización de la gestión urbana. Incluso existen otras dimensiones que demandan una lectura más integral de su problemática y están ligadas a la cuestión de la tierra: su diversidad, los niveles de complejidad, su relación con el plan de ciudad, el tipo de marco normativo, el papel del sector público y privado en su gestión, etc. En tal sentido, este artículo tiene por objetivo discutir estas dimensiones y su relación con la gestión de la tierra, y plantear sus *puntos críticos* y los dilemas que plantea.

* Martim Smolka es economista. Actualmente es Senior Fellow y Director del Programa de Latinoamérica y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts. Mario Lungo fungió como profesor e investigador de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA) y como profesor asociado del Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts. Mario Lungo falleció el 9 de mayo de 2005. ECA presenta este artículo como un tributo a su memoria.

Introducción

Una de las características esenciales de los grandes proyectos urbanos es su escala suficientemente grande como para incidir en *los factores externos* que determinan el valor de la tierra —accesibilidad, infraestructura y servicios del terreno y las facilidades que, en general, brinda la ciudad—. Analizar el papel de las grandes intervenciones urbanas, en la transformación de los valores de la tierra, en amplios segmentos de una ciudad, y explorar cómo se utilizan los recursos generados por su ejecución, ya sea para su propio financiamiento o para otros proyectos, cuestión ligada al marco normativo del desarrollo urbano, constituye el centro de interés principal del Lincoln Institute en esta temática.

Se ha hecho una lectura urbanística del fenómeno, la cual da prioridad al estudio de las dimensiones físicas y simbólicas de esta clase de proyectos. Otra lectura es más bien funcional y pone el énfasis en el análisis de re-funcionalización de ciertos terrenos o áreas de la ciudad. Estas no son las únicas lecturas, pero las otras son complementarias de estas dos. Otras dimensiones de los grandes proyectos urbanos demandan una lectura más integral de su problemática y están ligadas a la cuestión de la tierra: su diversidad, los niveles de complejidad, su relación con el plan de ciudad, el tipo de marco normativo, el papel del sector público y privado en su gestión y financiamiento, la tributación del suelo y los impactos diversos.

En términos generales, estas múltiples dimensiones se enmarcan en procesos que suscitan un amplio debate en la actualidad: la globalización y la privatización de la gestión urbana. Este artículo tiene por objetivo discutir estas dimensiones y su relación con la gestión de la tierra, y plantear sus *puntos críticos* y los dilemas que plantea.

1. El tipo de proyectos

Los grandes proyectos urbanos son aquellos con una amplia gama de intervenciones en la ciudad, que impactan de forma decisiva su desarrollo. Puede tratarse desde la recuperación de centros históricos, pasando por la utilización de instalaciones portuarias, ferroviarias, aeroportuarias, industriales o militares en desuso, hasta la construcción de nuevos sistemas de transporte o la construcción o mejoramiento de conjuntos habitacionales de grandes dimensiones. Evidentemente, se trata de proyectos donde la gestión de la tierra es una cuestión clave.

Estos proyectos plantean varias cuestiones. La primera es si grandes intervenciones urbanas, conducidas solo por el sector privado, deben ser incorporadas a este tipo de proyectos, como los centros comerciales o los barrios cerrados. El supuesto es que los proyectos urbanos, aunque cuenten con participación privada, en varios aspectos, tienen que estar bajo la gestión de un ente público. En este sentido, intervenciones exclusivamente privadas como las mencionadas antes, quedan fuera de esta categoría y esto es una premisa fundamental. La segunda es si un conjunto de intervenciones de rango medio, pero inscritas en un proyecto o un plan de ciudad, pueden, por sus efectos acumulativos, ser calificadas como gran proyecto urbano. La respuesta es positiva, siempre que reúna la condición antes descrita.

La amplia diversidad de proyectos encontrados en América Latina (Lungo y otros, 2004), presenta un primer dilema: la especificidad o la generalización. El desafío parecería ser la identificación de los rasgos específicos de cada intervención para evitar las generalizaciones.

2. Escala y complejidad

Un conjunto de intervenciones de rango medio, articuladas a un plan de ciudad, puede ser considerado como un gran proyecto. Pero, por otra parte, cabe preguntar cuál es el umbral mínimo de la escala, en términos de área de tierra o del monto financiero de la inversión, para que una intervención urbana pueda recibir este calificativo. La respuesta está relacionada con la dimensión de la ciudad, su economía y su estructura social, lo cual conduce a la complejidad. Aquí surge un falso dilema: optar por el criterio de escala o por el de complejidad. Ambos criterios se encuentran en niveles y actúan con ritmos diferentes, pero se entrecruzan. Por eso, el desafío es combinarlos e identificar la determinante de cada punto crítico de la relación de la tierra con el proyecto urbano. Así, por ejemplo, la gestión de una intervención urbana de gran dimensión implica la participación de una cantidad importante de actores públicos de distintos niveles gubernamentales (ejecutivo y municipal), actores privados y dirigentes de comunidades de la zona afectada.

Lo mismo ocurre con el financiamiento, sobre todo si el dominio de la tierra está fragmentado o si el peso de los agentes económicos que intervienen es diferente. Aquí pareciera que la compleji-

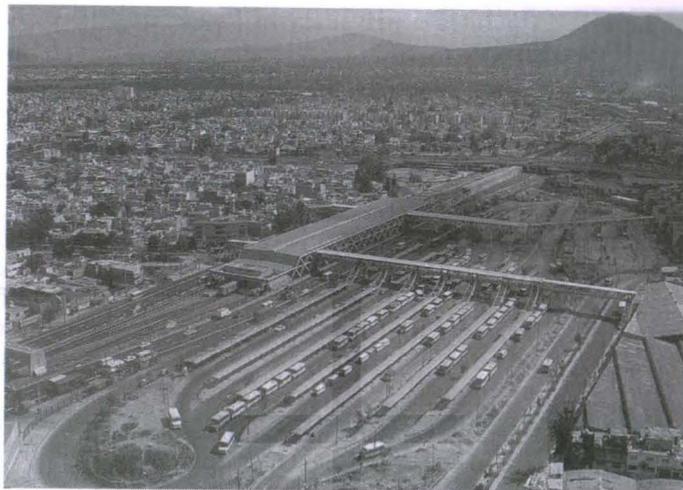
dad prevalece sobre la escala, aunque ésta también es clave. Al contrario, al analizar los impactos ambientales, por la dimensión territorial de los procesos de contaminación, la cuestión de la escala es predominante.

Por estas razones, tanto la escala como la complejidad, en las distintas dimensiones, son elementos constitutivos de una gran intervención urbana. La clave del análisis y del diseño está en su adecuada incorporación y la articulación entre ambas.

3. El plan o los proyectos urbanos y la normativa para usar el suelo

Un tercer punto crítico es la vinculación entre plan y proyecto urbano. Aquí el dilema es real: cuál es la validez de los grandes proyectos si no existe plan de desarrollo urbano o una visión de ciudad. Podría argumentarse que la ejecución de este tipo de proyectos puede estimular la elaboración de un plan para la ciudad. Por lo tanto, aquí se encuentra una de sus potencialidades. Pero esto exige que el diseño de las grandes intervenciones urbanas tenga, como uno de sus objetivos, promover este proceso. Esto significa que la intervención no debe ser pensada como un proyecto en sí mismo. Las implicaciones para la gestión de la tierra son importantes, en sentido inverso, a un proyecto de pequeña dimensión, que aprovecha las externalidades urbanas para valorizar la tierra. Se trata de que el gran proyecto urbano genere externalidades positivas (si pueden denominarse así), que ejerzan influencia en el conjunto de la ciudad (de nuevo, la cuestión de la escala) o al menos en una parte significativa de la misma.

Existen muchos casos donde las ciudades cuentan con un plan pero, por lo general, este ha sido formulado según los enfoques tradicionales de la planificación, los cuales no contemplan la incorporación de proyectos de gran envergadura ni tampoco el aprovechamiento de las externalidades positivas que pueden generar para la ciudad. En este tipo de planes continúa predominando el *zoning*.



El reciente plan para la ciudad de París muestra un sugerente ensayo de articulación entre plan y proyectos.

Hay, entonces, múltiples desafíos en torno a esta cuestión: contribuir a la construcción del plan de ciudad, cuando no lo haya; contribuir a modificar los planes tradicionales o lo que podríamos llamar a "navegar entre la bruma urbana", si lo anterior no es factible. En todo caso, el manejo de la tierra se presenta como un factor esencial tanto para el plan como para los proyectos. Particularmente, porque remite al punto crítico del marco normativo sobre el uso del suelo, en la ciudad y en su área de expansión.

El supuesto es que los proyectos urbanos, aunque cuenten con participación privada, en varios aspectos, tienen que estar bajo la gestión de un ente público.

Aquí se presenta otro dilema polémico: se debe trabajar con las normas generales, que rigen el uso del suelo, la intensidad de ocupación y otros aspectos para toda la ciudad o se deben permitir normas específicas. La respuesta está en un doble movimiento. Por un

lado, mantener una normativa general para toda la ciudad, pero modificando los criterios vigentes, en la mayoría de países, para que pueda absorber, de manera flexible, los incesantes cambios que ocurren en el ámbito urbano. Por otro lado, permitir normativas específicas para determinados proyectos (no necesariamente todos), evitando normas particulares y únicas, que puedan ser contrarias a los objetivos del plan de la ciudad.

4. La gestión pública o privada y el financiamiento

Otros dos puntos críticos son el dilema planteado por la gestión pública o la gestión privada de estos proyectos, y la cuestión del financiamiento. A primera vista podría decirse que la gestión podría ser una combinación de sector público y privado. Otra premisa es que, por la envergadura de estas intervenciones y de sus impactos (urbanísticos, sociales, económicos, ambientales, etc.), la conducción de estos proyectos debe estar en manos del sector público.

Esta posición no elude que esta gestión pública debe apoyarse en la mayor participación social posible e incorporar al sector privado en el financiamiento y la ejecución de estos proyectos. No obstante, las grandes intervenciones urbanas privadas no deben ser calificadas como proyectos urbanos, en el sentido aquí utilizado. Ahí donde el sector privado tiene el control total de la tierras, las grandes operaciones urbanas limitan severamente que estos proyectos contribuyan a un desarrollo urbano socialmente sostenible (Polese y Stren, 2000), pese a que, en muchos casos, generen importantes tributos a la ciudad. El cumplimiento de esta función, por parte de la gestión pública, en un gran proyecto urbano pasa por el control y la regulación del uso de la tierra, aunque no necesariamente por su dominio completo. Basta señalar que las grandes intervenciones urbanas que contribuyen al desarrollo de la ciudad tienen como base la gestión pública de la tierra.

En años recientes, al parecer, se ha confundido la utilidad y la factibilidad de las asociaciones público-privadas, constituidas en muchos países para la ejecución de proyectos o programas específicos, con la gestión de grandes proyectos urbanos. Al punto que se ha llegado a plantear la posibilidad y conveniencia de privatizar la gestión del desarrollo urbano, en general. Los problemas de financiamiento de los estados de la mayoría de los países tienden a reforzar esta opción privatizadora y a susti-

tuir el papel del sector público y del plan por una simple suma de proyectos de gran envergadura.

5. La valorización y tributación

Hay consenso en que la valorización de la tierra, a raíz de los grandes proyectos urbanos, es un potencial. Las discrepancias surgen cuando se discute y se decide si esa valorización debe ser redistribuida, cómo debe ser redistribuida y quiénes deben beneficiarse de dicha redistribución, tanto en términos sociales como territoriales. La distribución de una parte importante de esta valorización es un requisito para medir si la gestión pública de estos proyectos es exitosa. De lo contrario, podría sostenerse que esta gestión apoya la valorización creada por el sector privado e incluso apoya la transferencia de recursos públicos a este sector, a través de la construcción del proyecto.

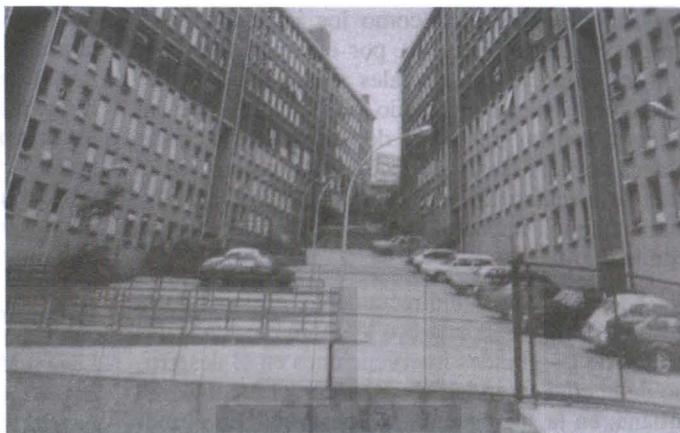
Antes de discutir la captación de las plusvalías generadas por la valorización de la tierra y la discusión sobre su uso, es importante avanzar en el conocimiento de cómo se forma la valorización y medir su dimensión. Este trabajo se encuentra avanzado, pero no ha concluido. Es una labor necesaria por se trata de una situación de dominio compartido de la tierra. Hay que diferenciar la valorización generada por el proyecto mismo de la valorización generada por externalidades urbanas, las cuales se dan casi siempre, pese a ser un proyecto de gran escala, por las fuentes y ritmos de valorización, etc.

La distribución de la valorización creada puede privilegiar el uso del terreno mismo del proyecto o de su entorno urbano inmediato. Esta idea responde a la necesidad de financiar determinado proyecto dentro del conjunto, para compensar los impactos negativos generados o aun para la relocalización de viviendas precarias, asentadas en el terreno o en sus alrededores, las cuales se consideran perjudiciales para la imagen del gran proyecto. También se puede destinar una parte de la valorización a la realización de proyectos de índole social, en

[...] por la envergadura de estas intervenciones y de sus impactos (urbanísticos, sociales, económicos, ambientales, etc.), la conducción de estos proyectos debe estar en manos del sector público. [...] No obstante, las grandes intervenciones urbanas privadas no deben ser calificadas como proyectos urbanos [...]

otras partes de la ciudad, como los conjuntos de vivienda, aunque sobre ello no hay acuerdo.

Vinculado a la captura de plusvalía está el problema de los instrumentos para ello. Sería de extrema utilidad continuar los estudios del Programa Latinoamericano del Lincoln Institute (Smolka y Furtado, 2001), que exploran estos instrumentos, en particular el caso de los grandes proyectos urbanos. Es necesario crear nuevos instrumentos y aprovechar los existentes, lo cual constituye un desafío. Asimismo, hay que repensar los incentivos en estos casos. En general, la tributación de la tierra aparece aquí como una cuestión fundamental



Los 10 puntos críticos
Dilemas y desafíos

1. Diversidad de proyectos	Identificar los rasgos específicos de cada tipo de proyecto evitando la generalización.
2. Escala y complejidad	Combinar ambas, definiendo cuál es la determinante para cada punto crítico.
3. Plan o Proyecto Urbano	Articular los proyectos con el plan a partir de los lineamientos del segundo.
4. Gestión pública o privada	Evitar la privatización oculta o indirecta de la gestión de estos proyectos.
5. Marco normativo	Evitar la atomización del marco normativo proyecto por proyecto.
6. Financiamiento	Evitar las transferencias del sector público al sector privado.
7. Gestión de la tierra	Convertir la gestión de la tierra en el instrumento clave de estos proyectos.
8. Valorización	Captar plusvalías y utilizarlas para compensar impactos negativos.
9. Tributación	Crear nuevas formas de tributación que contribuyan a captar plusvalías.
10. Impactos	Introducir la gestión de los riesgos pre- visibles (urbanísticos, sociales, ambientales, financieros, etc.).

6. Los impactos

Los impactos negativos provocados por los grandes proyectos urbanos, los cuales muchas veces oscurecen los impactos positivos, es uno de

los aspectos más polémicos de esta temática. El desafío aparece pronto, cómo reducir los impactos negativos de este tipo de intervenciones urbanas. La respuesta depende del tipo de impacto. Las cau-

sas son diferentes, así como los impactos y los grupos sociales afectados, por ejemplo, una cosa son los impactos ambientales y otra los sociales. Cada uno está determinado por factores que no siempre son los mismos y dependen de las condiciones de la ciudad y de la sociedad urbana, en la cual se ejecutan los proyectos. Aquí interesa discutir aquellos impactos directamente relacionados con la tierra.

Ya sea directa o indirectamente, el papel de la gestión de la tierra aparece siempre. Así, los impactos de las grandes intervenciones en el desarrollo de la ciudad, en la planificación y la regulación urbana, en la segregación socioespacial, en el medio ambiente o en la cultura urbana dependen, en buena medida, de cómo se maneja la tierra. Aquí la escala y la complejidad están relacionados con el tipo de impacto. Pareciera evidente que la escala es clave en los impactos urbanísticos y ambientales, mientras que la complejidad lo es en los impactos sociales y la política urbana.

El análisis de los impactos debe apoyarse en la teoría de la gestión de riesgos, utilizada de forma muy amplia en el análisis de los riesgos financieros y, más recientemente, en los riesgos ambientales urbanos. Esto permitiría pasar de la simple mitigación de impactos negativos no deseados a la gestión anticipada de los procesos que generan estos riesgos, lo cual abriría un promisorio campo de trabajo, en torno a esta problemática.

Referencias bibliográficas

- Lungo, Mario (compilador) (2004). *Grandes proyectos urbanos*, LILP y UCA Editores, San Salvador.
- Lungo, Mario (forthcoming). *Grandes proyectos urbanos. Una revisión de casos latinoamericanos*, LILP y DOE. UCA, San Salvador.
- Smolka, Martim; y Furtado, Fernanda (2001). *Recuperación de plusvalías en América Latina*, EURE Libros, PUCCH, Santiago.
- Polese, Mario; y Stren, Richard (2000). *The Social Sustainability of Cities*, University of Toronto Press, Toronto.

