

Beatriz Cuenya

Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña . - 1a ed. - Buenos aires : Café de las Ciudades, 2012.

388 p. : il. ; 20x14 cm.

ISBN 978-987-25706-3-7

1. Urbanismo. 2. Planeamiento. 3. Arquitectura.
CDD 711

Publicado por Editorial café de las ciudades.

Compiladores: Beatriz Cuenya, Pedro Novais y Carlos Vainer

Coordinación editorial: Marcelo Corti

Traducción de textos en portugués: María Elena Dappe

Diseño de tapa y diagramación: Laura Corti

Impresión: Imprenta Dorrego SRL

ISBN 978-987-25706-3-7

Impreso en la Argentina / Julio 2012

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados.

Grandes Proyectos Urbanos

Miradas críticas sobre la experiencia
argentina y brasileña.

*Beatriz Cuenya
Pedro Novais
Carlos Vainer
(compiladores)*

Índice Temático

- 7** **Prólogo**
Alfredo Rodríguez Arranz

- 11** **Introducción**
Beatriz Cuenya

- 27** **Grandes proyectos urbanos, cambios en la centralidad urbana y conflictos de intereses.**
Notas sobre la experiencia argentina
Beatriz Cuenya

- 67** **Movilización de plusvalías en un gran proyecto urbano.**
El caso de Puerto Norte, Rosario
Beatriz Cuenya, Eduardo González, Gustavo Mosto y Silvia Pupareli

- 119** **De Parque España a Puerto Madero.**
Proyectos urbanos y gestión entre Argentina y España
Guillermo Jajamovich

- 145** **El proyecto Abasto.**
Sus antecedentes y materialización
Daniel Kozak

- 181** **Grandes proyectos urbanos.**
¿Qué son y cómo evaluarlos?
Carlos Vainer

- 225** **Grandes proyectos urbanos.
Panorama de la experiencia brasileña**
Fabricio Leal de Oliveira y Pedro Novais
- 257** **Juegos Panamericanos Rio 2007.
Un balance multidimensional**
Fernanda Sánchez, Glauco Bienenstein y Bruna da Cunha
Guterman
- 293** **Trabajo, economía y transparencia en grandes proyectos
urbanos. Las lecciones de Río de Janeiro**
Alberto Oliveira
- 331** **Nuevas fronteras inmobiliarias.
El caso de la operación urbana Faría Lima**
Mariana Fix
- 377** **Sobre los autores**

Prólogo

Alfredo Rodríguez Arranz¹

Los grandes proyectos urbanos

“Mirá lo que quedó...”

Este libro sobre los grandes proyectos urbanos es más que un excelente conjunto de estudios, es más que una mirada crítica sobre la experiencia argentina y brasileña. Es un texto cuya lectura nos muestra lo que han sido las políticas urbanas en los últimos treinta años, y sus productos: las ciudades en las cuales hoy vivimos. Y junto con eso, coloca preguntas importantes sobre lo que es hacer urbanismo en la práctica política, en contextos sociales contingentes. Tal como lo señala Beatriz Cuenya en la Introducción, cuáles son los conflictos y consecuencias que acarrean a las ciudades los grandes proyectos; cómo deberían ser abordados por las políticas públicas.

Desde una perspectiva muy personal, al leer los artículos recordaba cómo, desde mediados de los años ochenta en adelante, en varios de nuestros países lo que había sido el paisaje urbano –la base material de la industrialización sustitutiva de importaciones, esa presencia activa del Estado en la producción y en los servicios sociales– se deterioró irremediabilmente, o desapareció.

La reestructuración de la economía capitalista de esos años, la apertura a los mercados internacionales, esas abstracciones financieras, habían afectado los viejos barrios industriales. Las grandes empresas textiles, las fábricas de metalmecánica y muchas otras, cerraban. Los ferrocarriles habían dejado de

¹ Urbanista. Director Sur Corporacion de Estudios Sociales y Educacion. Santiago. Chile.

funcionar: los grandes patios de maniobras se veían abandonados, con vagones en desuso; las antiguas estaciones con sus estructuras de hierro de fines del siglo diecinueve, en clara decadencia. Otro tanto ocurría con las áreas portuarias, con los hospitales, los mercados de abastos...

En esos años estábamos inmersos en un proceso radical de desposesión/acumulación que abría enormes y nuevas posibilidades de desarrollo urbano al incorporar, por el cambio de uso, grandes extensiones de tierra cercana a los centros de las ciudades: la ciudad como botín. Tierras que por decenas de años habían estado congeladas a usos industriales, portuarios, de servicios, en este proceso podían ser destinadas a usos comerciales o residenciales, con resultados abiertos: ¿a favor de la ciudadanía?, ¿del negocio inmobiliario?, ¿valor de uso?, ¿valor de cambio? Algunos de los primeros proyectos tímidamente realizados (que hoy nos parecen ingenuos, pero en ese momento nos entusiasaban), como lo fueron transformar antiguas estaciones de ferrocarril del siglo diecinueve en modestos museos o lugares de encuentros, u otros (no tan ingenuos), como Puerto Madero, enorme operación inmobiliaria, son ejemplos de que, desde el comienzo, las opciones no eran simétricas.

Como todo esto ocurría en un momento político en que se abrían perspectivas democráticas, durante el cual las dictaduras terminaban, en que soplaban aires progresistas, se subestimó o no se entendió el hecho de que los grandes proyectos se instalaban como parte de una reestructuración neoliberal de la economía, con todas sus consecuencias políticas. Por otra, no había actores urbanos que se apropiaran o formaran parte de esos proyectos: las clases populares habían sido desmovilizadas y disciplinadas durante las dictaduras recientes. Tampoco hubo crítica a este urbanismo. En consecuencia, los grandes proyectos urbanos de esa época nunca formaron parte de una alternativa de urbanismo

redistributivo ni menos aún ciudadano, como algunos urbanistas proponían o nos imaginábamos.

Digo esto porque, después de casi treinta años en que los grandes proyectos urbanos siguen formando parte del instrumental de los urbanistas, no podemos quedarnos otra vez, como en los años noventa, dejando pasar la historia. No podemos aceptar el neoliberal efecto TINA (There Is No Alternative). Esfuerzos como este libro, que documenta crítica y propositivamente grandes proyectos urbanos en ciudades de Argentina y Brasil, son parte importante de la construcción de una alternativa. Nos permiten saber de qué estamos hablando cuando hablamos de grandes proyectos urbanos. De qué negocios se trata. Quiénes son los que ganan con ellos, quiénes son los que pierden. Va comprobando la débil regulación municipal, la escasa recuperación de plusvalías para la ciudad y las enormes ganancias de los promotores inmobiliarios. Negocio imposible de hacer, como todos los artículos del libro señalan, sin la intervención pública que lo facilite: la cooperación público-privada, expresión práctica de la propuesta "Enabling markets to work", del Banco Mundial.

9

Es importante entender que estos grandes proyectos urbanos privados no se realizan sin una gran intervención pública, como lo es la reducción de las exigencias de las ordenanzas urbanas de todo tipo, la implementación de normativas ad hoc, exenciones tributarias, etc., etc. Son opciones del aparato público –esto es, normas que impone un sector de la sociedad, no leyes de la Naturaleza– y, en tanto opciones, pueden ser modificadas y podemos modificarlas. Aunque, como señala Beatriz Cuenya en el libro, "frente a los grandes proyectos urbanos no basta sólo con oponerse retóricamente a su lógica". Hay que entender esa lógica y demostrar cómo opera y a qué resultados urbanos conduce. Y, a la vez, tener la voluntad y el poder necesarios para cambiarla.

Este libro es un gran aporte en ese camino.

Introducción

Beatriz Cuenya

Este libro reúne un conjunto de trabajos, producto de investigaciones individuales y colectivas, realizadas en el seno de universidades, laboratorios y centros de estudios en Argentina y Brasil. Los primeros intercambios de las reflexiones elaboradas en cada uno de estos países se produjeron en dos conferencias internacionales: el congreso de la *Latin American Studies Association* (LASA) llevado a cabo en Río de Janeiro en junio de 2009 y la Conferencia Internacional de la *Internacional Sociological Association – Research Comité 21 (ISA-RC21)* realizada en San Pablo en agosto de ese mismo año. En estos eventos surgió la idea de publicar parte de los trabajos allí presentados, ya que ellos daban cuenta de una porción significativa de los avances en el conocimiento sobre el tema de los grandes proyectos urbanos en el cono sur de la región latinoamericana. La selección de trabajos estuvo a cargo de los compiladores del libro. Tuve a mi cargo la edición final del volumen, cuya publicación fue posible gracias a un subsidio de la Agencia de Cooperación Científica y Técnica de Argentina.

El tema que se discute en el libro es el de los llamados Grandes proyectos urbanos: ¿qué son y cómo se definen?, ¿porqué se han convertido en objeto de estudio de las ciencias sociales y los estudios urbanos?, ¿qué visiones de ciudad están reflejadas en su concepción y materialización?, ¿qué novedades introducen con respecto a otras grandes intervenciones del pasado?, ¿cuáles son los conflictos y consecuencias que acarrearán a las ciudades?, ¿cómo deberían ser juzgados y abordados desde el urba-

nismo y las políticas públicas? Estos son algunos de los ejes principales de análisis que recogen los diversos trabajos desde una mirada crítica pero también propositiva.

En esta introducción discuto brevemente los principales temas tratados en los textos y expongo mi propio punto de vista en relación a las características, determinantes y puntos polémicos alrededor de los grandes proyectos urbanos. Luego sintetizo el alcance y las conclusiones de los distintos capítulos.

¿Qué son los grandes proyectos urbanos?

12

Definir qué son los grandes proyectos urbanos forma parte de los esfuerzos de la investigación urbana reciente y alimenta el debate sobre el tema. Pero, pese a las discrepancias y especificidades de cada geografía, hay bastante consenso entre los estudiosos acerca de que una nueva camada, o familia, o generación de mega proyectos ha surgido y se ha diseminado en los últimos 30 o 40 años en la mayoría de las grandes ciudades del mundo, con fisonomía o rasgos físicos y funcionales casi idénticos: torres de oficinas, residencias de lujo, hoteles de alto estándar, shopping malls, equipamientos culturales y de ocio.

Los nuevos ambientes, construidos con diseños y estándares tecnológicos de vanguardia, tienen como objetivo albergar una combinación de usos jerárquicos (productivos, residenciales, culturales y de ocio) que atienden a una demanda corporativa e individual, local y global, de alto poder adquisitivo. La producción de estas *nuevas centralidades* supone una reconversión física y funcional de áreas en decadencia estratégicamente localizadas, tales como, grandes espacios de uso industrial, ferroviario o portuario, ubicados muchas veces en frentes ribereños con accesibilidades y visuales de excepcional valor. Por eso, los grandes

proyectos urbanos suelen también evocarse bajo el rótulo de grandes operaciones de renovación o rehabilitación urbana.

En algunas ciudades los grandes proyectos urbanos consisten en el montaje de edificios e infraestructuras de gran porte destinadas a albergar mega eventos deportivos, festivales, o parques temáticos de escala internacional. Es esta una de las categorías de mega proyectos analizados en este libro y representados por varios estudios brasileños.

¿Por qué surgen?

Las recomposiciones de la morfología urbana se estudian como producto de procesos amplios, complejos e interligados, que se ubican tanto en el nivel estructural de la sociedad como en el plano de las prácticas e ideologías de los actores sociales públicos y privados.

Los grandes proyectos son vistos e interpretados como resultado de un contexto en profunda transformación y, a la vez, como una expresión tangible de las esas mutaciones.

A nivel estructural, tres tendencias históricas me parecen claves para entender su surgimiento. En primer lugar, los requerimientos por parte de las empresas más dinámicas y globalizadas de la actual economía urbana para aglomerarse en espacios que les garanticen condiciones adecuadas de funcionamiento y visibilidad a escala planetaria y regional. En segundo lugar, la orientación en los patrones de consumo por parte de usuarios de muy altos ingresos, que eligen vivir, trabajar y recrearse en espacios exclusivos centrales; éstos incluyen los cuadros gerenciales de las firmas allí localizadas, pero también figuras descollantes del mundo del espectáculo, el deporte y la política, así como un público que la promoción inmobiliaria describe como “moderno

y vanguardista". En tercer lugar, la intensificación a nivel mundial de una oferta de capital inmobiliario altamente especulativo (bancos, fondos de real estate, fondos de pensión, desarrolladores, inversores individuales) que concibe a los bienes raíces como fuentes privilegiadas para su valorización.

Pero además, tanto las nuevas centralidades como las infraestructuras para megaeventos son el producto de un nuevo enfoque de la política urbana del gobierno local que, en un contexto de restricciones económicas y luego de globalización, prioriza la promoción del territorio mediante una lógica empresarial. Bajo la denominación de empresarialismo urbano, nueva política urbana o planificación estratégica, este nuevo paradigma empresarial en manos del sector público se caracteriza por una asociación entre actuaciones públicas e inversiones privadas, cuyo objetivo es la atracción de inversores y consumidores para financiar el desarrollo urbano, asegurar una imagen atractiva de la ciudad y generar ventajas competitivas. Bajo esta lógica, los grandes proyectos pueden verse como herramientas público-privadas de generación y captura de plusvalías urbanas, entendidas éstas como la valorización del suelo que se genera durante el proceso de producción de los proyectos, en función de los cambios urbanísticos notables que tienen lugar en las áreas estratégicas donde ellos se localizan.

14

Pero, ¿en qué se diferencian estos procesos de otros procesos de renovación urbana del pasado, en los cuales el estado también intervenía para garantizar la escala rentable de las operaciones y asumía los costos de las infraestructuras y acondicionamiento del suelo? Lo nuevo es que el estado actúa guiado por la lógica del sector privado y se muestra dispuesto e interesado en obtener al menos una parte de los beneficios inmobiliarios que sus propias inversiones y regulaciones contribuyen a generar.

Los temas de debate

Entre los varios temas en debate, tal vez el principal que se recoge en este libro alude a las implicancias éticas, sociales y políticas del este nuevo rol de estado local promotor. ¿Las actuaciones públicas municipales en grandes proyectos urbanos implican una subvención al capital inmobiliario y a consumidores ricos a expensas de recursos públicos, o abren la oportunidad para que el sector público capture los beneficios de las inversiones público-privadas y los distribuya para mejorar las condiciones de vida de los sectores sociales en desventaja?

Los estudios parecen mostrar que hay resultados en distintas direcciones. Y esas diferencias parecen depender no sólo del compromiso de los gobiernos locales con objetivos socialmente más equitativos del desarrollo urbano. También parece incidir el tipo de recursos que el estado provee (tierras, infraestructura, regulaciones), la existencia o no de instrumentos específicos de captación de las plusvalías, el tipo de instrumentos aplicados, la seriedad y transparencia en las estimaciones sobre los costos y beneficios implicados en las operaciones, el nivel de presión de los intereses inmobiliarios sobre los aparatos locales de gobierno, así como el grado de control social sobre la orientación de los proyectos y el destino de los fondos públicos.

Más allá de estas diferencias, sí parece haber consenso entre los estudiosos en que los instrumentos de captura de plusvalías generadas por actuaciones públicas en grandes proyectos (especialmente nuevas regulaciones municipales) representan un avance en las políticas de manejo del suelo urbano con respecto a la de periodos anteriores, en los cuales, los gobiernos locales, frente a la presión de grandes propietarios y desarrolladores, simplemente asignaban o cambiaban las normas del plan sin exigir a cambio ninguna compensación para la ciudad.

Los trabajos de este libro

En el Capítulo 1 presento un análisis sobre el impacto de los grandes proyectos urbanos en las metrópolis y sobre los conflictos de intereses que de allí se derivan. En base a una revisión de la literatura sobre las nuevas formas urbanas que surgen con la globalización, y en estudios propios sobre grandes proyectos impulsados en Argentina en las dos últimas décadas, el trabajo postula que las mega-operaciones de renovación urbana producen al menos tres modificaciones claves en la estructura de la centralidad: una modificación en la rentabilidad de los usos del suelo; una modificación funcional y físico espacial; y una modificación de los mecanismos de gestión pública. Y que esas tres modificaciones están posibilitadas por un conjunto de intereses económicos, funcionales y políticos dominantes que empujan hacia la creación de una nueva centralidad. A la luz de esas formulaciones, se analiza en los casos argentinos cómo se han expresado esos intereses y cómo se ha procesado el conflicto entre intereses públicos y privados, inherente a los grandes proyectos. Dos conclusiones principales surgen del examen comparativo de proyectos y contextos. La primera sostiene que los grandes proyectos urbanos están motorizados y modelados por los intereses inmobiliarios y constructores, a los cuales se suman también los del sector público, en la medida en que éste comienza a orientarse por una lógica de rentabilidad privada. Mientras que los principales intereses que se oponen a las mega-operaciones son los intereses sociales de los sectores amenazados o desplazados por la gentrificación. La segunda conclusión adicional a la anterior los siguientes matices: i) los grupos de intereses en juego conforman una trama mucho más compleja y diversa que la del simple antagonismo entre la ciudad como negocio y la ciudad como lugar de vida; ii) los intereses económicos no son un bloque (hay globales y locales, hay especulativos y promotores,

hay privados y también estatales]; iii) el Estado tampoco sigue una lógica única, sino que ella depende de cual sea su rol: propietario del suelo, regulador de los usos del suelo o mediador de los conflictos de intereses entre los demás actores involucrados; iv) los diversos ejes de poder pueden ir mutando conforme cambia el contexto, alterando las polaridades clásicas sociales y perfilando una trama social polimorfa y compleja que puede comprometer el desarrollo y resultado final del proyecto.

El capítulo 2 presenta los principales hallazgos de una investigación sobre la movilización de plusvalías en torno al proyecto Puerto Norte, en Rosario, realizada por un equipo integrado por Beatriz Cuenya, Eduardo González, Gustavo Mosto y Silvia Pupareli, con el apoyo del Lincoln Institute of Land Policy. El trabajo presenta, al inicio, algunos conceptos claves que permiten comprender el objeto de estudio. Luego, aborda la cuestión metodológicamente compleja de medir la valorización del suelo, estimar el impacto de las actuaciones regulatorias municipales en dicha valorización y ponderar la distribución de las plusvalías entre diversos actores. Una primera conclusión indica que el desarrollo por etapas de un gran proyecto urbano se traduce en un proceso progresivo de valorización del suelo, en el cual, los últimos propietarios originarios que venden sus predios obtienen, comparativamente al resto, la mayor plusvalía que se genera en el área por la acción de “los demás”. Estos propietarios pueden asimilarse a los especuladores pasivos que operan en el mercado del suelo. En cuanto a la distribución de beneficios entre actores públicos y privados, el estudio muestra que –siguiendo una práctica habitual en mercado inmobiliario argentino– el desarrollador que compró el suelo sin norma y lo vendió a un conjunto de inversores inmediatamente después de obtenida la norma municipal, se apropió de la plusvalía generada por esta acción estatal, consistente en el otorgamiento de indicadores de edificabilidad a un área previamente vacante. El Municipio de Rosario, carente

de instrumentos específicos para capturar este tipo de plusvalías generadas por nuevas regulaciones, apenas logró obtener como compensación el financiamiento de obras de infraestructura *extras* a cargo del desarrollador. El trabajo incluye al final algunas recomendaciones para perfeccionar los mecanismos que dispone el Municipio orientados a la captura de plusvalías en beneficio de la ciudadanía.

En el capítulo 3, Guillermo Jajamovich examina de qué manera un conjunto de ideas y estrategias en torno a los modos de intervención en la ciudad, que circulan en el plano internacional en dos momentos históricos (las décadas del setenta y el noventa), se trasladan y se reconfiguran según los contextos locales, plasmándose en dos proyectos urbanos: Parque España en Rosario y Puerto Madero en Buenos Aires. El trabajo sostiene que Puerto España expresa la puesta en práctica de un *urbanismo de arquitectos* trasladado desde la experiencia española de los ayuntamientos democráticos (por el estudio catalán del arq. Bohigas), al contexto argentino signado por el pasaje de la etapa dictatorial a la democrática. Puerto Madero representa un *urbanismo ligado a los promotores* y al planeamiento estratégico, importado por nuevos consultores españoles que encontraron eco frente al auge de las políticas neoliberales en Argentina. El *urbanismo de arquitectos*, según el autor, se caracteriza por intervenciones limitadas y puntuales que cuestionan la visión universalista propia de la planificación moderna. En Parque España ello se vio reflejado en un anteproyecto acotado a una parte específica de la costa (no para la totalidad) que debía irradiar futuras intervenciones arquitectónicas. El urbanismo ligado a los promotores se enfoca principalmente en la gestión y el *management* urbano. Ello se tradujo en Puerto Madero en varios ejes: la intensidad en la ocupación del suelo, la oferta de espacio residencial y terciario de calidad alta dirigido a sectores sociales de elevado poder adquisitivo, la iniciativa pública con inversión

privada, un nuevo sustento político-institucional (creación de la Corporación Antiguo Puerto Madero) y la consideración de la estrategia de venta del suelo y de las edificaciones existentes como alternativa exclusiva para instrumentar el Plan en el área. El trabajo concluye enfatizando el hecho de que la aplicación final de las diferentes concepciones urbanísticas en cada ciudad dependió no sólo de sus formulaciones originarias sino también de su *transculturación*; es decir, confrontación con el entramado de actores e intereses locales.

En el capítulo 4, Daniel Kozak presenta un estudio sobre el Proyecto Abasto, que consistió en la reconversión de los edificios del antiguo mercado mayorista de la ciudad de Buenos Aires para albergar nuevos usos (shopping center, complejo de cines, hipermercado y conjunto de torres residenciales cercadas). Junto con la transformación de las cuatro manzanas incluidas dentro del perímetro inicial del proyecto, se produjo la refuncionalización de manzanas aledañas, lo que implicó (hasta la realización del estudio) la construcción de un hotel cinco estrellas y la adquisición de numerosos edificios y terrenos, por parte de la empresa desarrolladora a cargo del mega emprendimiento. El eje del trabajo es el análisis de los sucesivos proyectos (urbanísticos, arquitectónicos y normativos) que fueron proponiéndose para el área, a tono con las distintas ideas de ciudad que se fueron discutiendo, y también en función de los cambios en el rol del sector público producidos a lo largo de varias décadas. Se examinan primero las diversas propuestas frustradas que fueron impulsadas por distintos actores (entre 1978 y 1995), inspiradas en mayor o menor medida en la revalorización del patrimonio arquitectónico y la preservación de los residentes en el área. Se describen también las diversas ordenanzas que fueron aprobadas y que, ya en el período de dictadura militar, propiciaban la clausura del mercado y la reconversión de la zona sin contemplación de los impactos sociales. Finalmente, se analiza el proyecto que

efectivamente se materializó (entre 1995 y 1998) de la mano de una potente empresa desarrolladora. El autor busca detectar qué elementos de los proyectos previos lograron permanecer en el proyecto construido. La conclusión a la que arriba es que el proyecto final resulta de la aplicación de las ideas neoliberales relativas a la producción de la ciudad. Esto se expresó en la configuración del estado a un rol facilitador, la flexibilización de las regulaciones para maximizar los índices de ocupación del suelo y la acotación al mínimo de las obligaciones referidas a la preservación de los edificios de valor patrimonial.

Los trabajos brasileños que siguen a continuación examinan críticamente los grandes proyectos urbanos, en tanto expresiones concretas de la adopción del planeamiento estratégico en las ciudades brasileñas. Los trabajos forman parte de una investigación marco colectiva titulada *Grandes proyectos de desarrollo urbano: ¿qué se puede aprender con la experiencia brasileña?* (coordinador general Carlos Vainer) que incluyó estudios en San Pablo, Río de Janeiro, Curitiba y Salvador.

20

En el capítulo 5, Carlos Vainer se pregunta por qué evaluar los grandes proyectos urbanos. Entiende que eso es relevante debido a que los GPUs son la faz práctica de un nuevo modo de concebir y planear la ciudad –el planeamiento estratégico–; un modo que se ha tornado hegemónico y que ha impuesto nuevas relaciones entre estado y capital privado, a través de las asociaciones público-privadas. De manera que estudiar la *performance* de los GPUs es para Vainer una forma de entender o, si se quiere, es un indicador que da cuenta de las consecuencias prácticas del planeamiento estratégico en la ciudad. La base empírica de su reflexión son 9 grandes proyectos representativos de la experiencia brasileña, por la diversidad de ciudades y modos de intervención. Cuatro dimensiones analíticas (política, institucional, simbólica e inmobiliaria) son seleccionadas para la revisión

de los proyectos a partir de una matriz de evaluación más amplia que contempla 8 dimensiones. Se definen dos parámetros desde los cuales se considera deseable juzgar a los GPUs: la ampliación y profundización de la ciudadanía; y la reducción de las desigualdades socio-espaciales vigentes en la ciudad. Bajo esta óptica, (aunque aceptando las dificultades teóricas y metodológicas que se presentan a la hora de evaluar de forma objetiva los GPUs), Vainer concluye que la experiencia brasileña, con pocas excepciones, muestra resultados adversos. Por un lado, porque los GPUs tienden a ahondar los patrones de desigualdad vigentes en las ciudades, en la medida en que concentran las inversiones en áreas ya valorizadas, en lugar de hacerlas accesibles (aproximarlas) a los segmentos medios y bajos. Por el otro, porque los procesos decisorios que los promueven crean fuertes obstáculos para la participación y la constitución de una ciudadanía conciente. Pese a esta orientación, Vainer apuesta a que, en virtud de la historicidad de los procesos sociales, los intereses ligados al pueblo puedan re socializar los espacios privatizados por los modelos exógenos.

21

En el capítulo 6, Francisco Leal de Oliveira y Pedro Novais inician el trabajo con un debate conceptual sobre la especificidad de los grandes proyectos urbanos contemporáneos. A partir de una revisión de la literatura, los caracterizan como formas complejas de articulación entre actores privados y públicos, cuyo propósito es potenciar recursos para desencadenar procesos de desarrollo económico y promover efectos de reestructuración en el espacio urbano, y en cuyo proceso de formulación e implementación desencadenan rupturas sobre los espacios físico y social. Se trata, según los autores, de una nueva modalidad de planeamiento territorial, en buena medida importada desde los países europeos, frente a la cual es posible distinguir apologistas y críticos. Mientras los primeros conciben a los proyectos como prácticas acordes al mundo contemporáneo, los segundos advierten

sobre sus efectos perversos. La experiencia brasileña es analizada luego examinando de manera comparativa los 9 proyectos de la investigación base, según siete dimensiones analíticas: política, institucional, simbólica, arquitectónica-urbanística, inmobiliaria, socio-ambiental y económico-financiera. Las conclusiones destacan que la legitimación política de grandes proyectos apela fundamentalmente a su poder simbólico; que en el proceso de decisión de la implantación de grandes proyectos pesan más los argumentos políticos que las capacidades institucionales de los poderes municipales a cargo; que suele haber una subvaloración de los costos públicos en virtud de los múltiples cambios que se introducen en los proyectos y en la legislación de soporte; que los procesos de participación y control social quedan reducidos a aspectos irrelevantes frente a las exigencias dictadas por inversores.

22

En el capítulo 7, Fernanda Sánchez, Glauco Bienenstein y Cunha Guterman producen un balance multidimensional de los Juegos Panamericanos Rio 2007. Específicamente analizan el proyecto urbano relacionado con los juegos y su implementación a través de la atracción y gestión de inversiones públicas y privadas. El trabajo refuerza la idea de que los proyectos ligados al Pan propiciaron una intrincada red de relaciones, en la cual, los intereses público-privados se articularon simultáneamente en las esferas política, institucional, simbólica, inmobiliaria y urbanística. Las obras de infraestructuras para albergar las diferentes modalidades deportivas se concentraron en áreas de interés para el capital inmobiliario, desmontándose el modelo original que preveía una más equilibrada distribución de las inversiones en cuatro anillos diferentes en la ciudad. El triunfo inmobiliario de los emprendimientos fue exhibido como indicador de superación de la crisis urbana aunque, pese a la afluencia de recursos privados, los mayores costos recayeron en el poder público. La valorización del suelo provocada por las inversiones en determinadas áreas

de la ciudad (como Barra da Tijuca) no fue recuperada por el poder público a través de instrumentos de captura de plusvalías, sino que terminaron siendo apropiadas por propietarios y desarrolladores locales. La falta de instrumentos técnicos apropiados para gestionar emprendimientos de esta naturaleza se observó también en la ausencia de estudios de impactos. Pese a todo, la optimista retórica oficial que acompañó el desarrollo de los juegos –remarcando el potencial estratégico de transformar la ciudad en un polo deportivo mundial– sirvió para dar una proyección electoral nacional al Intendente carioca. Varias cuestiones dejan planteadas los autores para investigaciones futuras. Tal vez la principal se refiere a la necesidad de comprender de qué manera se ha logrado el consenso a través de “la venta de una mercancía difusa y poderosa, cual fue la ilusión del renacimiento urbano por medio de los Juegos”.

En el capítulo 8, Alberto de Oliveira analiza la realización de los Juegos Panamericanos Río de Janeiro 2007, para ilustrar la adhesión de la política urbana en Brasil, particularmente la municipal, al planeamiento estratégico. Inicia su capítulo examinando las razones que habrían justificado esa adhesión, en especial, la asociación de la gestión urbana a la práctica adoptada por las empresas de capital privado. Sostiene que la nueva gestión urbana municipal no fue motivada únicamente por la experiencia internacional y por el surgimiento de nuevos paradigmas teóricos; también fue alentada por el ajuste macroeconómico implementado por el Gobierno Federal para superar la inestabilidad económica y los arreglos políticos que orientaron la (re)concertación del federalismo hacia el final de la dictadura. Sobre esa base, el autor examina los Juegos Panamericanos de Río de Janeiro como producto de un discurso oficial que prometió mejoría de las condiciones de vida, generación de empleos, realización de inversiones de infraestructura y divulgación internacional de Río, pero que tuvo otros resultados. El examen del

monto y la forma de aplicación de los recursos movilizados en la realización de los Juegos permite al autor mostrar que la aplicación selectiva de recursos públicos generó privilegios para algunos espacios y funciones urbanas, creando oportunidades de lucro para un pequeño número de empresas privadas. Además, la opción por las inversiones en los juegos “sacrificó” el cumplimiento de otros deberes de gobierno frente al conjunto de la ciudad. Estas constataciones llevan al autor a plantear la necesidad de discutir la transparencia de la política urbana, de modo tal que se arroje luz sobre quiénes son los beneficiarios de las acciones gubernamentales realizadas en la ciudad bajo el dogma del planeamiento estratégico.

En el capítulo 9, Mariana Fix presenta un estudio de la operación urbana Faria Lima, donde examina las condiciones bajo las cuales ésta se desarrolló en la ciudad de San Pablo, así como algunas de sus consecuencias económicas y sociales. El trabajo fundamenta el interés del caso en el hecho de que la operación no sólo fue exhibida, ya desde su aprobación en 1995, como un instrumento urbanístico exitoso de asociación público-privada adoptado en varias ciudades brasileñas, sino que además fue una experiencia pionera de introducción de los CEPACs (Certificados por el Derecho Adicional de Construcción), títulos financieros emitidos por el Municipio, adquiridos por los interesados y usados para financiar las obras dentro del perímetro de la operación urbana. A casi veinte años de su formulación, según la autora, el éxito de la operación no está comprobado y los resultados son casi la antítesis de lo que prometían ser. Aunque la operación no se financió con recursos presupuestarios, cuantiosos recursos públicos fueron aplicados para valorizar la región en la que se inserta. La concentración de inversiones públicas y privadas en el área abrió un nuevo ciclo de valorización en una región ya favorecida. El diferencial de renta evidenciado en la región fue

mayormente capturado por los promotores inmobiliarios, en lugar de haber sido apropiado y redistribuido por el sector público. La no utilización de recursos para vivienda social –tal como prevé la ley– ratifica el carácter inmobiliario de la operación en contraposición a la supuesta finalidad social presente en el discurso oficial. El cambio en el perfil de la población en el área también indicaría que se acentuó su carácter homogéneo y exclusivo, profundizándose una lógica de segregación espacial. En suma, el trabajo concluye que la Faria Lima, al igual que otras operaciones urbanas, sirvió para expandir las bases de circulación del capital en el territorio, abriendo nuevas fronteras urbanas.