

podría desatarse a partir de semejante disponibilidad de fondos. Se mantienen los retrocesos en materia de grandes planes y estrategias, necesarias para estos fines, como las que se aplican en los países serios, aún con las economías más globalizadas imaginables.

En realidad perdura, como síntoma de país periférico, la negación de la planificación y de las estrategias a corto, mediano y largo plazo.

Hay otro aspecto especial, que puede parecer marginal si nos ocupamos de ciudades y territorios (como hace esta revista), pero es esencial también en el caso de Argentina.

Al inicio del milenio y de sus reglas económico-tecnológicas, los mayores

recursos de Argentina ya no son sus inmensas praderas pastoriles o agrícolas, o su desarrollo industrial de la primera mitad del siglo XX.

Al inicio del milenio mi país puede ofrecer una masa crítica cultural intelectual, en todos los sectores del desarrollo, aún de privilegio para América Latina. Apuntando también a ciudades y territorios, se cuenta con una cultura de planificación urbana y regional, de notable magnitud y calidad.

Utilizar una parte mínima de aquellos inmensos fondos para robustecer nuestras políticas regionales y locales de desarrollo, sería muy oportuno y multiplicador.

Brasil

Roberto SEGRE (corresponsal)

Rose COMPANS (crónica)

PROURB. & Arquitecta IPPURI/UFRJ

RÍO DE JANEIRO: CONTRADICCIONES DE LA DINÁMICA INTERURBANA

En los últimos ocho años, presenciarnos en Río de Janeiro un interesante proceso de transición del rol y de la actuación del poder público en la gestión del espacio urbano. Se produjo una ruptura con el planeamiento urbano tradicional —racionalista, heredero del iluminismo y de la modernidad— al sustituirse por un nuevo tipo de urbanismo basado en la ejecución de determinados proyectos, con los cuáles se esperaba crear un soporte metodológico a la dinámica urbana deseada. Tales proyectos se tradujeron en intervenciones físicas —como el Programa *Rio-Cidade*, el moderno edificio del Telepuerto y la autopista de circunvalación denominada *Linha Amarela*, entre

otros— aparentemente puntuales y fragmentadas; pero sin embargo, articuladas a partir de una estrategia de desarrollo, frente a los nuevos desafíos impuestos por la globalización.

Tal estrategia se inspiró en el ejemplo de una experiencia paradigmática —la reestructuración urbana de Barcelona, viabilizada a partir de las Olimpiadas de 1992— que fue presentada en el continente latinoamericano como modelo a seguir por las ciudades que deseaban adaptarse al nuevo orden económico mundial. Su adopción en Río de Janeiro se materializó por intermedio de la consultoría de la empresa catalana TUBSA (Tecnologies Urbanas Barcelona S.A.), contratada por la *Prefeitura* para la elaboración del *Plan Estratégico de la Ciudad de Río de Janeiro*, documento que pasaría a desempeñar el papel orientador de la política urbana carioca.

Pero, ¿cuáles serían las consecuencias de la simple transposición de un modelo de gestión urbana originado en un contexto social, económico y político, que poco tiene que ver con el cuadro de enormes desigualdades sociales y de institucionalidad democrática incipiente, representativo de la actual sociedad brasileña?

El desafío que actualmente enfrentan las administraciones locales —conciliar el objetivo del aumento de competitividad del sistema urbano con el de la mejoría de la calidad de vida—, se torna particularmente difícil en las grandes ciudades de los países periféricos. La persistente escasez presupuestaria dificulta el hacer frente, tanto a las voluminosas inversiones necesarias para la modernización de la infraestructura física, como al pago de las deudas sociales históricamente contraídas, que fueron acrecentadas por los impactos de los programas de ajuste macroeconómico y la reestructuración productiva.

En el Brasil, la descentralización establecida por la Constitución de 1988, propició una mayor autonomía política, administrativa y fiscal a los municipios. Sin embargo, el aumento de las competencias locales en el área de la política social, habitacional y de medio ambiente, no se correspondió con la transferencia de los recursos federales necesarios para absorber las nuevas funciones. Además, en la disputa por la radicación de empresas productivas —con vistas a la creación de empleos y de renta—, los municipios ofrecían la liberación de impuestos y otros incentivos, configurando una “guerra fiscal” que debilitaba todavía más su base financiera.

El inmediatismo de algunas obras ejecutadas frenéticamente con el fin de ser inauguradas dentro del cronograma electoral, no solo condicionó el carácter puntual de las intervenciones —característica ya señalada anteriormente—, sino que también impidió su integración con programas de mayor duración desarrollados por otros organismos públicos. Suponemos que el mantenimiento de las obras y la

prestación de servicios por las empresas concesionarias, queda sin duda perjudicada por esta “falta de planeamiento”. La imposibilidad de reposición de los equipamientos —cajas de correo, cabinas telefónicas, y postes de iluminación eléctrica— en el caso del Programa *Rio-Cidade*, o la inexistencia de convenios con la CEDAE (compañía responsable por el abastecimiento de agua) que garantice el mantenimiento de los servicios de agua y desagües en las urbanizaciones de las *favelas*, en el caso del Programa *Favela-Bairro*, son algunos ejemplos de elementos no considerados en la nueva metodología de gestión de los problemas urbanos.

Además, cabe resaltar la importancia dentro de este nuevo modelo, de los “grandes proyectos”. Son programas de equipamientos complejos que benefician económicamente una ciudad entera, como los Juegos Olímpicos, las exposiciones internacionales, etc. Promueven la imagen de la ciudad al mismo tiempo que la dotan, a través de financiamentos externos, de una infraestructura urbana cuya escala sería imposible de costear exclusivamente con el presupuesto municipal. Su escala les otorga un fuerte poder simbólico, como ocurrió en Barcelona y en Sevilla.

Bajo esta perspectiva, se produjo el *marketing* externo de la candidatura de Río de Janeiro para la realización de los Juegos Olímpicos de 2004. Se intentó mostrar una ciudad que ofrecía múltiples cualidades urbanas, y donde las autoridades locales lograron controlar el desorden y la violencia urbana. A su vez, el *marketing* interno se refería no solo a los beneficios materiales provenientes de los recursos captados, sino, sobre todo, al prestigio internacional del evento que colocaría a la ciudad entre las más importantes del mundo, rescatando su pasado glorioso de antigua capital del Brasil.

Por lo expuesto hasta aquí, sustentamos la hipótesis de que emergió en Río de Janeiro el urbanismo de proyectos que se define como *performances*, sin prejuzgar las

modalidades de realización, privilegiando el fin sobre los medios. Política urbana basada en las funciones de comunicación, mediación y negociación, que solo admite compromisos acordes a la ejecución inmediata de proyectos puntuales, que a la vez puedan producir sinergias a medio plazo.

El urbanismo de proyectos mantiene una relación peculiar con el Plan Estratégico. Al mismo tiempo en que el Plan es orientador y legitimador de los proyectos de intervención; la visibilidad y el *marketing* urbano proporcionados por estas intervenciones urbanísticas, son las que legitiman el Plan. La experiencia de Río de Janeiro, evidencia que el urbanismo de proyectos tiende a disminuir el papel del Plan en provecho del proyecto; al extremo que puede perfectamente prescindir del Plan, desde el momento en que esté en consonancia con las estrategias de inserción competitiva en la economía globalizada.

Ante este cuadro de nuevos desafíos y dificultades, se incrementa el pragmatismo en la adopción de "fórmulas" aparentemente exitosas; aplicado en la gestión de ciudades por parte de autoridades y élites dominantes locales, muchas veces sin una reflexión más profunda sobre la adaptación del modelo a la realidad del contexto urbano que se propone transformar. A partir de la realización de un seminario promovido por la *Prefeitura* de Río de Janeiro en 1993, en el cual fue presentada la experiencia de la transformación urbana y económica de Barcelona; se inició una articulación entre el gobierno local y los agentes económicos, para elaborar un Plan Estratégico con la consultoría de técnicos catalanes, que permitieran dinamizar el desarrollo económico local, siguiendo el ejemplo de aquella ciudad.

En noviembre del mismo año, la *Prefeitura* de Río de Janeiro firmó un convenio con la Asociación Comercial y la Federación de Industrias de esta ciudad para la realización del Plan Estratégico, que sería financiado por un Consorcio Gestor, constituido por 46 empresas y asociaciones empresariales.

La candidatura de Río de Janeiro a las Olimpiadas de 2004 constituyó uno de los principales ejes del Plan, ya que se pretendía que —de la misma manera que Barcelona, resultó sede de los Juegos de 1992—, la realización de este gran evento representaría la inversión de recursos directos en el orden de varios billones de dólares, además del estímulo a las inversiones internas y de la promoción de la ciudad en el exterior.

Aunque no contó con una significativa participación popular, después de un año de trabajo de los grupos temáticos —formados básicamente por representantes de los sectores empresariales, académicos y técnicos de la administración municipal, y del Comité Ejecutivo—, el Plan fue concluido y vehiculado como el "Proyecto de la Ciudad". Integraba el Plan un *Diagnóstico*, que identificó tendencias, puntos fuertes y puntos débiles de diferentes aspectos socioeconómicos de la ciudad, y las *Líneas Estratégicas*, en las cuáles fueran relacionados 159 proyectos que serán implementados, en su mayor parte, a través de asociaciones con la iniciativa privada. El énfasis del Plan se concentró en las intervenciones e iniciativas consideradas relevantes para el aumento de la competitividad y del atractivo de la ciudad, en los marcos de la economía globalizada —como no podría dejar de ser, en un proceso de planeamiento impulsado por empresarios—, y con una participación restringida de representantes de asociaciones comunitarias y sindicales.

Proyectos como la construcción de un moderno edificio "inteligente", el Telepuerto; la revitalización del área portuaria —con la sustitución de las funciones tradicionales por actividades vinculadas al turismo, la recreación y los servicios empresariales—; y la recualificación de la Marina de la Glória en la bahía de Guanabara; la recuperación y privatización de la Vía Dutra —carretera que une Río de Janeiro a la ciudad de São Paulo—; el dragado del Puerto de Sepetiba —para convertirlo en un punto concentrador de mercancías en el Estado de Río de Janeiro—; la ampliación y

modernización de la terminal de cargas del aeropuerto internacional de Galeão; la creación de un Polo de Cine y Video, y la implantación de un Parque Tecnológico —además de las Olimpiadas 2004—, entre otros programas considerados “estratégicos”, explican la inversión privilegiada de recursos públicos en la atención de las exigencias del sector privado.

Analizando las fases de realización de los diferentes proyectos, se observa una discrepancia entre los ritmos y grados de implementación de los mismos. Fueron privilegiados los proyectos con mayor grado de complejidad, o sea, aquellos referidos a las mejoras en la infraestructura urbana —accesibilidad, modernización del sistema de transportes y telecomunicaciones—; así como la creación de áreas empresariales y de atracción de actividades económicas. Se evidenció que éstos se priorizaron, en detrimento de aquellos que se referían al desempleo, a la calidad de vida, y la democratización de la Administración Pública.

En este escenario definido por la búsqueda de competitividad, las intervenciones físicas que generaron estos proyectos, se caracterizaron por la introducción de la “imagen-calidad” de la ciudad como elemento de atracción, y por la percepción de la importancia creciente de la localización de servicios avanzados y sedes de empresas en “espacios de prestigio” que simbolizan la ciudad. Constituía un nuevo enfoque de la proyectualidad urbana en Río de Janeiro, convertida ahora en un “instrumento comunicacional”: el urbanismo concebido a partir de proyectos puntuales y fragmentados.

Contraponiéndose pragmáticamente a la supuesta inoperancia del urbanismo moderno, el fraccionamiento de la reestructuración urbana ofrecía agilidad y flexibilidad en cuanto a los medios de realización a través de la propaganda que ensalzaba la cooperación entre los poderes públicos y la iniciativa privada. Un recorte territorial bien definido facilitaba la adaptación a las lógicas de socios múltiples, al garantizar una mayor previsibilidad de costos, plazos y

beneficios esperados. Asimismo, en lo que atañe específicamente a la administración pública, las operaciones puntuales también permitían una mejor integración y concentración de esfuerzos entre organismo, superando las eventuales desarticulaciones condicionadas por la sectorialización vigente.

Uno de los proyectos más polémicos, entre los contenidos en el Plan Estratégico, fue el Proyecto *Rio-Cidade*: una intervención urbanística puntual que previó la remodelación y diseño de 18 corredores viales de gran importancia comercial. Los partidos de oposición al gobierno local cuestionaron el costo y la dudosa prioridad de estas obras de embellecimiento. El entonces alcalde César Maia (quien más tarde elegiría como su sucesor al arquitecto Luiz Paulo Conde, entonces Secretario de Urbanismo y responsable por el proyecto) argumentaba que además de revalorizar la convivencia social en los espacios públicos recuperados, el efecto demostrativo proporcionado por la gran visibilidad de las intervenciones, otorgaba al conjunto de los ciudadanos un sentimiento de orgullo y de cooperación.

En realidad, la ruptura con el modelo tradicional de planeamiento y la absorción del nuevo método de gestión de los problemas urbanos, se anunció luego del inicio de la administración del alcalde César Maia, en 1993, cuando el gobierno interrumpió el proceso de reglamentación del Plan Director de la Ciudad —recientemente aprobado, todavía en los marcos del ideario de la modernidad— al retirar de la Cámara Municipal, las leyes impositivas que implementaban los instrumentos reglamentarios y captadores de plusvalía urbana, basados en las construcciones y el suelo creado: por ejemplo el IPTU (Impuesto sobre la Propiedad Territorial Urbana).

La flexibilidad de la legislación urbanística —que en la práctica se viene consolidando como desregulación— fue obtenida pocos meses después con la aprobación de la ley que creó las operaciones interconectadas

—instrumento por el cual se permite la alteración de los parámetros de zonificación urbana, en función de una contrapartida compensatoria— que puede ser pagada en dinero, en construcción de viviendas populares, obras de infraestructura urbana, etc., viabilizando la captación de recursos privados a muy breve plazo, y el aumento de la competitividad, en la medida en que se reduce considerablemente el tiempo para la toma de decisiones, ofreciendo la

agilidad necesaria para atraer a los inversionistas. Construcciones tales como los *shopping centers*, iniciativas inmobiliarias específicas y puntuales, y hasta el mismo Telepuerto, que constituyen algunos proyectos que originalmente encontrarían en la ley del zoneamiento grandes obstáculos debido a su localización y dimensiones, son superados por la implementación de la ley referida a las operaciones interconectadas.

Italia

Federico OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán.

ROMA Y MILÁN: DOS CAMINOS DIFERENTES PARA EL URBANISMO.

Aunque esta legislatura se esté terminando sin haberse aprobado, no obstante ha habido una gran discusión sobre la reforma urbanística que, a partir de 1995, se ha venido desarrollando dentro y fuera del Parlamento sobre la base de la propuesta adelantada por el Instituto Nacional de Urbanismo (INU) (1). El próximo mes de agosto la actual Ley de Urbanismo tendrá pues 59 años y desgraciadamente no será su último cumpleaños.

Sin embargo, pese a la sustancial indiferencia de la política por una cuestión que evidentemente se considera marginal (en realidad cualquier intervención en el territorio se puede hacer sin necesidad de la reforma, excepto una gestión normal y ordenada que, por lo tanto, no interesa), los principios y los contenidos de la reforma están ampliamente superados por la práctica de la

planificación de estos años: desde el papel de las Provincias y de su plan de coordinación territorial, hasta la utilidad de desdoblarse el plan regulador municipal en dos componentes, uno estructural de larga duración y otro operativo ligado al poder administrativo del Alcalde; y desde la *perequazione* (equidistribución) urbanística como modalidad principal de actuación del plan, hasta las prácticas ecológicas que se incorporarán en el mismo como uno de los contenidos estratégicos fundamentales.

Estos principios y estos contenidos, sobre todo para la escala municipal de planificación, han sido objeto de experimentaciones interesantes y desinteresadas, cuyo resultado positivo completo depende, sin embargo, de la resolución definitiva de algunos nudos jurídicos de fondo que sólo la intervención legislativa puede garantizar. Una consideración análoga se puede hacer con la legislación regional más reciente que, en diversos casos (Toscana, Umbria, Basilicata y Emilia-Romagna), ha elaborado normativas explícitamente relacionadas con la hipótesis de la

(1) Véase transcripción íntegra de esta propuesta del INU en CyTET, 106, Sección Documentación: 927-940, invierno 1995.