

Grandes proyectos urbanos alternativos o alternativas a los grandes proyectos urbanos: una revisión a partir del concepto de *just city*

Jajamovich, Guillermo

Grandes proyectos urbanos alternativos o alternativas a los grandes proyectos urbanos: una revisión a partir del concepto de *just city*

Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía, vol. 28, núm. 2, 2019

Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281862059012>

DOI: 10.15446/rcdg.v28n2.72090

Artículos

Grandes proyectos urbanos alternativos o alternativas a los grandes proyectos urbanos: una revisión a partir del concepto de *just city*

Large Alternative Urban Projects or Alternatives to Large Urban Projects: A Revision on the basis of the Concept of Just City

Grandes projetos urbanos alternativos ou alternativas para os grandes projetos urbanos: uma revisão a partir do conceito de *just city*

Guillermo Jajamovich^{1*} guillermojajamovich@conicet.gov.ar
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía, vol. 28, núm. 2, 2019

Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia

Recepción: 09 Mayo 2018
Recibido del documento revisado: 19 Julio 2018
Aprobación: 27 Noviembre 2018

DOI: 10.15446/rcdg.v28n2.72090

CC BY-NC-ND

Resumen: El artículo reordena la discusión latinoamericana sobre grandes proyectos urbanos a partir del concepto de *just city*. Mientras parte de la literatura asocia los primeros con el neoliberalismo urbano, dada su orientación hacia la ganancia económica, otra discute cómo las articulaciones entre justicia y espacio apuntan en una dirección política y urbana contraria. A partir del análisis de fuentes secundarias y de abordajes previos sobre grandes proyectos, se postula que, lejos de tratarse de universos contradictorios, las concepciones sobre *just city* pueden reforzar posicionamientos críticos, pero también reformistas sobre los grandes proyectos urbanos. Esto ocurre en la medida en que se trata de conceptos amplios factibles de ser movilizados desde diversos posicionamientos ideológicos y políticos frente a grandes proyectos urbanos heterogéneos. El artículo postula la existencia de posicionamientos "críticos", "reformistas" y "entusiastas" a partir de asuntos como: criterios de evaluación promovidos, posicionamientos sobre la cuestión de la participación y posturas sobre el vínculo entre grandes proyectos y recuperación de plusvalías. El cruce entre grandes proyectos urbanos y *just city* propuesto a propósito de la experiencia latinoamericana permite profundizar el abordaje y evaluación de los primeros desde perspectivas renovadas, así como expandir conceptualmente el análisis de políticas urbanas más amplias.

Ideas destacadas: artículo de reflexión en el que se hace un recorrido en la discusión latinoamericana sobre grandes proyectos urbanos a partir del concepto de *just city* e identifica usos variados de dicho concepto, movilizados desde diversos posicionamientos ideológicos y políticos.

Palabras clave: ciudad justa, grandes proyectos urbanos, injusticia espacial, *just city*, justicia espacial, políticas de recuperación de plusvalías, políticas urbanas.

Abstract: The article reorganizes the Latin American discussion regarding large urban projects on the basis of the concept of *just city*. While part of the literature associates the former with urban neoliberalism due to its focus on economic profit, another part discusses how the links between justice and space point toward the opposite political and urban direction. On the basis of the analysis of secondary sources and previous approaches to large projects, it suggests that rather than belonging to opposed worlds, conceptions of *just city* can reinforce critical as well as reformist positions regarding large urban projects. This is so because these concepts can be mobilized from different ideological and political positions regarding heterogeneous large urban projects. The

article suggests the existence of "critical", "reformist", and "enthusiastic" positions based on the following issues: evaluation criteria promoted, positions regarding participation, and postures concerning the link between large projects and surplus recovery. The relation between large urban projects and just city, suggested on the basis of the Latin American experience, makes possible an in-depth approach and evaluation of those projects from new perspectives, as well as a conceptually expanded analysis of broader urban policies.

Highlights: Reflection article that explores the Latin American discussion regarding large urban projects on the basis of the concept of just city and identifies diverse uses of the such concept, mobilized from different ideological and political positions.

Keywords: just city, large urban projects, spatial injustice, just city, spatial justice, surplus recovery policies, urban policies.

Resumo: Este artigo reorganiza a discussão latino-americana sobre grandes projetos urbanos a partir do conceito de *just city*. Enquanto parte da literatura associa os primeiros com o neoliberalismo urbano, devido à sua orientação ao lucro econômico, outra discute como as articulações entre justiça e espaço apontam em uma direção política e urbana contrária. A partir da análise de fontes secundárias e de abordagens prévias sobre grandes projetos, pressupõe-se que, longe de se tratar de universos contraditórios, as concepções sobre *just city* podem reforçar posicionamentos críticos, mas também reformistas sobre os grandes projetos urbanos. Isso ocorre na medida em que se trata de conceitos factíveis de serem mobilizados sob diversos posicionamentos ideológicos e políticos diante de grandes projetos urbanos heterogêneos. Este artigo hipotetiza a existência de posicionamentos críticos, reformistas e entusiastas a partir de assuntos como: critérios de avaliação promovidos, posicionamentos sobre a questão da participação e posturas sobre o vínculo entre grandes projetos e recuperação de mais-valia. O cruzamento entre grandes projetos urbanos e *just city* proposto a propósito da experiência latino-americana permite aprofundar a abordagem e a avaliação dos primeiros sob perspectivas renovadas, bem como expandir conceitualmente a análise de políticas urbanas mais amplas.

Ideias destacadas: artigo de reflexão em que se faz um percorrido na discussão latino-americana sobre grandes projetos urbanos a partir do conceito de *just city* e identifica usos variados desse conceito, mobilizados a partir de diversos posicionamentos ideológicos e políticos.

Palavras-chave: cidade justa, grandes projetos urbanos, injustiça espacial, just city, justiça espacial, políticas de recuperação de mais-valia, políticas urbanas.

Introducción

Dentro del marco de las actuales estrategias económicas, la maximización de la renta viene imponiéndose como el principal motor de transformación espacial de las ciudades (Brenner, Marcuse y Mayer 2009). En ese contexto, los grandes proyectos urbanos son una de las herramientas más utilizadas para impulsar esa agenda política, económica y urbana (Jajamovich 2016; Vainer 2012).² Desde los estudios urbanos suele aludirse a los GPU's como operaciones de renovación urbana en gran escala que producen modificaciones físico-espaciales y funcionales de áreas estratégicas, alteraciones en la rentabilidad de usos del suelo y cambios en mecanismos de gestión pública (Cuenya 2012).

La materialización de grandes proyectos urbanos parece contrapuesta a la que guía a conceptos que articulan cuestiones vinculadas a la justicia y al espacio, como los de ciudad justa, justicia espacial y derecho a la ciudad, entre otros. En efecto, los GPU's aparecen orientados primordialmente por la maximización de ganancias económicas en un marco de creciente competencia entre ciudades y giro empresarialista

(Brenner 2004; Cuenya y Corral 2011; Harvey 1989). Por su parte, en calidad de conceptos, métodos académicos y herramientas de acción que buscan analizar a la vez que prescribir, las articulaciones entre justicia y espacio intentan promover ciudades, políticas y proyectos urbanos que sean más justos -término, como se verá, especialmente polisémico-. Así, pareciera más pertinente articular las discusiones sobre GPU's con conceptos como el de injusticia espacial (Bret, Gervais-Lambony, Hancock y Landy 2016). Sin embargo, la experiencia internacional demuestra que no todos los grandes proyectos urbanos tienen las mismas características ni funcionan del mismo modo *urbi et orbi*. Aun cuando todos estén orientados hacia la ganancia, en algunos casos incorporan otros criterios y valores.

En ese sentido, este artículo retoma la discusión latinoamericana sobre grandes proyectos urbanos a partir del concepto *just city*, y postula que los conceptos que apuntan a un cruce entre espacio y justicia pueden guiar tanto una crítica y oposición frontal a los grandes proyectos como una mirada más matizada -que se llamará aquí reformista- que busque atenuar su carácter excluyente.

Esos usos divergentes no implican la existencia de una lectura correcta y otra incorrecta; más bien se trata de usos académicos y políticos heterogéneos de herramientas conceptuales polisémicas y, por eso mismo, plausibles de ser utilizadas en distintos sentidos, como se indicará en la próxima sección. Asimismo, como se verá, retomar la discusión latinoamericana respecto a los GPU's a partir de la perspectiva de la *just city* permitirá observar lecturas y valoraciones divergentes sobre herramientas como la captura de plusvalías: en algunas ocasiones considerada como parte de una posible orientación más justa de los GPU's -en la mirada que se denominará reformista-; en otras ocasiones sindicada como mera legitimación del despojo urbano -en la perspectiva que se mencionará como crítica-.

A partir de la puesta en diálogo entre bibliografía especializada que articula justicia, espacio y literatura sobre grandes proyectos urbanos, este artículo dialoga con el debate más abarcativo a propósito de las (in)justicias espaciales y las realidades latinoamericanas. Así, se retoman asuntos como las discusiones respecto a las desigualdades e injusticias en la producción del espacio, el ordenamiento territorial y las políticas públicas, a la vez que se reflexiona sobre los límites, desafíos y potencialidades que supone el uso de conceptos acuñados en el norte global -como el de *just city*- para pensar e intervenir sobre América Latina (Salamanca, Astudillo y Fedele, 2016). Como se verá, el uso previo del concepto de *just city* para el abordaje de *megaprojects* así como su foco en escalas urbanas y en el análisis y evaluación de prácticas y políticas de planeamiento urbano permite especificar elementos de los debates sobre (in)justicias espaciales -sin dejar de lado las controversias al respecto, como se verá en la sección dos del artículo- para el análisis de grandes proyectos urbanos en calidad de intervenciones estatales desplegadas en las ciudades.

El artículo se organiza del siguiente modo: en primer lugar, se revisan una serie de aportes -y controversias- que articulan justicia y espacio

a partir de la idea de ciudad justa. En segundo lugar, se reconstruyen distintos posicionamientos sobre grandes proyectos en América Latina y se los agrupa como "críticos", "reformistas" y "entusiastas"; a continuación, el foco se concentra en la polémica entre "críticos" y "reformistas" a partir de asuntos como: distintas formas de evaluar GPU's, la cuestión de la participación y los posicionamientos respecto al vínculo entre grandes proyectos y recuperación de plusvalías. Por último, se presentan una serie de conclusiones.

Ciudad(es) justa(s)

Tal como se indicó existe una variedad de conceptualizaciones que articulan la problemática del espacio y la justicia. Como se sabe, la problemática de la justicia ha atravesado el universo de la filosofía política (Rawls 1973). Paralelamente, entre finales de los años sesenta y comienzos de los setenta, el asunto fue desplegándose en los estudios urbanos mediante aportes de autores como Henri Lefebvre (1968) - y la idea de derecho a la ciudad- y David Harvey (1973) -a propósito de la justicia social-. Articulaciones posteriores han derivado en nuevas conceptualizaciones sobre el vínculo entre justicia y espacio (Santana Rivas 2012), al involucrar relecturas de conceptos como el de derecho a la ciudad (Brenner, Marcuse y Mayer 2012), debates sobre categorías como *just city* (Marcuse et ál. 2009), planteos sobre una posible *good city* (Amin 2006) y tematizaciones respecto a la (in)justicia espacial (Bret, Gervais-Lambony, Hancock y Landy 2016; Marcuse 2016; Soja 2016), entre otros. Aunque con variaciones, distintos autores coinciden en señalar que se trata de articulaciones entre construcciones teóricas, análisis empíricos y bases para una acción social y política informada por la espacialidad (Soja 2016).

El concepto de justicia espacial reúne diferentes disciplinas de las ciencias sociales y busca enfatizar que las interacciones entre espacio y sociedad son esenciales para comprender las injusticias sociales y promover políticas que apunten a reducirlas (Bret, Gervais-Lambony, Hancock y Landy 2016). Así, recupera una serie de debates sobre la cuestión de la justicia en el marco de un giro más abarcativo -conocido como giro espacial- que busca resituar el espacio en el centro de la reflexión sobre las sociedades contemporáneas desde una perspectiva crítica (Salamanca, Astudillo y Fedele 2016). En otros términos, subraya la necesidad de complejizar la relación entre espacio y justicia en tanto "la injusticia social se traduce en el espacio, pero, de manera recíproca, la organización social del espacio es productora de injusticia" (Gervais-Lambony y Dufaux 2016, 10).

Las alusiones a la justicia nos conducen rumbo a un concepto polisémico (Gervais-Lambony y Dufaux 2016) que habilita usos heterogéneos. A grandes rasgos, y aunque existan intentos de conectar los polos de discusión, las alusiones contemporáneas a la justicia se dividen entre el paradigma redistributivo y aquel otro más centrado en el reconocimiento y la diferencia. Mientras el primero se focaliza en

el carácter económico de las injusticias, el segundo enfatiza cuestiones vinculadas a las diferencias y a aspectos culturales. En este último sentido, autores como Marion Iris Young postulan la insuficiencia de los abordajes socioeconómicos para definir la injusticia a la vez que señalan que una política justa debería tender a abolir la opresión en todas sus formas (Gervais-Lambony y Dufaux 2016).

En ese marco de debate más amplio que articula espacio y justicia, y conectándolo con cuestiones urbanas, se insertan los aportes de Susan Fainstein (2008, 2011, 2013) alrededor de la idea de *just city* -o ciudad justa-, perspectiva movilizada por la autora para el abordaje de *megaprojects*.³ A partir de herramientas provenientes del universo de la filosofía política, Fainstein propone una teoría urbana de la justicia y genera un puente normativo entre construcciones filosóficas y problemas específicos en ciudades (Steil y Connolly 2019), buscando trascender la usual separación entre análisis empíricos, desarrollo de políticas y formulaciones teóricas (Fainstein 2009a). De esa manera, explica una serie de valores así como ofrece prescripciones que conduzcan a políticas más justas (Fainstein 2013), y sugiere abordar y evaluar mega-proyectos con relación a: 1) su consistencia con normas democráticas -democracia-; 2) el fortalecimiento de las capacidades de los desventajados -equidad-; 3) su reconocimiento de las autoidentificaciones de grupos -diversidad-.⁴ Dado que estos valores no siempre se alinean automáticamente e incluso pueden entrar en conflicto entre sí, Fainstein (2009a, 2013) prioriza la equidad -retomando, entre otros asuntos, el principio de *maximin* de Rawls (1973) que propone otorgarle mayores beneficios a quienes menos tienen-. Así, privilegia el paradigma redistributivo frente al del reconocimiento -aunque sin resignar aportes de este último, como se observa en los criterios que se acaba de enunciar-.

A su vez, señala la necesidad de considerar distintas temporalidades y escalas en las evaluaciones, en tanto un mismo proyecto puede ser valorado de distinto modo conforme a tales asuntos.⁵ Aunque existan distintos debates en torno al uso del concepto *just city* (Marcuse et al. 2009), la formulación de Fainstein supone un diálogo con campos como: la economía política -usualmente enfocada en el análisis de los resultados de las políticas-; el *communicative planning* -típicamente concentrado en el proceso de elaboración y formulación de políticas-; el posestructuralismo -que permite atender elementos ligados a la diversidad y descentrar abordajes previos que hacían hincapié en lo económico y lo estructural- (Steil y Connolly 2019).

El concepto de *just city* supone una dimensión valorativa y normativa: no busca solamente analizar sino prescribir a la vez que enuncia valores desde los cuales evaluar y proponer alternativas de intervención. Sin embargo, su búsqueda no concluye en un estado ideal de "ciudad justa" sino que en procura del mismo se van obteniendo, en el mejor de los casos, frutos positivos; es decir, funciona como un motor. En ese sentido, marca una diferencia -y promueve un cambio- respecto al pensamiento y práctica predominante entre los urbanistas, orientados hacia el desarrollo

económico. Basta recordar el modo en que Peter Hall sintetizaba las concepciones de los urbanistas en las últimas décadas:

[...] en lugar de regular el crecimiento urbano, el urbanista se había dedicado a fomentarlo con todos los recursos que tenía a su alcance. La idea que predominaba era que la ciudad era una máquina de crear riqueza y que la función principal del urbanismo era engrasar la maquinaria. El urbanista se identificó cada vez más con el promotor, su tradicional adversario: el guardabosques se había convertido en cazador furtivo. (Hall 1996, 354)

Por otra parte, el concepto *just city* también se diferencia de programas políticos implícitos -y explícitos- en las posturas de investigadores críticos en la medida en que promueve la viabilidad y necesidad de reformas e intervenciones parciales asumiendo como contexto el marco capitalista y los existentes procesos políticos y económicos.⁶ En efecto, aunque las transformaciones estructurales no puedan producirse desde una escala municipal, Fainstein (2013) señala que un cambio en la retórica de la política urbana, desde el foco en la competitividad hacia un discurso sobre la justicia, puede promover la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.⁷ Por el contrario, los críticos señalan la inviabilidad del avance de reformas profundas en el marco del capitalismo, entendido como sistema socioeconómico que reproduce y profundiza desigualdades.⁸ Así, siendo la injusticia tan esencial al sistema capitalista, cualquier intento de llegar a una ciudad justa dentro de sus límites estaría condenado al fracaso (Harvey y Potter 2009; Novy y Mayer 2009). Es más, desde estas perspectivas, se indica que conceptos como el de ciudad justa de Fainstein eluden cualquier referencia al conflicto a la vez que se lo tilda de construcción idealista que deja de lado cualquier conexión con procesos sociales; asimismo, se subraya que su foco en escalas meramente locales resulta insuficiente frente a problemáticas que la trascienden (Harvey y Potter 2009; Marcuse 2009; Novy y Mayer 2009; Potter y Novy 2009). Continuando la narrativa crítica, Marcuse indica que,

[...] los remedios espaciales son una parte necesaria del proceso de eliminación de las injusticias espaciales, pero en sí mismos son insuficientes. Es preciso encarar cambios mucho más amplios en las relaciones de poder y la asignación de recursos y oportunidades si se pretende reparar las injusticias sociales" (Marcuse 2016, 39)⁹

Asimismo, la inclinación de Fainstein por el modelo socialdemócrata de ciudades europeas en estos asuntos no ha estado exenta de críticas. En particular, su predilección por el caso de Amsterdam -y, por extensión, la adopción de la ciudad europea como modelo- fue impugnada y señalada como una idealización (Novy y Mayer 2009). En una senda similar a la de los poscolonialistas, se ha señalado que sus planteamientos están demasiado enraizados en las experiencias de Europa y Estados Unidos, por lo que es preciso considerar otras experiencias -que efectivamente alimenten un cambio urbano progresivo- que trasciendan tales geografías, como aquellas desplegadas en América Latina (Novy y Mayer 2009). En síntesis, puede señalarse que se está frente a un debate entre "reformistas" y "críticos"; posicionamientos que se revisitarán en la próxima sección del artículo a partir de variadas posturas frente a los grandes proyectos.

Ciudad(es) justa(s) y megaproyectos

En sus múltiples trabajos, y guiada por su conceptualización aplicada al abordaje de megaproyectos, Fainstein (2008, 2011) señala algunas similitudes y diferencias entre distintas iniciativas desplegadas en Europa y Estados Unidos. En todos los casos, su orientación primordial es hacia la ganancia económica a la vez que presentan convergencias en términos físicos y en el involucramiento del sector privado. Sin embargo, en algunas iniciativas europeas -como en Amsterdam- existen mayores componentes de orientación pública así como un cruce con objetivos sociales y urbanos, a partir de: la incorporación de *affordable housing*, mínimo desplazamiento de población, herramientas de desarrollo económico que apoyen al comercio local, incorporación de transporte de bajo costo y apoyo institucionalizado a los que menos tienen (Fainstein 2008).¹⁰ En cualquier caso, no se trata de un asunto exento de tensiones por cuanto la orientación central de estos megaproyectos sigue estando dada por la ganancia económica en el marco de una creciente competencia entre ciudades. En efecto, el aludido finan-ciamiento de *affordable housing* en los mismos depende de las ganancias obtenidas por las viviendas y oficinas que sí están orientadas directamente al mercado; los inconvenientes en las ventas de estas últimas pueden incluso limitar sus principales beneficios públicos.

Aunque los planteos de Fainstein se focalicen en las experiencias europeas y norteamericanas, este artículo sostiene que sus aportes son relevantes para repensar las experiencias y debates latinoamericanos sobre los grandes proyectos urbanos -así como la recuperación de plusvalías en los mismos-. De todos modos, permanecerá abierto el interrogante sobre la capacidad estatal para intervenir en el sentido promovido por conceptos como el de ciudad justa en contextos como el latinoamericano, signados por una creciente desigualdad urbana y social, una mayor debilidad estatal y una cultura patrimonialista asentada (Maricato 2009).¹¹

Posicionamientos frente a los grandes proyectos urbanos en América Latina

En América Latina existe un debate técnico y político sobre los GPU's que involucra a gestores, expertos, académicos, desarrolladores inmobiliarios, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales. Los posicionamientos desplegados son agrupados en este artículo como: 1) entusiastas, 2) reformistas y 3) críticos.

En términos genéricos, los "entusiastas" valoran en los grandes proyectos urbanos su capacidad de facilitar inversiones a partir de lo cual sostienen la necesidad de poner la menor cantidad de límites a estas iniciativas.¹² Asimismo, ven en los grandes proyectos una novedosa forma de articulación entre actores públicos y privados, cambios positivos en la gestión urbana así como una posibilidad de modificar áreas con recursos estatales limitados (Garay 2007).¹³ Por el contrario, los "críticos" observan los GPU's como parte de la neoliberalización de las

ciudades, privatización de la gestión urbana y amenaza de gentrificación (Vainer 2012). Por su parte, los "reformistas" entienden que aunque la orientación central de los mismos sea hacia la ganancia económica pueden incorporarse medidas que atenúen sus efectos negativos en términos sociales y urbanos (Cuenya 2012; Cuenya et ál. 2012).¹⁴ Así, postulan que el Estado puede recuperar parte de la valorización que su accionar -sea vía normativa urbana o construcción de infraestructura- genera.

Dentro del posicionamiento agrupado como "reformista" existe un amplio abanico de posibilidades respecto a cuánto se recupera de tal valorización así como al destino urbano y social de lo recuperado. Tales alternativas suponen una variedad de posturas respecto a las relaciones entre grandes proyectos y el resto de la ciudad en que se insertan, así como respecto a los vínculos entre actores públicos y privados. Sintéticamente, este artículo propone reconocer tres posiciones. En primer lugar, aquella que promueve obligaciones a los desarrolladores en el propio perímetro de los GPU's, tales como: construcción de infraestructura, espacio verde y/o espacio público extra. En segundo lugar, las posturas que promueven que las obligaciones a los desarrolladores no se desplieguen únicamente en el perímetro de los grandes proyectos, sino que incluyan zonas de las ciudades donde los desarrolladores no suelen intervenir. Así, buscan otorgarle un mayor alcance redistributivo a través de iniciativas como: vivienda social en áreas distintas a la de los GPU's, construcción de infraestructuras en zonas con carencias, etc. En tercer lugar, aunque se trate de una alternativa menos ensayada en América Latina, pueden mencionarse los posicionamientos que buscan expandir el alcance redistributivo de los grandes proyectos, pero dentro de su propio perímetro. Así, proponen facilitar elementos de mixtura social e insertar residencialmente población que no accedería sin facilidades -a través, por ejemplo, de *affordable housing*.¹⁵

En síntesis, las posturas "críticas", "entusiastas" y "reformistas" derivan en posicionamientos disímiles sobre los grandes proyectos: oposición frontal a los mismos en el primer caso; promoción acrítica, en el segundo; aceptación crítica y confianza en posibilidad de reforzar componentes públicos y atenuar sus sesgos excluyentes en términos urbanos y sociales, en el tercero.

El debate entre "reformistas" y "críticos": la cuestión de la captura de plusvalías

Aunque en ocasiones los bordes entre ambos posicionamientos puedan ser porosos, existe un debate entre "reformistas" y "críticos" sintetizable en la disyuntiva que encabeza el título de este artículo: "Grandes proyectos urbanos alternativos o alternativas a los grandes proyectos urbanos".¹⁶ Como se verá, ambas consignas pueden releerse a partir de usos distintos de conceptos como el de ciudad justa.

Desde algunas perspectivas críticas tiende a señalarse a los enfoques reformistas como legitimadores de los GPU's, entendidos estos como

máquinas de producción de injusticia espacial y como funcionales a lógicas capitalistas de producción de ciudad. Dentro de tal debate, uno de los puntos en disputa refiere a dispares valoraciones sobre herramientas como la captura de plusvalías. Es decir, el proceso mediante el cual el total o una parte del aumento en el valor de la tierra, atribuible al "esfuerzo comunitario", es recuperado por el sector público ya sea a través de su conversión en ingreso fiscal mediante impuestos, contribuciones, exacciones u otros mecanismos fiscales, o más directamente a través de mejoras locales para el beneficio de la comunidad (Smolka y Amborski 2003).

La captación o recuperación de plusvalías tiene, por lo menos, dos dimensiones:

Una, distributiva, relativa al tema de la equidad y que se expresa en el entendimiento generalizado de que los propietarios beneficiados están haciendo una ganancia inmerecida; y la otra, económica, pone a la recuperación de plusvalías como una alternativa atractiva para financiar el desarrollo urbano. (Cáceres Quiero y Sabatini Downey 2002, 56)

Con mayor o menor énfasis en cada una de esas dos dimensiones, pueden reconocerse distintos posicionamientos políticos e ideológicos que implican recuperaciones de variadas tradiciones del pensamiento económico y supuestos heterogéneos respecto a concepciones teóricas sobre la renta y la propiedad del suelo (Jaramillo 2001).¹⁷

Por otra parte, Cuenya et ál. (2012) señalan que los GPU's generan una valorización extraordinaria del suelo, no solamente en los predios aledaños sino también en aquellos donde se localizan. Así, a diferencia de lotes de tamaño regular cuyo valor está determinado por factores externos a los mismos, los GPU's producen externalidades lo suficientemente fuertes como para impactar en su propio valor. De esta manera, enfatizan la relevancia y pertinencia de la recuperación de plusvalías en estas iniciativas.

El aludido contrapunto entre críticos y reformistas a propósito de los balances sobre la recuperación de plusvalías en GPU's puede observarse en el posicionamiento de Carlos Vainer (2012) y su crítica a Martim Smolka, reconocido como uno de los promotores de herramientas como la captura de plusvalías desde instituciones como el *Lincoln Institute of Land Policies*. Así, a propósito de la operación urbana Faría Lima en San Pablo, Vainer propone un cambio de foco en el debate y, en vez de discutir porcentajes a recuperar de la valorización propiciada por el Estado, busca señalar cómo el poder público deviene un agente que especula con la tierra pública. Así, continúa Vainer, el hecho de que el Estado recupere parte de las plusvalías "parece, a primera vista, un enorme avance. Ahora, es lo que parece, Estado y promotores continuarán, como antes, dándose las manos; de manera innovadora, las ganancias serán repartidas" (Vainer 2012, 216). En efecto, en la operación Faría Lima se recuperaron plusvalías, pero estas fueron reinvertidas en su propio perímetro. Así, en su crítica, Vainer cataloga las alusiones a incorporar vivienda social dentro de estas operaciones urbanas como ilusorias intenciones compensatorias. En síntesis, desde perspectivas agrupadas como "críticas", los grandes proyectos urbanos

y conceptos como el de ciudad justa parecen antitéticos. Es más, estos conceptos deberían alimentar la crítica frontal a los GPU's entendidos como máquinas de producción de injusticia espacial. Asimismo, desde esta narrativa, los posicionamientos "reformistas" aparecen prácticamente identificados a las posturas de los "entusiastas".

Por el contrario, sin negar que los grandes proyectos urbanos están orientados centralmente hacia la ganancia económica, una perspectiva reformista alimentada por enfoques como el de ciudad justa señala que a ciertas perspectivas críticas pareciera resultarles indiferente la variedad de grandes proyectos urbanos existentes, la diversidad de porcentajes de valorización factibles de ser recuperados por el Estado, así como la mencionada heterogeneidad respecto a los posibles destinos sociales y urbanos de lo recuperado. De hecho, si la operación Faría Lima sobre la cual Vainer planteaba su argumento recuperó plusvalías pero las reinvertió en el propio perímetro del gran proyecto, ¿cabría una valoración idéntica si el destino social y urbano hubiera sido otro, aun cuando no deje de ser compensatorio? A diferencia de las posturas "críticas", distintos académicos e instituciones ven en estos instrumentos un conjunto de herramientas capaces de movilizar de forma más justa las cargas y beneficios en la producción del espacio (Cuenya 2012). En ese sentido, y a diferencia de lo observado en el párrafo previo, conceptos como el de ciudad justa también pueden ser utilizados como parte de un esfuerzo por intervenir sobre grandes proyectos en marcha y orientarlos en un sentido más público -aunque su orientación central esté dada por la búsqueda de ganancia económica-. Así, no existiría una contradicción inherente entre grandes proyectos urbanos y ciudad justa sino una mirada más matizada -y reformista- al respecto.¹⁸

Por su parte, desde una perspectiva situada entre marcos "reformistas" y "críticos", aunque no se concentren específicamente en grandes proyectos, Salamanca, Astudillo y Fedele (2016) sintetizan el debate sobre la recuperación de plusvalías señalando que los recursos provenientes no parecen ser proporcionales a las necesidades de diversas ciudades y regiones latinoamericanas "que padecen históricos déficits desde el origen de sus procesos de ordenamiento, acrecentados en la actualidad" (Salamanca, Astudillo y Fedele 2016, 32). Así, prosiguen,

[...] hay recuperos y reparaciones en la desigual producción de valor urbano de los espacios de la ciudad, pero no logra superarse la fractura social de la ciudad y con ella la pervivencia de injusticias a la espera de nuevos y renovados instrumentos de política urbanística con sentido de justicia social y territorial. (Salamanca, Astudillo y Fedele 2016, 32)

Se trata de señalamientos más que atendibles pero que aluden a problemáticas de difícil resolución desde escalas locales y a partir de instrumentos aislados tales como la captura de plusvalías.

Grandes proyectos urbanos y sus criterios de evaluación

Los debates se reproducen en otro terreno específico como ser los criterios con los cuales evaluar los grandes proyectos. Así, existe una controversia sobre cómo evaluar estas iniciativas y cada posicionamiento mencionado deriva en posturas divergentes. Tal como lo señala la literatura sobre políticas públicas, los criterios de evaluación también dan forma a los proyectos, en tanto el privilegio de algunos valores y criterios subraya ciertas dimensiones de estas iniciativas a la vez que deja otras en las sombras. Es decir, son criterios que analizan a la vez que prescriben. En otros términos, quien define es quien decide (Aguilar Villanueva 1993).

Los "entusiastas" tienden a focalizarse en la relación entre la inversión estatal inicial y la inversión privada atraída o, en términos de Hall (1996), apalancada. En ese marco, el objetivo primordial -aquel que informará los criterios de evaluación e impactará sobre el tipo de proyecto propuesto- radica en acotar la inversión estatal y ampliar la llegada de inversión privada. A esto suma, en ocasiones, alusiones a la cantidad de metros cuadrados construidos, los puestos de trabajo generados, etc. Es decir, se trata de criterios en parte "independizados" de los efectos urbanos y sociales de estas iniciativas, dejando de lado, por ejemplo, posibles desalojos en la medida en que estos no informan ni influyen sobre los criterios de evaluación.

Por su parte, "reformistas" y "críticos" proponen criterios más amplios a los fines de evaluar los grandes proyectos e incorporan aspectos sociales, ambientales y urbanos que -en ocasiones- trascienden el perímetro de GPU's. En ambos casos, explicitan el carácter prescriptivo de sus posicionamientos, así como el interés en tener injerencia en las acciones y procesos de tomas de decisiones. Así, Vainer (2012), centrado en la experiencia de las ciudades brasileras, enuncia los siguientes criterios a partir de los cuales evaluar grandes proyectos: a) si estos contribuyen a la ampliación y profundización de ciudadanía democrática; b) si colaboran en la reducción de desigualdades socioespaciales. La propuesta de Vainer incluye la aplicación de tales criterios respecto a las rupturas que los grandes proyectos producen en las siguientes dimensiones: política (nuevas coaliciones, nuevas alianzas y grupos dominantes), institucional (nuevas institucionalidades, asociaciones público-privadas, nuevas formas de gobierno urbano), inmobiliaria (nuevo gradiente de valores, plusvalías inmobiliarias), arquitectónico-urbanística (discontinuidades de la malla urbana, preservación e introducción de imágenes), simbólica (nuevas representaciones y valores, identidades y diversidades), económico-financiera (apropiación y distribución de costos y beneficios), socioambiental (apropiación social de costos y beneficios urbanos y ambientales, empleo, ingresos) y escalar (relaciones local, nacional e internacional). Por su parte, tal como se indicó previamente, -y con relación a casos como los de Nueva York, Londres y Amsterdam- Fainstein (2011, 2013) propone evaluar los megaproyectos con relación a valores como: a) equidad; b) democracia; c) diversidad. Respecto a la equidad, la evaluación supone considerar la

distribución de beneficios materiales e inmateriales derivados de políticas públicas; tal distribución se considera respecto a asuntos económicos, espaciales, sociales y políticos. En relación con la democracia, se alude a representar de manera justa los distintos intereses, colaborar en el apoyo a grupos no representados, así como considerar los intereses de la población residente en zonas a desarrollar de manera balanceada con intereses urbanos y regionales. La alusión a la diversidad busca evitar exclusiones basadas en género y etnidad, así como evitar desplazamientos de familias, promover la inclusividad del *zonning*, la porosidad de límites entre zonas y que se permita el movimiento entre estas; la generación de espacios abiertos para interacciones entre personas distintas; el fomento de áreas de usos mixtos así como la generación de iniciativas estatales para apalancar el acceso de poblaciones históricamente excluidas.

En términos genéricos, y recuperando la aludida división entre reformistas y críticos, cabe indicar que los criterios de evaluación propuestos por Fainstein y Vainer comparten una diferenciación respecto a los criterios promovidos por "entusiastas", más preocupados, como se vio, por la ecuación entre inversión estatal inicial e inversión privada apalancada. A pesar de tal coincidencia, diversos elementos los distinguen así como difieren las experiencias de grandes proyectos a partir de las cuales producen sus posicionamientos. Vainer no incorpora el concepto de justicia proveniente del universo de la filosofía política ni retoma aportes del posestructuralismo, en tanto aspectos como las diferencias y el reconocimiento no parecen ser tan relevantes en su abordaje mientras que asuntos más ligados a lo redistributivo mantienen su centralidad. Asimismo, en sus análisis, los movimientos sociales cuentan como factor de gran relevancia y, sobre todo, su foco no está puesto en mejorar o atenuar rasgos negativos de GPU's sino en buscar formas alternativas de producción de ciudad. En esa línea, en trabajos posteriores, Vainer apunta a los conflictos urbanos como formas alternativas de producir ciudad. Por su parte, como se vio, Fainstein se muestra como más reformista y explicita que sus análisis y propuestas asumen como marco el contexto capitalista y democrático. Asimismo, el concepto de equidad que sostiene se diferencia del de igualdad promovido por Vainer en la medida en que el primero no es equivalente al igualitarismo sino que, una vez planteado el igual valor intrínseco de las personas, supone la promoción máxima de los más humildes -principio de *maximin*-; es decir, que hace uso de un concepto de inspiración rawlsiana. Por otra parte, sus interlocutores parecen ser más los practicantes del urbanismo a la vez que, en ocasiones, se muestra relativamente escéptica respecto a la potencialidad de los movimientos sociales (Fainstein y Schafran 2012-2013).

La participación en cuestión

Se ha señalado que distintos valores y criterios informan diversas formas de evaluación de grandes proyectos urbanos. Asimismo, esto deriva en valoraciones distintas respecto a cuestiones como la participación, donde los posicionamientos suponen entonces posturas dispares.

Los "entusiastas" ven en la participación un posible freno -o ralentización- al libre despliegue de grandes proyectos. En efecto, una vez que el criterio central de evaluación de los mismos es el apalancamiento de capitales privados, la participación de otros actores es vista como una posible limitación. En todo caso, la participación promovida es la de actores privados en el marco de asociaciones públicas privadas que faciliten estas iniciativas, aunque en numerosas ocasiones predominen ejemplos donde las ganancias son primordialmente privadas y los financiamientos esencialmente públicos. Por su parte, los críticos valoran la participación, sobre todo, de movimientos sociales esencialmente como forma de alterar o enfrentar las propuestas de grandes proyectos. Un contrapunto en ese sentido es observable respecto a las críticas que Vainer (2012) realiza al mencionado Alfredo Garay (2004) -conocido regionalmente, entre otros motivos, por su relevante rol en la operación Puerto Madero- al afirmar que para este la participación es un riesgo que puede obstaculizar o inviabilizar el desarrollo de GPU's.¹⁹ De esa manera, afirma Vainer, se despolitizan esos proyectos.

Por otra parte, planteos como los de Fainstein (2013) permiten complejizar el panorama al señalar la posible tensión entre el proceso de elaboración y el resultado de los grandes proyectos urbanos. En ese sentido, aunque Fainstein incorpore la relevancia de la participación y considere que sea un elemento necesario, no la valora *per se* por cuanto esta no garantiza automáticamente resultados justos, lo cual reafirma la mencionada primacía del enfoque redistributivo. Es más, pueden existir iniciativas que no sean participativas en su elaboración pero que sí reduzcan desigualdades socioespaciales o, por el contrario, proyectos participativos que aumenten desigualdades socioespaciales. En efecto, fenómenos como el *Not In My Back Yard* (NINBY) en foros de participación alertan sobre la necesidad de una mirada no idílica sobre la participación (Fainstein 2009a). Así, Fainstein se distingue de los promotores de la *communicative rationality*, quienes -recuperando aportes de Habermas en el marco del urbanismo- sostienen que un proceso genuinamente democrático resulta, necesariamente, en productos justos (Fainstein 2013).

Conclusiones

A lo largo del presente artículo hemos retomado la discusión latinoamericana sobre grandes proyectos urbanos a partir del concepto *just city* -enmarcado en discusiones más amplias sobre la relación entre justicia y espacio-. En ese marco, hemos propuesto una forma de ordenar los debates que tales iniciativas han generado a partir de la puesta en diálogo entre perspectivas críticas y reformistas, señalando diferencias y eventuales convergencias entre ambas. Asimismo, hemos indicado una serie de aportes que tal cruce puede proveer respecto a analizar, evaluar y/o contestar el despliegue de grandes proyectos. Los criterios de evaluación informados por categorías como la de ciudad justa enfatizan elementos ignorados por los "entusiastas" de los grandes proyectos. Sin embargo, cabe

reiterar, el sentido de categorías como ciudad justa no está definido de una vez y para siempre.

Así, hemos indicado cómo posiciones reformistas y críticas pueden ser releídas -y reordenadas- como usos distintos de tal categoría. No se trata de malas o erradas interpretaciones sino de usos políticos heterogéneos de conceptos polisémicos; lo cual se refuerza, tal como lo dijéramos, en la medida en que se trata de un concepto que busca funcionar como motor y no apunta a un estado ideal -y definitivo- de "ciudad justa".

Este artículo intenta promover la extensión del uso de la idea de ciudad justa como concepto, método académico y herramienta de acción hacia el universo de los grandes proyectos urbanos. Creemos que la discusión académica puede alimentar otras formas de evaluar políticas, así como a actores que se muevan en tal dirección. En ese sentido, no se trata de un debate meramente técnico: los autores revisitados -Fainstein, pero también Vainer desde otras coordenadas- se encargan de resaltar la dimensión política, normativa y valorativa que anida tanto en conceptos como el de ciudad justa como, en general, en la evaluación de políticas urbanas y grandes proyectos.

Una tensión nodal ha recorrido este artículo. Si la orientación central de los grandes proyectos urbanos es hacia la ganancia económica, pareciera, a primera vista, que más que articularlos con debates sobre ciudad justa debieran yuxtaponerse a discusiones sobre injusticia espacial o ciudades injustas. Sin embargo, los aportes de Fainstein permiten releerlos en clave de ciudad justa interrogando la posibilidad de que estos incorporen componentes públicos y aten objetivos sociales y urbanos. No se trata de una tarea sencilla por cuanto el margen de maniobra es acotado una vez que los componentes públicos han de sucederse sobre la base de una "exitosa" orientación mercantil.

Hemos articulado estos asuntos con debates vinculados a la recuperación de plusvalías -y al destino social y urbano de lo recuperado-. La promoción de estas herramientas suele ser esgrimida desde argumentos mayormente técnicos y cuantitativos, predominando enfoques económicos. Este artículo ha señalado que aportes y valores como los que permean la *just city* -así como las discusiones más amplias en torno a la relación entre justicia y espacio- permitirían darle un sentido más abarcativo a herramientas que también se encuentran tensionadas entre usos y miradas que enfatizan su posible carácter distributivo o sus posibilidades económicas en calidad de alternativa de financiamiento del desarrollo urbano. En ese marco, hemos buscado construir puentes entre perspectivas críticas y reformistas -a los fines de trascender posturas dicotómicas- y reforzar posiciones que enfaticen aspectos redistributivos -aun en el marco de intervenciones orientadas hacia la ganancia económica-. De todos modos, es claro que los contextos latinoamericanos difieren de aquellos abordados por Fainstein. Nuestras sociedades latinoamericanas están atravesadas por desigualdades sociales y urbanas más profundas y persistentes, así como nuestros Estados son más débiles en sus capacidades de intervención -en direcciones como la señalada por la idea de ciudad justa-. No obstante, la experiencia de GPU's

en América Latina es heterogénea y el uso de conceptos como el de ciudad justa podrá alimentar tanto una crítica frontal a los mismos como una orientación reformista que pugne por reforzar sus componentes públicos y atarlos a objetivos sociales.

Referencias

- Amin, Ash. 2006. "The Good City." *Urban Studies* 43 (5-6): 1009-1023. doi: 10.1080/00420980600676717.
- Aguilar Villanueva, Luis F., comp. 1993. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Angel Porrua.
- Brenner, Neil. 2004. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Brenner, Neil, Peter Marcuse, y Margit Mayer. 2009. "Cities for People, not for Profit." *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action* 13 (2-3): 176-184. doi: 10.1080/13604810903020548.
- Brenner, Neil , Peter Marcuse , y Margit Mayer . 2012. *Cities for People, Not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City*. New York: Routledge.
- Bret, Bernard, Philippe Gervais-Lambony, Claire Hancock, y Frédéric Landy, comps. 2016. *Justicia e injusticias espaciales*. Rosario: UNR Editora.
- Cáceres Quiero, Gonzalo, y Francisco Sabatini Downey. 2002. "Recuperación de plusvalías: reflexiones sobre su posible aplicación en las Ciudades chilenas." *Urbano* 5 (6): 56-61.
- Cuenya, Beatriz. 2012. "Grandes proyectos urbanos, cambios en la centralidad urbana y conflictos de intereses: notas sobre la experiencia argentina." En *Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasiliense*, compilado por Beatriz Cuenya, Pedro Novais y Carlos Vaner, 27-66. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Cuenya, Beatriz, y Manuela Corral. 2011. "Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires." *EURE* 37 (111): 25-45. doi: 10.4067/S0250-71612011000200002.
- Cuenya, Beatriz, Eduardo González, Gustavo Mosto, y Silvia Pupareli. 2012. "Movilización de plusvalías en un gran proyecto urbano: el caso de Puerto Norte, Rosario." En *Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasiliense*, compilado por Beatriz Cuenya , Pedro Novais y Carlos Vaner , 67-118. Buenos Aires: Café de las Ciudades .
- Cuenya, Beatriz, Pedro Novais, y Carlos Vainer, comps. 2012. *Grandes proyectos urbanos: Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasiliense*. Buenos Aires: Café de las Ciudades .
- Díaz Orueta, Fernando, y Susan Fainstein. 2008. "The New Mega-Projects: Genesis and Impacts." *International Journal of Urban and Regional Research* 32 (4): 759-767. doi: 10.1111/j.1468-2427.2008.00829.x.
- Fainstein, Susan. 2008. "Mega-projects in New York, London and Amsterdam." *International Journal of Urban and Regional Research* 32 (4): 768-785. doi: 10.1111/j.1468-2427.2008.00826.x.

- Fainstein, Susan. 2009a. "Spatial Justice and Planning." *Justice Spatiale | Spatial Justice* 1 (1). <https://www.jssj.org/article/justice-spatiale-et-amenagement-urbain/>
- Fainstein, Susan. 2009b. "Planning and the Just City." En *Searching for the just city*, editado por Peter Marcuse, James Connolly, Johannes Novy, Ingrid Olivo, Cuz Potter y Justin Steil, 19-39. New York: Routledge.
- Fainstein, Susan. 2011. *The Just city*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fainstein, Susan. 2013. "The Just City." *International Journal of Urban Sciences* 18 (1): 1-18. doi: 10.1080/12265934.2013.834643.
- Fainstein, Susan, y Alex Schafran. 2012-2013. "Utopia and Spatial Justice: An Interview with Susan Fainstein." *Justice Spatiale | Spatial Justice* 5 (1). <http://www.jssj.org/article/un-entretien-avec-susan-fainstein/>
- Garay, Alfredo. 2004. "El montaje de una gran intervención urbana." En *Grandes proyectos urbanos: desafío para las ciudades latinoamericanas*, editado por Mario Lungo, 15-68. San Salvador: UCA.
- Garay, Alfredo. 2007. "On the Administration of Urban Projects: The Lessons of Puerto Madero." En *Puerto Madero Waterfront*, editado por Jorge Liernur, 74-83. Munich -London - New York: Harvard University Graduate School of Design - Prestel.
- Garay, Alfredo, Laura Wainer, Hayley Henderson, y Demián Rotbart. 2013. "Puerto Madero: A Critique." *Land Lines* 25 (Julio): 2-7.
- Gervais-Lambony, Philippe, y Frédéric Dufaux. 2016. "Espacio y justicia: apertura y aperturas." En *Justicia e injusticias espaciales*, compilado por Bernard Bret, Philippe Gervais-Lambony, Claire Hancock y Frédéric Landy, 67-78. Rosario: UNR Editora.
- Hall, Peter. 1996. *Ciudades del mañana*. Barcelona: Serbal.
- Harvey, David. 1973. *Social Justice and the City*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Harvey, David. 1989. "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism." *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 71 (1): 3-17. doi: 10.1080/04353684.1989.11879583.
- Harvey, David, y Cuz Potter. 2009. "The Right to the Just City." En *Searching for the Just City*, editado por Peter Marcuse, James Connolly, Johannes Novy, Ingrid Olivo, Cuz Potter y Justin Steil, 40-51. New York: Routledge.
- Jajamovich, Guillermo. 2015. "Entre la planificación urbana y las ciencias sociales: la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO (1967-1973)." *Estudios Sociales Contemporáneos* 12 (12): 162-177.
- Jajamovich, Guillermo. 2016. "Puerto Madero 'en movimiento': movilidad de políticas y modelos urbanos en América Latina (1999-2012)." *INVI* 31 (87): 59-84. doi: 10.4067/S0718-83582016000200002.
- Jajamovich, Guillermo, y Daniel Kozak. 2019. "Megaprojects." En *The Encyclopedia of Urban and Regional Studies*, editado por Anthony Orum, 2425-2427. Malden: Wiley & Blackwell.
- Jaramillo, Samuel. 2001. "La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo: la Contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías." En *Recuperación de plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano*, editado por Martim Smolka y Fernanda Furtado, 71-98. Santiago de Chile: Eurelibros.

- Jaramillo, Samuel. 2009. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Lefebvre, Henri. 1968. *La droit à la ville*. Paris: Anthropos.
- Marcuse, Peter. 2009. "From Justice Planning to Commons Planning." En *Searching for the Just City*, editado por Peter Marcuse, James Connolly, Johannes Novy, Ingrid Olivo, Cuz Potter y Justin Steil, 91-102. New York: Routledge.
- Marcuse, Peter. 2016. "La justicia espacial: consecuencia pero también causa de la justicia social." En *Justicia e injusticias espaciales*, compilado por Bernard Bret, Philippe Gervais-Lambony, Claire Hancock y Frédéric Landy, 107-116. Rosario: UNR Editora.
- Marcuse, Peter, James Connolly, Johannes Novy, Ingrid Olivo, Cuz Potter, y Justin Steil. 2009. *Searching for the Just City: Debates in Urban Theory and Practice*. New York: Routledge.
- Maricato, Erminia. 2009. "Fighting for Just Cities in capitalism's periphery." En *Searching for the Just City*, editado por Peter Marcuse, James Connolly, Johannes Novy, Ingrid Olivo, Cuz Potter y Justin Steil, 194-213. New York: Routledge.
- Novy, Johannes, y Margit Mayer. 2009. "As 'Just' as it gets? The European City in the 'Just City' discourse." En *Searching for the just city*, editado por Peter Marcuse, James Connolly, Johannes Novy, Ingrid Olivo, Cuz Potter y Justin Steil, 103-109. New York: Routledge.
- Potter, Cuz, y Johannes Novy. 2009. "Conclusion. Just City on the Horizon: Summing up, Moving Forward." En *Searching for the Just City*, editado por Peter Marcuse, James Connolly, Johannes Novy, Ingrid Olivo, Cuz Potter y Justin Steil, 229-239. New York: Routledge.
- Rawls, John. 1973. *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Rossi, Ugo. 2019. "Critical Urban Studies." En *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*, editado por Anthony Orum. Malden: Wiley-Blackwell. doi: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/book/10.1002/9781118568446>.
- Salamanca, Carlos, Xavier Astudillo, y Javier Fedele. 2016. "Trayectorias de las (in)justicias espaciales en América Latina: un estudio introductorio." En *Justicia e injusticias espaciales*, compilado por Bernard Bret, Philippe Gervais-Lambony, Claire Hancock y Frédéric Landy, 11-66. Rosario: UNR Editora.
- Santana Rivas, Daniel. 2012. "Explorando algunas trayectorias recientes de la justicia en la geografía humana contemporánea: de la justicia territorial a las justicias espaciales." *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 21 (2): 75-84. doi: 10.15446/rcdg.v21n2.32214.
- Smolka, Martim, y David Amborski. 2003. "Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana." *EURE* 29 (88): 55-77. doi: 10.4067/S0250-71612003008800003.
- Soja, Edward. 2016. "La ciudad y la justicia espacial." En *Justicia e injusticias espaciales*, compilado por Bernard Bret, Philippe Gervais-Lambony, Claire Hancock y Frédéric Landy, 99-106. Rosario: UNR Editora.
- Steil, Justin, y James Connolly. 2019. "The Just City." En *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*, editado por Anthony Orum, 1024-1030. Malden: Wiley-Blackwell.

- Vainer, Carlos. 2012. "Grandes proyectos urbanos. ¿Qué son y cómo evaluarlos?" En *Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*, compilado por Beatriz Cuenya, Pedro Novais y Carlos, 181-224. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Watson, Vanessa. 2002. "The Usefulness of Normative Planning Theories in the Context of Sub-Saharan Africa." *Planning Theory* 1 (1): 27-52. doi: 10.1177/147309520200100103.

Notas

- 2 De aquí en adelante, a los fines de facilitar la lectura, se aludirá a los grandes proyectos urbanos como GPU's o grandes proyectos.
- 3 En el contexto latinoamericano tiende a aludirse a grandes proyectos urbanos mientras que en el universo europeo y norteamericano las referencias son a *megaprojects*. No se trata simplemente de una cuestión de traducciones; en tanto la mención a grandes proyectos urbanos tiende a abarcar iniciativas desplegadas en las últimas décadas, las experiencias aludidas en los *megaprojects* también incluyen iniciativas desplegadas en períodos previos, como ser aquellas ligadas a la construcción de grandes infraestructuras — tipo programas de autopistas — (Díaz Orueta y Fainstein 2008; Jajamovich y Kozak 2019).
- 4 Más adelante se explicitará el modo en que se operacionalizan esos criterios.
- 5 Como ejemplo, Fainstein (2009a) señala que si los residentes de una *gated community* hacen *lobby* contra la construcción de instalaciones recreativas por parte de la municipalidad a la que pertenecen, eso sería algo democrático y equitativo dentro de los límites de su comunidad. Sin embargo, se tornaría antidemocrático e injusto en el marco de entidades administrativas más abarcadoras. Asimismo, la evaluación de estas iniciativas debe atender dimensiones temporales dados los cambios que se van produciendo en su implementación.
- 6 Un trazo general sobre los estudios urbanos críticos puede encontrarse en Brenner, Marcuse y Mayer (2012) y en Rossi (2019); en otros términos, una síntesis sobre la reflexión espacial crítica puede encontrarse en Soja (2016).
- 7 Así, aunque la justicia no sea accesible a nivel urbano sin apoyo de otras escalas, la discusión sobre proyectos y programas urbanos requiere un concepto de justicia relevante acorde a las posibilidades de los gobiernos de las ciudades y los objetivos de los movimientos sociales urbanos (Fainstein 2009a).
- 8 Según Soja (2016), en una economía capitalista el desenvolvimiento normal de un sistema urbano es una fuente de desigualdad e injusticia en tanto la acumulación de las decisiones localizaciones tiende a hacer que la redistribución del ingreso real favorezca a los ricos en desmedro de los pobres.
- 9 Así, Marcuse propone un *commons planning* que asume frontalmente la cuestión del poder y no apunte solo a remediar los resultados de sus usos (Marcuse 2009).
- 10 La inclusión de *affordable housing* también permite un abordaje más preciso y matizado incorporando distinciones como: cuántas unidades se incorporan, quién las produce y cómo, cuánto tiempo permanecen accesibles, etc. (Fainstein 2008).
- 11 Una crítica incisiva respecto a las posibilidades de las perspectivas de Fainstein en contextos ajenos al *global north* —como el sudafricano— puede encontrarse en Watson (2002).
- 12 Entre los entusiastas se encuentran quienes promueven estas iniciativas desde las esferas estatales. Se trata de actores que usualmente también ocupan espacios en ámbitos académicos desde donde celebran iniciativas de este tipo. Asimismo, cabe incorporar dentro del grupo de entusiastas a desarrolladores inmobiliarios que obtienen ganancias a partir de su despliegue.

- 13 A propósito de Puerto Madero, y más adelante en el tiempo, el propio Garay —secretario de planeamiento urbano en los inicios de la operación — modificaría su posicionamiento al subrayar cuestiones poco atendidas y que podrían haberse contemplado, como ser: mayor *mix social* en el área, incluyendo *affordable housing*, y mayor capacidad redistributiva hacia el resto de la ciudad (Garay et ál. 2013).
- 14 Esos posicionamientos pueden observarse en la evaluación que Cuenya et ál. (2012) realizan a propósito de Puerto Norte en la ciudad de Rosario. Aunque señalen algunas limitaciones, los autores destacan parte del accionar del Municipio a la hora de recuperar plusvalías.
- 15 Un planteamiento similar es desplegado por Salamanca, Astudillo y Fedele (2016) al aludir al debate acerca de si los recursos recuperados deben ser reinvertidos con obras públicas en el sector mismo de la operación que paga el tributo, o por el contrario deben ser reinvertidos en otros sectores con déficits sociales y habitacionales. A diferencia de ese planteo, en este artículo se señala una tercera alternativa: que las obligaciones para los desarrolladores incluyan la incorporación de población heterogénea dentro del propio perímetro de los grandes proyectos.
- 16 Esa disyuntiva fue planteada en la ciudad de Buenos Aires durante el 2012 en la presentación de un libro coordinado por Cuenya, Novais y Vainer (2012) a propósito de la experiencia brasilera y argentina sobre grandes proyectos urbanos. Una de las invitadas a presentar el libro retomó parte de los argumentos del mismo y señaló la necesidad de pensar grandes proyectos urbanos alternativos. Frente a tal posicionamiento, Vainer enfatizó la necesidad de pensar alternativas a los grandes proyectos urbanos. Tal bifurcación académica y política es observable en esa misma publicación con artículos más operativos y orientados a promover una mayor captación pública de la valorización desplegada en estas iniciativas (Cuenya et ál. 2012) frente a otros capítulos que despliegan una crítica frontal a los grandes proyectos y a las miradas reformistas sobre los mismos (Vainer 2012).
- 17 En el marco de sus abordajes sobre la comprensión de los mercados del suelo urbano y del espacio construido en ciudades capitalistas, Jaramillo (2009) distingue tres modalidades en los movimientos de los precios de la tierra: movimientos estructurales generales —tendencias de largo plazo que afectan a todos los lotes de una ciudad—, movimientos coyunturales generales —resultado de fenómenos cílicos y coyunturales que afectan el conjunto de los terrenos— y movimientos estructurales particulares —responden a la evolución de la estructura urbana, implican cambios de uso o de densidad y solo afectan a determinados terrenos—. En ese marco, señala que instrumentos como la captura de plusvalías operan sobre esta última modalidad, aunque en la historia del precio de cada lote estos movimientos no están diferenciados y sus mutaciones resultan de una combinatoria de aquellas tres modalidades (Jaramillo 2001).
- 18 Esta discusión entre críticos y reformistas a propósito de los grandes proyectos urbanos es parte de un debate de larga data dentro de los estudios urbanos y que trasciende a los grandes proyectos y sus valoraciones. En efecto, se trata de un universo atravesado por sectores fuertemente críticos de la racionalidad capitalista, así como miradas mucho más próximas a la gestión urbana y a lidiar con lo existente (Jajamovich 2015).
- 19 Aunque se posicione claramente dentro de los promotores de GPU's la postura de Garay (2004) es algo más compleja en tanto señala riesgos pero también ciertas oportunidades que brindan las instancias participativas. Asimismo, da cuenta de los resquemores que inversores y políticos tienen frente a estas instancias: los primeros, al tener que lidiar con organizaciones vecinales que no se guían por lógicas ligadas a los negocios; los segundos, en tanto prefieren evitar conflictos de cualquier tipo.

Notas

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO Jajamovich, Guillermo. 2019. "Grandes proyectos urbanos alternativos o alternativas a los grandes proyectos urbanos: una revisión a partir del concepto de *just city*." *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 28 (2): 394-407. doi: 10.15446/rcdg.v28n2.72090.

Notas

Guillermo Jajamovich Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires e Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con sede en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires (Argentina). Dicta cursos de grado y posgrado en Universidades de Buenos Aires, Torcuato Di Tella, Tres de Febrero y General Sarmiento. Sus áreas de interés son: grandes proyectos urbanos - circulación de políticas urbanas - ciudad justa.

Notas de autor

Licencia Creative Commons:

*

Correspondencia: Universidad de Buenos Aires. Marcelo T. de Alvear 2230, oficina 314. Ciudad de Buenos Aires, Argentina. CP. 1425.