

◆

RECONQUISTA URBANA EN AMÉRICA CENTRAL: ACCIONES DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO EN LA PRODUCCIÓN URBANO-TERRITORIAL EN COSTA RICA Y PANAMÁ

URBAN RENEWAL IN CENTRAL AMERICA: URBAN-TERRITORIAL ACTIVITIES OF THE INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK IN COSTA RICA AND PANAMA

Andrés Jiménez-Corrales*

DOI: <https://doi.org/10.29043/liminar.v18i2.755>

Resumen: En Latinoamérica los gobiernos locales, los organismos internacionales y los inversores tienen un creciente interés en la intervención y la transformación de las áreas centrales de las ciudades. En este artículo se exploran las acciones del Banco Interamericano de Desarrollo a través del estudio de los diagnósticos y los planes de acción para la producción y transformación urbano-territorial de San José, capital de Costa Rica, y Ciudad de Panamá. Se utiliza una metodología de revisión y análisis documental de los productos generados por el BID. Los resultados demuestran cómo la banca multilateral desarrolla un proyecto de producción urbano-territorial que genera condiciones que permiten la atracción de inversiones, siendo esto una expresión de urbanismo neoliberal.

Palabras clave: zonas urbanas, planificación urbana, producción territorial, organizaciones internacionales, Banco Interamericano de Desarrollo.

Abstract: In Latin American, local governments, international organizations, and investors are increasingly interested in the renewal and transformation of urban downtown areas. This article explores the Inter-American Development Bank's participation therein using as a methodology the study of IDB diagnoses and plans for urban-territorial renewal and transformation of San José, Costa Rica, and Panama City. Results demonstrate how multilateral banks support urban-territorial renewal projects that encourage investment, as an expression of neoliberal urbanism.

Keywords: urban areas, city planning, urban renewal, international organizations, Inter-American Development Bank.

* Andrés Jiménez Corrales. Geógrafo. Docente e investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales, en el Departamento de Salud Ambiental y en la Escuela de Geografía de la Universidad de Costa Rica. Temas de especialización: estudios urbanos y territoriales desde el enfoque de la geografía urbana y política. Correo electrónico: andres.jimenezcorrales@ucr.ac.cr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6085-0846>

Enviado a dictamen: 16 de diciembre de 2019.

Aprobación: 23 de marzo de 2020.

Revisones: 1.



Introducción¹

América Central es hoy, mayoritariamente, un espacio urbanizado. La cantidad de personas que habitan en ciudades en la región ha ido en aumento después de la década de 1970. Esto representa una ruptura con el patrón seguido durante el siglo XX y en épocas anteriores, cuando la población era predominantemente rural. Por ejemplo, en el año 1970 la población urbana representaba un 38 % del total de la población, en el año 2014 este porcentaje fue de un 58 %, y en el año 2018 rondaba el 59 %. Todos los países centroamericanos, menos Guatemala, presentaban porcentajes mayores al 50 % de población urbana en el año 2013. Resalta el caso de Belice, único país de la región que experimentó una disminución en la población urbana en los últimos años (Estado de la Región, 2016).

La región centroamericana es la segunda del mundo que presenta la tasa de urbanización más rápida.² Resalta que, a finales de la década de 1990, esta tasa era similar a la media global, pero posteriormente la tendencia fue hacia la aceleración. Considerando esta trayectoria, se estima un aumento de veinticinco millones de nuevos habitantes urbanos para los próximos treinta años. Específicamente, Costa Rica es el país que tiene la mayor proporción de población urbana de la región —alrededor del 75 %—, mientras que Panamá presenta niveles intermedios de urbanización —ronda el 60 %— (Aguilera, 2018). Ambos son porcentajes de población urbana superiores al promedio mundial, que es del 55 % (Banco Mundial, 2018b).

Este proceso demográfico provocó como resultado un crecimiento territorial de las manchas urbanas, la aparición de nuevas ciudades o la consolidación de las existentes. Las áreas metropolitanas de los países centroamericanos se ensancharon entre los años 1975 y 2015 (Estado de la Región, 2016) como consecuencia de la suburbanización —movimiento centrífugo—. Las ciudades capitales, por otro lado, experimentaron transformaciones diferenciadas, como por ejemplo un estancamiento de la inversión durante los últimos años del siglo XX y una reinversión a partir de los primeros

años del siglo XXI —movimiento centrípeto—; tal fue el caso de San José y Panamá (Araya, 2010; Cabrera, 2012).

Este artículo se inscribe en el marco del estudio del proceso de urbanización de dos ciudades centroamericanas y del rol de actores internacionales en su producción. El objetivo es comprender el modelo de ciudad proyectado e impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la ciudad de San José (Costa Rica) y Ciudad Panamá (Panamá). Para esto se utilizó como metodología un análisis de contenido de dos documentos generados por el BID para cada ciudad. Se trata de textos producto de un apoyo de cooperación técnica que brindó la banca multilateral a los gobiernos locales de diversas ciudades de la región. Dicha cooperación está enmarcada dentro de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES), que se aplicó en más de setenta ciudades de América Latina. El contenido es interpretado de manera crítica con el fin de entender la influencia de organizaciones internacionales en la producción urbano-territorial.

Entre la ciudad neoliberal y la sostenibilidad: breves notas conceptuales

La producción territorial de las ciudades está enmarcada en las relaciones entre actores que disputan su control, su apropiación y su transformación. Los espacios urbanos representan nodos geoestratégicos para la inversión de capital debido a su concentración poblacional. Actualmente, las áreas centrales de América Latina están experimentando una revalorización de sus territorios para la inversión de capital por parte de empresas inmobiliarias y constructoras (Salinas, 2014; Delgadillo, 2016). Este hecho hace referencia a un “vaivén del capital” que, luego de rentabilizar el suelo a través de la urbanización en los suburbios durante la segunda mitad del siglo XX, “vuelve” al centro para valorizar sus componentes, propiciando transformaciones urbano-territoriales (Smith, 2015). Este movimiento espacial puede desencadenar lo que el geógrafo Neil Smith denominaba “revanchismo urbano”, haciendo

referencia a un tipo de política territorial que utiliza distintas modalidades de violencia, como la reacción y la venganza, para la “reconquista” o “recuperación” de los centros de las ciudades. Esto es debido a que se considera que estos territorios habían sido “raptados” por poblaciones subalternas, por ejemplo, migrantes, trabajadores, clases bajas, personas en situación de calle o vendedores ambulantes, a quienes se les ha asignado el origen de los “males” de la situación actual de la ciudad (Smith, 2005 y 2012).

Una de las estrategias utilizadas para la intervención urbana es el uso de una serie de nociones neutras a las cuales se les ha vaciado de contenido político como, por ejemplo, sostenibilidad o renovación urbana. Estas son ideas que ocultan, detrás de un discurso, la mercantilización de la ciudad y la continuidad de disparidades y de desigualdades territoriales (Casgrain y Janoschka, 2013). Son además categorías que se introducen en la política urbana como narrativas legitimadoras (Franquesa, 2007) y se utilizan para la validación de proyectos específicos ante la opinión pública.

Ciudad neoliberal

En cuestiones urbano-territoriales, la política económica es una dimensión elemental. América Central se encuentra dentro de un marco de neoliberalización en cuanto a su economía y su organización estatal. Este sistema se caracteriza por crear espacios urbanos privatizados, mercantilizados, exclusivos y excluyentes (Salinas, 2014; Hidalgo y Janoschka, 2014; Delgadillo, 2016), que generan procesos de acumulación por desposesión para aumentar la acumulación de capital y restablecer un control de clase en la ciudad (Harvey, 2008).

Las geografías del neoliberalismo urbano (Hidalgo y Janoschka, 2014) tienen como eje medular las transformaciones político-institucionales u organizativas, tales como: 1) redes cooperativas entre agentes dominantes que impactan o influyen en políticas locales; 2) promoción de mecanismos de trabajo en redes de coordinación e interorganizativas

para la intervención local; 3) marketing de las ciudades para atracción de inversiones; 4) reducción de impuestos locales; 5) incentivo a las asociaciones público-privadas para el desarrollo urbano (Brenner y Theodore, 2017); 6) empresarialismo urbano como modelo de gestión que caracteriza al Estado como agente activo y promotor de la actividad económica (Di Virgilio y Guevara, 2015:7) ejecución y diseño de proyectos especulativos en los que el sector público local asume los riesgos y el sector privado obtiene los beneficios, y 8) producción de una economía política del territorio que crea proyectos para la mejora de la imagen de la ciudad (Harvey, 2007).

La ciudad neoliberal se caracteriza por un proceso de urbanización en el que la mayoría de sus componentes son foco de especulación y negocio (Rodríguez, 2015). Esto desencadena contextos de gestión y disputa entre actores nacionales, regionales o globales para la intervención de la ciudad, los cuales persiguen la obtención de ganancias por medio de la concreción de proyectos o acciones. Lo anterior causa mutaciones en las dinámicas locales, por ejemplo, en plusvalías, en actividades económicas y sociales, en el acceso a la vivienda, en los usos del espacio público y en la revaloración de ciertos espacios en la ciudad, a la vez que marca ritmos excluyentes en la producción urbano-territorial.

Sostenibilidad como discurso y proyecto político

La idea de sostenibilidad representa hoy una narrativa legitimadora (Franquesa, 2007) utilizada como justificación para la intervención y transformación de las ciudades. Este concepto aparece en el año 1974 en la Declaración de Cocoyoc (Cuernavaca, México) formulada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Leal, 2008). Posteriormente fue utilizado en el marco de la noción de “desarrollo sostenible”, término que aparece en el mapa político internacional en el Informe Brundtland del año 1987. A partir de ese momento adquiere una connotación política, ya que el concepto puede ser utilizado con diversos significados para hacer referencia a lo que se deseé, por

lo que se ha convertido en un activo primordial para la perpetuación de un modelo de desarrollo capitalista que emplea un conjunto de dispositivos técnicos para su continuidad (O'Connor, 2000; Swyngedouw, 2011; Svampa y Viale, 2014).

La sostenibilidad representa la exteriorización de un proyecto civilizatorio que trae consigo ideas que configuran relaciones de producción territorial en todas las escalas geográficas (Porto-Goncalves, 2006). En el contexto actual de crisis ambiental o climática, este concepto ha logrado posicionarse en; “[...] el debate político, en la controversia económica, en las intervenciones públicas” (Swyngedouw, 2011:42), como medio de solución a los problemas que enfrenta la sociedad en su conjunto. En esta dirección, Swyngedouw sostiene que se pueden encontrar soluciones tan solo con la aplicación de tecnología, sin realizar cambios políticos de fondo, y que la sostenibilidad representa un significante vacío utilizado para justificar la implementación de proyectos con impacto territorial (Swyngedouw, 2011).

Ante este contexto, en la realidad actual es común escuchar en distintos escenarios, o leer en documentos de diversos tipos, la expresión “sostenibilidad urbana”. Por ejemplo, el número 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU lleva por título “Ciudades y comunidades sostenibles”. Esto refleja la relevancia global que tiene la búsqueda de una intersección entre el concepto de sostenibilidad y lo urbano. Además, el concepto de sostenibilidad es plasmado en distintas dimensiones del espacio urbano, como transporte y movilidad o economía, lo que a la vez valida la intervención y ejecución de proyectos.

En resumen, este discurso ha contribuido a afianzar proyectos tendientes al crecimiento económico en las ciudades, en los que se ha tratado de homologar crecimiento económico y sostenibilidad (Leal, 2008). También ha autentificado la intervención territorial de las ciudades a través de la renovación urbana que, en un contexto neoliberal, tiende a beneficiar a las empresas constructoras e inmobiliarias y a las clases altas. Con estos elementos en la palestra, a continuación se hace un repaso del proyecto que impulsa el BID.

Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles

La Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se inscribe dentro del paradigma de la sostenibilidad y en el marco de las estrategias de producción de ciudad. Esta Iniciativa desarrolla programas sectoriales, préstamos y donaciones para implementar acciones o proyectos bajo un ideal de sostenibilidad ambiental y social que intenta promover el crecimiento económico a largo plazo (BID, 2012). La idea de sostenibilidad es utilizada como discurso, permitiendo validar el crecimiento económico de las ciudades, es decir, lo ambiental se encuentra supeditado a lo económico. Aunado a esto, se genera una nueva política de escala en la que los espacios urbanos se convierten en nodo articulador de la economía.

Los espacios urbanos son foco de intervención y transformación por actores que buscan capitalizar con procesos de urbanización. Para alcanzar estos fines, formulan una serie de políticas, proyectos y acciones que inciden en una política de la producción urbano-territorial. Bajo este marco, el BID apuesta por trabajar en lo que denominan como “sostenibilidad del desarrollo urbano”, incentivando la economía por medio de la mejora del entorno construido y el medio natural (BID, 2016a:25). La sostenibilidad se constituye entonces en un medio para el crecimiento económico, reproduciendo la base de la idea convencional de desarrollo (Escobar, 2015; Bautista, 2017).

La ICES fue creada por el BID en el año 2010 y comenzó a implementarse a partir de 2012. Este es un programa de apoyo técnico a gobiernos locales de ciudades latinoamericanas, que desarrolla una evaluación rápida de las condiciones actuales de los territorios bajo análisis para identificar, organizar y priorizar proyectos de infraestructura, urbanísticos, ambientales, sociales, fiscales y de gubernamentalidad (BID, 2016a).

La Iniciativa enfoca su trabajo en las siguientes tres dimensiones: 1) sostenibilidad ambiental y cambio climático, 2) sostenibilidad urbana, y 3) sostenibilidad fiscal y gobernabilidad (ver Figura 1).

Destaca la utilización del concepto de “sostenibilidad” como eje articulador de los nodos de trabajo y como propuesta de intervención. A través de él se articulan las condiciones ambientales, territoriales y administrativas para generar acciones de desarrollo económico local, obviando la transformación de las causas que generan las situaciones actuales de exclusión y de desigualdad. Más bien, lo que se busca es hacer más eficientes las condiciones y situaciones territoriales para promover la producción y la circulación de capital.

Esta metodología elabora un plan de acción que, desde la óptica de la banca multilateral, reúne las principales acciones que deben emprender los gobiernos locales en cada ciudad para mejorar la situación presente. El plan de acción incluye una fase de elaboración de un año, seguida por una segunda fase que comprende acciones de pre-inversión, monitoreo e inversión (ver Figura 2). El BID acuerda con los gobiernos de las ciudades los proyectos o las acciones hacia los cuales van a redirigir recursos en su fase de pre-inversión (BID, 2016a). En general, se conciben estrategias de transformación de las ciudades, algunas financiadas por la misma banca, de ahí su interés en la aplicación de la ICES.

Hasta el año 2016, la Iniciativa se había aplicado en 71 ciudades de países de América Latina prestatarios del BID (BID, 2016b). Este dato muestra la influencia regional de la aplicación de este instrumento en las realidades urbanas. El BID se ha constituido en un actor que a través de este programa promueve un tipo de desarrollo y de política urbana, potenciando una planificación territorial que adecúe las condiciones de las ciudades para que ingresen dentro de redes y proyectos económicos regionales. Además, crea una agenda urbana de temas prioritarios.

La ICES cuenta con un alto potencial para producir transformaciones urbano-territoriales en la región debido a que el BID garantiza un apoyo político para el plan de acción por parte de los gobiernos central y local (BID, 2016b), a tal punto que los productos elaborados tienen un rol de “política pública” que marca la dirección de un proyecto de ciudad

A continuación se analizarán de manera comparativa los resultados de los planes de acción para las ciudades en estudio.

San José y Ciudad de Panamá bajo el lente de la ICES

En América Central cuatro ciudades capitales han formado parte de la Iniciativa: San José (Costa Rica), Ciudad de Panamá (Panamá), Tegucigalpa (Honduras) y Managua (Nicaragua). También han participado otras ciudades intermedias de la región como Quezaltenango (Guatemala), Santa Ana (El Salvador) y Ciudad de Belice (Belice). Lo anterior demuestra que al menos una ciudad de cada país de la región ha formado parte de esta iniciativa del BID, lo que señala, al menos, dos aspectos: 1) la relevancia territorial-económica que siguen teniendo las ciudades capitales y 2) la necesidad de generar intervenciones en estos territorios por parte de actores nacionales e internacionales.

San José y Ciudad de Panamá son dos de las capitales de América Central que muestran las mejores estadísticas económicas y sociales de la región. Además, sus áreas metropolitanas son las dos manchas urbanas más extensas territorialmente (Estado de la Región, 2016). Estas dos características consolidan y articulan un desarrollo geográfico desigual de estos países con respecto a los otros de la región (Smith, 2015). En este sentido, hoy las ciudades desempeñan un papel central en el proceso de globalización al entrelazar procesos urbano-regionales (Ramírez, 2009) que, a la vez, producen desigualdades y disparidades territoriales. Augustin Maria, Acero, Aguilera y García, quienes realizaron un documento para el Banco Mundial sobre la urbanización en Centroamérica, expresaron que las ciudades representan espacios idóneos para abordar los desafíos del desarrollo, para lo cual se necesitan acciones que permitan obtener beneficios de estos territorios (Maria *et al.*, 2018). En esta dirección se enmarca la iniciativa del BID.

El Banco delimita a las ciudades para los fines del diagnóstico y la construcción del plan de acción de la siguiente manera:

- San José. El análisis se estructura en tres escalas: 1) Gran Área Metropolitana, compuesta por 31 cantones, 2) Área Metropolitana de San José, integrada por catorce cantones, y 3) Cantón San José, territorio de acción del gobierno local. Dicha delimitación se debe a la interconectividad de los procesos territoriales en esta región de Costa Rica. Aun así, las acciones de renovación urbana estipuladas en el documento se centran en la ciudad de San José (BID, 2016a) (ver Figura 3).
- Ciudad de Panamá. El estudio se concentra en cuatro distritos que se localizan dentro del Área Metropolitana del Pacífico: Panamá, San Miguelito, Arraiján y La Chorrera (BID, 2015) (ver Figura 3).

Los planes de acción formulados se denominan: 1) “San José. De la acción local a la sostenibilidad metropolitana” y 2) “Panamá metropolitana: sostenible, humana y global”. Destaca en ambos títulos la utilización de los conceptos “sostenibilidad” y “metropolitano”. Uno de ellos hace referencia a un accionar (sostenibilidad) y el otro a una escala de intervención (metropolitano), pero ambos propician un movimiento hacia la transformación y construcción de una política de escala. San José se plantea como el nodo que va a articular la transformación metropolitana, mientras que Panamá se asume en su conjunto como un espacio metropolitano que tiene un contacto directo con la economía-mundo, sobre todo por el Canal de Panamá. En síntesis, se observa en ambos documentos una tensión entre lo local, lo regional y lo global en su proyección hacia el modelo de transformación de las ciudades.

Resultados del diagnóstico

Para cada una de las ciudades se realizó un diagnóstico que permitió priorizar acciones y proyectos de intervención. La identificación de “puntos críticos” se basó en la revisión de 126 indicadores, agrupados en veintitrés temas que integran lo que el proyecto denomina pilares de sostenibilidad: 1) medio ambiente y cambio climático, 2) desarrollo urbano, y 3) gestión

fiscal y gobernanza (BID, 2016a). Esta es la triada que articula acciones para la construcción de una “ciudad sostenible”, además de que promoverá mayor eficiencia económica en las ciudades, según los criterios del BID.

Para el caso de San José se identificaron diez temas como los puntos “más críticos”, a saber: transporte, agua, gestión de residuos sólidos, saneamiento y drenaje, vulnerabilidad ante desastres, mitigación del cambio climático, uso del suelo/ordenamiento territorial, empleo, gestión del gasto y gestión pública (BID, 2016a). En el caso de la Ciudad de Panamá, se llegó a identificar los siguientes diez temas: agua, gestión de los residuos sólidos, mitigación del cambio climático, vulnerabilidad ante desastres, movilidad y transporte, desigualdad urbana, educación, gestión pública moderna, transparencia y gestión pública participativa (BID, 2015). En el Cuadro 1 se presenta un comparativo con estos resultados.

Destaca la similitud entre ambas ciudades de seis problemáticas (ver Cuadro 1) que hacen referencia a una deficiente gestión y planificación del desarrollo urbano, lo cual puede tener un correlato con el acelerado proceso de urbanización que experimentaron estas ciudades durante los últimos cuarenta años (Estado de la Región, 2016). Aunado a lo anterior, se puede concluir que estos problemas tienen una base estructural en su creación y reproducción, que se fundamenta en el estilo de desarrollo compartido en ambos países, promotor de la aparición y la consolidación de vulnerabilidades, exclusiones, desigualdades y segregación socioespacial, entre otros aspectos.

A raíz del diagnóstico se formuló un plan de acción para cada ciudad en el cual se instrumentalizan líneas estratégicas, proyectos y acciones para transformar la realidad encontrada. Estos resultados constituyen una agenda urbana que va a dirigir el accionar de los gobiernos locales en los próximos años, apelando a una reconquista urbana de las áreas centrales para generar mayores rentabilidades económicas (Delgadillo, 2016). Las condiciones presentes en estas ciudades son resultado de cambios en los procesos de acumulación de capital gestados e implementados a partir de la década de 1970, los cuales profundizaron el “[...] crecimiento

y expansión de grandes ciudades, conformación de ciudades-región, segregación social y residencial, construcción de barrios cerrados, conformación de nuevas centralidades [...]” (Salinas, 2014:5). Las consecuencias se comprueban en las áreas centrales, pero también en las periferias, a través de desigualdades territoriales e injusticias espaciales, plasmadas en su estructura urbana que, según Janoschka (2002), representan un modelo de ciudad insular. El interés por intervenir las ciudades “principales” o “centrales” muestra una intensidad particular en el neoliberalismo, donde se despliegan procesos de destrucción creativa institucional asociados con la implementación de políticas que transforman los modos de gobernanza y los territorios (Theodore, Peck y Brenner, 2009).

¿Qué expresa el plan de acción? Una agenda urbana para las ciudades San José y Panamá

A raíz del diagnóstico citado, el BID elaboró un plan de acción que articula proyectos y acciones para ser desarrollados a corto, mediano y largo plazos. El plan de acción se constituye en el documento que estructura la agenda urbana establecida por el BID y permite delinejar el modelo de ciudad que se quiere impulsar. Esto se realiza en un contexto de urbanismo neoliberal ejecutado en un ambiente de incertidumbre económica global, y para contrarrestar este panorama se insta a la competencia interespacial, el marketing urbano y las desregulaciones, tendientes a la atracción de inversiones y empleo (Theodore, Peck y Brenner, 2009). Las ciudades capitales se encaminan a posicionarse en nodos geoestratégicos para la acumulación de capital, lo que demuestra un movimiento centrípeto y un vaivén del capital (Smith, 2015).

La ciudad San José se concibe como un espacio “desarrollado” en medio de otro que se encuentra en “vías de desarrollo”, lo cual marca una relación de poder de centro/periferia y demuestra la consolidación de un desarrollo desigual (Smith, 2015). El objetivo del plan de acción es convertir San José en un eje articulador de cambio que genere un efecto en cadena que resuelva

los problemas estructurales que aquejan el medio metropolitano (BID, 2016a).

La Ciudad de Panamá es considerada como una “ciudad potencia” debido al contexto territorial-canalero del país. Panamá, concluye el BID, puede fortalecer, aprovechar y optimizar su rol logístico, portuario y de transporte de carga, para obtener beneficios económicos que contribuyan a reducir las desigualdades actuales (BID, 2015). Con esto se comprueba el aún persistente discurso fundante del capitalismo, en el que a mayores ganancias económicas, mayores serán los beneficios que obtendrán todas las clases sociales por medio de un efecto “derrame”.

Para San José se formularon cinco líneas estratégicas, mientras que para la Ciudad Panamá se idearon tres (ver Cuadro 2). En cada una de ellas se enuncian una serie de acciones concretas para trabajar los “puntos críticos” identificados en el diagnóstico. El plan de acción representa una política territorial de transformación de la ciudad que promueve la creación de una política de escala tendiente a redirigir la inversión hacia estos territorios.

Las líneas estratégicas se enuncian de forma diferente para ambas ciudades, pero en su contenido reflejan propuestas similares debido a que los problemas identificados como urgentes son semejantes entre las dos ciudades. De manera general, se quiere lograr crear las condiciones administrativas, infraestructurales y de servicios para producir un espacio urbano “atrayente” de inversión, lo cual, dentro del discurso del BID, es lo que representa una “ciudad competitiva y eficiente”. Con ello se puede comprobar la intención de producir una ciudad para la venta, a través de una reconquista de las ciudades de los “males” en los que habían caído años atrás, para así construir un nuevo escenario, interpretado como parte de un urbanismo neoliberal (Theodore, Peck y Brenner, 2009) y de un revanchismo urbano (Smith, 2005). Las ciudades se han posicionado en la actualidad en objetivos geográficos y laboratorios institucionales para la implementación de experimentos de políticas neoliberales³ (Theodore, Peck y Brenner, 2009). Esta producción territorial busca alcanzar el objetivo de generar “[...] crecimiento urbano orientado

al mercado como para las prácticas de consumo de las élites" (Brenner y Theodore, 2017:142), construyendo exclusividad y desigualdades territoriales.

Reflexiones finales. ¿Un programa para la sostenibilidad urbana?

Los documentos analizados están lejos de representar una política pública en el sentido estricto, pero se comportan como si lo fueran, ya que el plan de acción elaborado por el BID es asumido por los gobiernos locales como un instrumento de planificación que guiará su accionar en los próximos años. El BID, con la implementación de la ICES, crea a nivel regional una forma de identificar y abordar las problemáticas urbanas, imponiendo, implicitamente, una agenda de inversión pública y privada para la transformación de las ciudades. Se observa la constitución de redes de cooperación que potencian nuevos modos de gobernanza que llevan a los gobiernos locales a asumir riesgos y al sector privado a obtener réditos (Harvey, 2007); junto a esto, se coloca al sector público como actor alentador de actividad económica, lo cual se denomina empresarialismo urbano (Di Virgilio y Guevara, 2015). Además, interesa puntualizar la utilidad de fondo que puede tener este apoyo técnico por parte de la banca multilateral: la colocación de préstamos, lo que puede desencadenar la implementación de un urbanismo revanchista para alcanzar los objetivos de inversión (Smith, 2005 y 2012).

La sostenibilidad urbana representa una narrativa legitimadora (Franquesa, 2007) que se convierte en un motor que impacta en las políticas de desarrollo urbano. Esta narrativa es aplicada a través de herramientas técnicas como la planificación territorial o la renovación urbana, que justifican la creación de una economía política del territorio (Harvey, 2007). El uso del concepto de sostenibilidad permite que las ciudades ingresen en circuitos económicos utilizando el marketing urbano para constituirse en territorios receptáculos para la inversión.

La reconquista urbana se vive como un proceso de resignificación y revalorización del espacio urbano. Esto trae consigo la creación de un modelo de ciudad

para la venta, el cual busca posicionarse en el escenario global a través del impulso de una política internacional desde las ciudades (Smith, 2005). En este contexto, todo aquello que no encaje en este modelo es objeto de cambio o de eliminación, sin importar si son personas, naturaleza o infraestructura.

Las acciones propuestas por la ICES plasmadas en los documentos en estudio están ausentes de un "rostro humano" que señale para quiénes se van a construir e implementar los proyectos estipulados. La formulación de un plan de acción a través de la utilización de criterios técnicos como medio de validación, ello unido a la generación de una planificación urbano-territorial desde arriba, puede convertirse en una plataforma para crear un tipo de ciudad excluyente y privativa. Ante este panorama cabe hacerse la pregunta: ¿para quiénes se quiere generar acciones de transformación urbana?

Por último, ¿qué tipo de programa para la sostenibilidad urbana se está generando? Parece que uno que permita sostener las condiciones de inversión y acumulación en los espacios urbanos (O'Connor, 2000). Esto es promocionado a través de nociones que son difíciles de cuestionar ante la opinión pública (Casgrain y Janoschka, 2013), lo que facilita su propagación espacial e implementación. Estamos ante un proceso de reconquista urbana que tiene como foco de atención, en el neoliberalismo, las áreas centrales.

Notas

¹ Este artículo se desarrolló en el marco del proyecto de investigación "B8346. Regeneración y repoblamiento de San José: una mirada crítica a su territorialización entre los años 2004 y 2017", del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.

² Su tasa promedio de urbanización es del 3.8 %; en contraposición, la tasa promedio mundial es del 1.9 % (Aguilera, 2016; Banco Mundial, 2018a).

³ Por ejemplo: "[...] marketing territorial, la creación de zonas empresariales, la reducción de impuestos locales, el impulso a las asociatividades público-privadas y nuevas formas de promoción local" (Theodore, Peck y Brenner, 2009:8).

Referencias

- Aguilera, Ana (2018). "Cómo está transformando la urbanización a Centroamérica". En Augustin María, José Luis Acero, Ana I. Aguilera y Marisa García Lozano (eds.). *Estudio de la urbanización en Centroamérica. Oportunidades de una Centroamérica urbana*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Araya Jiménez, María del Carmen (2010). *San José. De "París en miniatura" al malestar en la ciudad. Medios de comunicación e imaginarios urbanos*. Costa Rica: EUNED.
- Banco Mundial (2018a). *Crecimiento de la población urbana (% anual)*. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.GROW>
- Banco Mundial (2018b). *Población urbana (% del total)*. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS>
- Bautista, Rafael (2017). *Del mito del desarrollo al horizonte del vivir bien iPor qué fracasa el Socialismo en el largo siglo XX?* La Paz, Bolivia: Yo soy si tú eres.
- BID (2012). *Guía metodológica. Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles*. S/l: BID.
- BID (2015). *Panamá metropolitana: sostenible, humana y global*. Panamá: BID.
- BID (2016a). *San José. De la acción local a la sostenibilidad metropolitana*. Costa Rica: BID.
- BID (2016b). *Evaluación de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID*. Washington, D.C.: BID y CII.
- Brenner, Neil y Theodore Nick (2017). "Las ciudades y las geografías del neoliberalismo realmente existente". En Álvaro Sevilla Buitrago (ed.). *Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas de escala*. Barcelona: Icaria.
- Cabrera Arias, Magela (2012). "Espacio público y derecho a la ciudad". En *Tareas*, 141, 31-57.
- Casgrain, Antoine y Michael Janoschka (2013). "Gentrificación y resistencia en las ciudades latinoamericanas. El ejemplo de Santiago de Chile". En *Andamios*, 10(22), 19-44.
- Delgadillo, Víctor (2016). "Ciudad de México, quince años de desarrollo urbano intensivo: la gentrificación percibida". En *Revista INVI*, 31(88), 101-129.
- Di Virgilio, María y Tomás, Guevara (2015). "Gentrificación liderada por el Estado y empresarialismo urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". En Víctor Delgadillo, Ibán Díaz y Luis Salinas (coords.), *Perspectivas del estudio de la gentrificación en México y América Latina*. México: Instituto de Geografía-UNAM.
- Escobar, Arturo (2015). "Decrecimiento, post-desarrollo y transiciones: una conversación preliminar". En *Interdisciplina*, 3(7), 217-244.
- Estado de la Región (2016). *Crecimiento de las principales áreas metropolitanas de Centroamérica*. San José, Costa Rica: CONARE.
- Franquesa, Jaume (2007). "Vaciar y llenar, o lógica espacial de la neoliberalización". En *Reis*, 118, 123-150.
- Harvey, David (2008). "The Right to the City". En *New Left Review*, 53(5), 23-40.
- Hidalgo, Rodrigo y Michael Janoschka (2014). "La ciudad neoliberal: estímulos de reflexión crítica". En Rodrigo Hidalgo y Michael Janoschka (eds.), *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. Santiago de Chile/Madrid: Instituto de Geografía-Pontificia Universidad Católica de Chile/Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales-Universidad Autónoma de Madrid.
- Janoschka, Michael (2002). "El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización". En *EURE*, XXVIII(85), 11-29.
- Leal, Gabriel (2008). *Debate sobre la sostenibilidad*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Maria, Augustin, Jose Luis Acero, Ana I. Aguilera y Marisa García Lozano (eds.) (2018). *Estudio de la urbanización en Centroamérica: oportunidades de una Centroamérica urbana*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- O'Connor, James (2000). "¿Es posible el capitalismo sostenible?". En *Papeles de Población*, 6(24), 9-35.
- Porto-Goncalves, Carlos Walter (2006). *El desafío ambiental*. México: PNUMA.
- Ramírez, Patricia (2009). "La ciudad y los nuevos procesos urbanos". En *Sociología Urbana*, 3(6), 163-187.
- Rodríguez, María Carla (2015). "Estado, clases y gentrificación. La política urbana como campo de disputa en tres barrios de Ciudad de Buenos Aires". En Víctor Delgadillo, Ibán Díaz y Luis Salinas (coords.), *Perspectivas del estudio de la gentrificación en México y América Latina*. México: Instituto de Geografía-UNAM.

- Salinas Arreortúa, Luis Alberto (2014). "Transformaciones urbanas en el contexto neoliberal. La colonia Condesa en Ciudad de México: hacia un proceso de gentrificación". En *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 93.
- Smith, Neil (2005). "El redimensionamiento de las ciudades: la globalización y el urbanismo neoliberal". En David Harvey y Neil Smith (coords.), *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, 59-78.
- Smith, Neil (2012). *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*. Barcelona: Traficantes de Sueños.
- Smith, Neil (2015). "Hacia una teoría del desarrollo desigual II: la escala espacial y el vaivén del capital". En Luz García y Fernando Sabaté. *Neil Smith. Gentrificación urbana y desarrollo desigual*. Barcelona: Icaria.
- Svampa, Maristella y Enrique Viale (2014). *Maledesarrollo*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Swyngedouw, Erick (2011). "¡La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada". En URBAN, 501, 41-66.
- Theodore, Nik, Jaime Peck y Neil Brenner (2009). "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados". En *Temas Sociales*, 66, 1-12.

Cuadro 1. Diez “puntos críticos” identificados para las ciudades de San José y Panamá

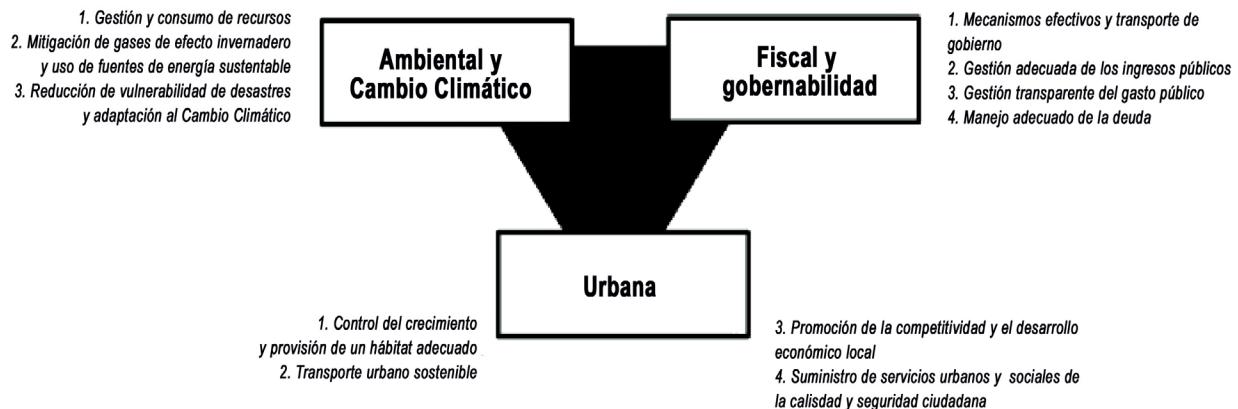
Núm.	San José	Ciudad de Panamá
1	Movilidad y transporte	Movilidad y transporte
2	Agua	Agua
3	Gestión de residuos sólidos	Gestión de los residuos sólidos
4	Mitigación al cambio climático	Mitigación del cambio climático
5	Vulnerabilidad ante desastres	Vulnerabilidad ante desastres
6	Gestión pública	Gestión pública
7	Saneamiento y drenaje	Transparencia
8	Uso del suelo/ordenamiento territorial	Desigualdad urbana
9	Gestión del gasto	Gestión pública participativa
10	Empleo	Educación

Fuente: elaboración propia a partir de BID (2015 y 2016a).

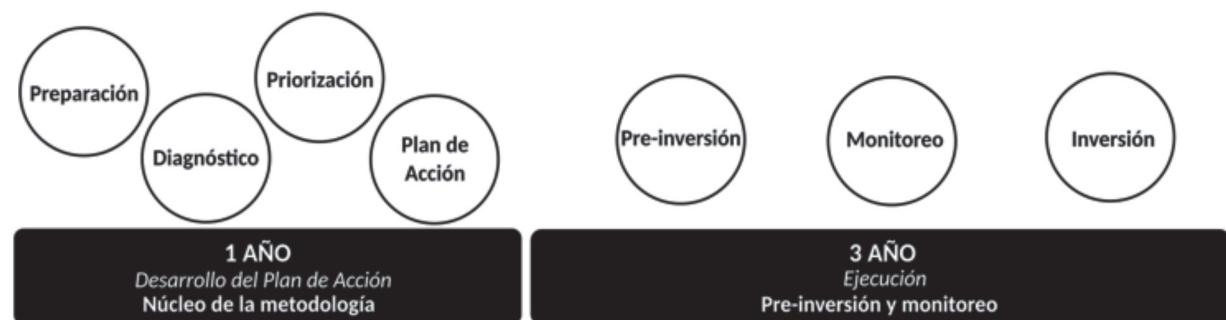
Cuadro 2. Líneas estratégicas de trabajo formuladas por la ICES para las ciudades de San José y Panamá

San José	Ciudad Panamá
Mejora de la sostenibilidad metropolitana	Planificación urbana sostenible
Gestión ambiental sostenible	Servicios públicos de calidad
Buen gobierno	Gestión moderna y eficiente
Regeneración urbana	
Competitividad y desarrollo económico	

Fuente: elaboración propia a partir de BID (2015 y 2016).

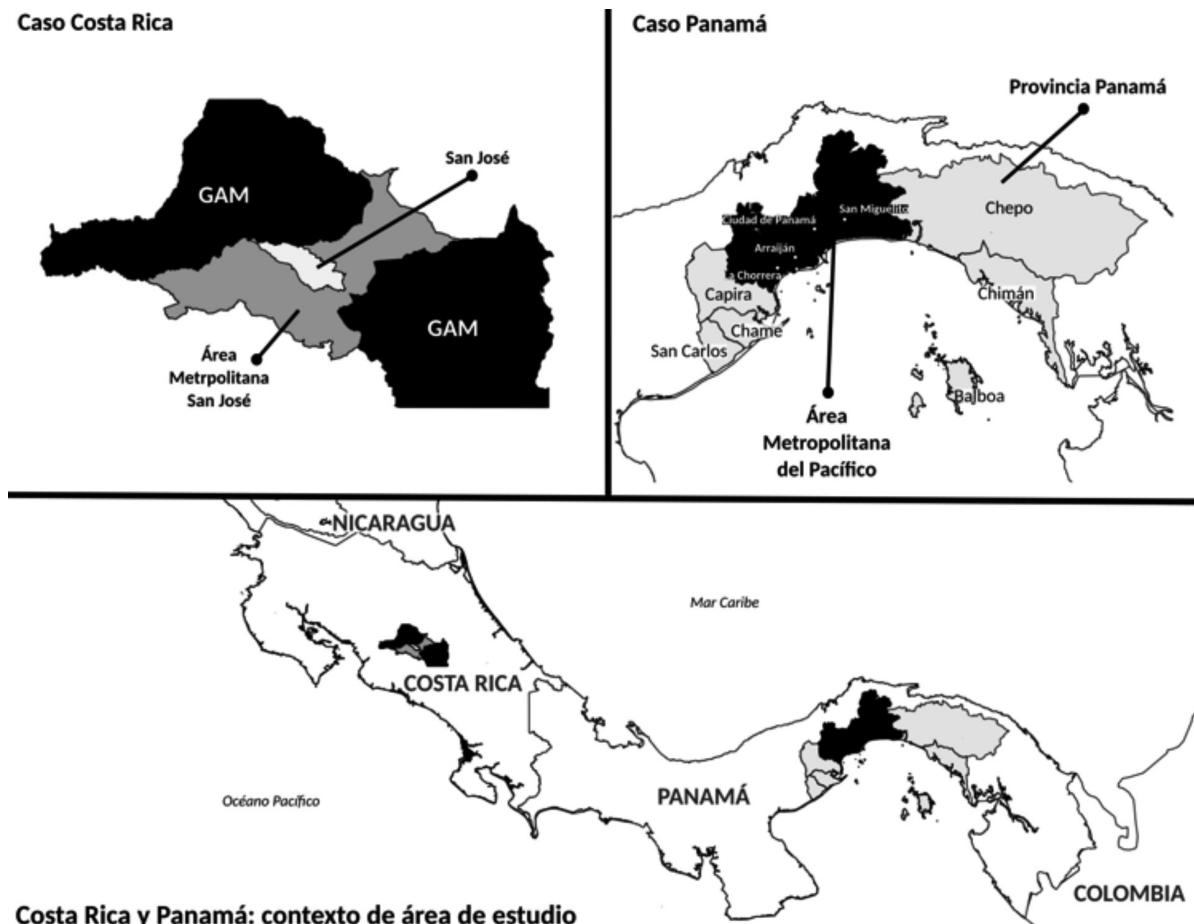
Figura 1. Dimensiones de sostenibilidad que articula la ICES

Fuente: elaboración propia a partir de BID (2016a).

Figura 2. Fases de la formulación e implementación de la metodología de la ICES

Fuente: elaboración propia a partir de BID (2016a).

Figura 3. Áreas de estudio e implementación del diagnóstico de la ICES en Costa Rica y Panamá



Fuente: elaboración propia.