

Megaproyectos, competitividad y desarrollo

Los megaproyectos urbanos han proliferado en todo el mundo en las últimas tres décadas. Son proyectos de desarrollo y revitalización que representan intentos de adaptación de las urbes a los procesos de neoliberalismo y globalización. Los megaproyectos urbanos son los iconos o emblemas del capitalismo global.

Los megaproyectos —esquemas de regeneración urbana, infraestructuras de transporte y energía, corredores industriales, clusters de ciudades, nuevas ciudades, distritos de innovación, parques científicos y tecnológicos, infraestructura deportiva— son espacios reconfigurados y reterritorializados en los que el papel de las élites locales, regionales y nacionales, así como el papel del capital nacional y transnacional, suele ser prominente.

El diseño y la construcción de megaproyectos a menudo satisface la necesidad de armonizar varias escalas de poder, no solo porque el aumento de la competitividad urbana y la visibilidad global se perciben como resultados esenciales en el desarrollo de estos proyectos, sino también porque, en contextos sociopolíticos diversos, la configuración del poder político exhibe relaciones diferenciadas entre los dominios local, regional, nacional y global de la acción social.

Es importante señalar que, en un contexto de urbanización planetaria¹, prácticamente todos los megaproyectos son de naturaleza y ubicación urbanas o están construidos para tener un efecto directo sobre las ciudades y el proceso de urbanización, particularmente su desarrollo y su competitividad, porque la construcción de megaproyectos ha sido una respuesta importante de adaptación al neoliberalismo y la globalización en el ámbito urbano. De hecho, los megaproyectos contribuyen activamente a una situación de mayor urbanización planetaria. Hirschman (1967a: vii, xi) llama a los megaproyectos “partículas privilegiadas del proceso de desarrollo” y señala que a menudo se trata de procesos *trait-making*, es decir, están diseñados para cambiar ambiciosamente la estructura de la sociedad, a diferencia de los proyectos convencionales más pequeños que son *trait-taking*, es decir, que encajan en estructuras preexistentes y no intentan modificarlas².

Los megaproyectos urbanos se presentan en muchas formas diferentes y resisten definiciones fáciles, pero el estrecho vínculo entre megaproyectos y la idea u objetivo de desarrollo es evidente. Como se mencionó anteriormente, se podrían conceptualizar los megaproyectos como proyectos de desarrollo urbano a gran escala que a veces tienen un componente de diseño icónico, que generalmente apuntan a transformar o tienen el potencial de transformar una ciudad o partes de la imagen de una ciudad, y son promovidos y percibidos por la élite urbana como catalizadores cruciales para el crecimiento e incluso como vínculos con la economía global³. En una era marcada por el cambio en la gobernanza urbana del gerencialismo al emprendimiento⁴, y en la que las ciudades son consideradas nodos en una red global de relaciones, la élite urbana a menudo percibe los vínculos con la economía global como fundamentales para garantizar un desarrollo económico local sostenido.

Los megaproyectos han surgido a

partir de un complejo conjunto de procesos de reestructuración geográfica, económica y política

Los grandes proyectos deben ser juzgados por la forma en que cumplen los objetivos a largo plazo, a medida que se producen cambios en los valores sociales, políticos y ambientales sin olvidar el calendario, el presupuesto y las especificaciones cumplidas.

Medir el éxito de un megaproyecto no es algo lineal. Hay giros y vueltas no solo en términos de ingeniería y el surgimiento de nuevas tecnologías, por ejemplo, sino también en el objetivo cambiante de las expectativas públicas⁵. Un problema clave es la ausencia de accionistas con una responsabilidad fiduciaria sobre el proyecto u organización. Aquellas entidades que financian los proyectos no tienen la obligación de compartir información con el público. Dado que muchos megaproyectos dependen de estructuras de asociación público-privada, hay que preguntarse qué problemas se resuelven con su uso y si las soluciones son efectivas.

Competitividad

Los megaproyectos han surgido a partir de un complejo conjunto de procesos de reestructuración geográfica, económica y, sobre todo, política, que se producen en todo el mundo desde finales de los años setenta y principios de los ochenta del pasado siglo.

Este período ha visto el ascenso generalizado de la globalización, el neoliberalismo y, como una manifestación urbana de estos procesos, los megaproyectos. La globalización y el neoliberalismo se han manifestado en cuatro procesos globales que han influido en la multiplicación de los megaproyectos: (1) la competitividad urbana internacional; (2) la movilidad y el crecimiento de las economías del conocimiento; (3) la redirección de la inversión global del capital físico al capital humano; y (4) el dominio de la ideología y la política de las reglas del mercado⁶.

Al generarse bajo el neoliberalismo una compleja reorganización de las relaciones entre el Estado y la economía, el Estado habilita y promueve activamente acuerdos regulatorios basados en el mercado que favorecen al sector privado —a menudo bajo la forma de asociaciones público-privadas—, y así la urbanización depende de esta peculiar y perversa movilización del poder estatal en un grado mayor que en etapas precedentes⁷. Los megaproyectos son “decididamente y casi sin excepción, liderados por el Estado y a menudo financiados por el Estado”.



Dentro de este contexto global de cambios socio-económicos profundos y acelerados, la legitimación de los

megaproyectos urbanos se basa en la necesidad percibida o real de capturar una parte de la riqueza global. Los principales actores que lideran los megaproyectos abrazan una narrativa de competitividad internacional según la cual el discurso que apela a la necesidad de construirlos está dominado por la retórica de la supervivencia económica. Como consecuencia de la prevalencia de esta narrativa de competitividad global, los gobiernos y los actores del sector privado se han esforzado por posicionar sus ciudades y servicios dentro de una división sociopolítica global del trabajo, la producción y el consumo, y por coordinar sus redes locales con los requisitos percibidos o reales de un sistema económico internacional cada vez más desregulado y neoliberal. En las últimas décadas, las ciudades se han considerado cada vez más como “motores de crecimiento” de las economías regionales y nacionales.

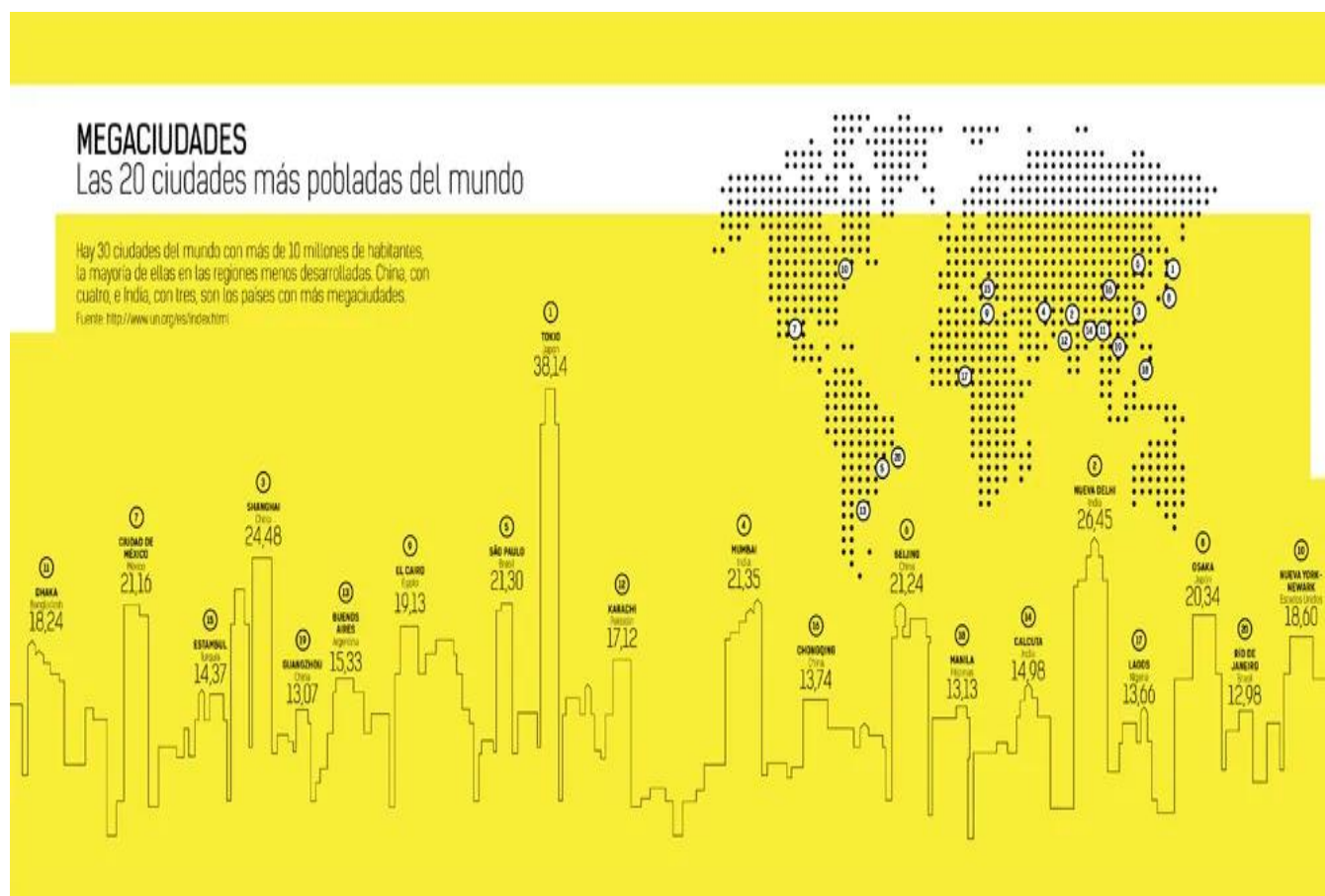
El aumento de la prosperidad económica a menudo se equipara con el crecimiento de las ciudades. Batty afirma que hay pruebas concluyentes de que las ciudades más populosas son más prósperas, una justificación indirecta para la construcción de megaproyectos⁸. Sin embargo, como señala Harris, la productividad, la calidad de vida, el desarrollo de infraestructura, el coste de la vida, la ubicación de la vivienda, los servicios de recreo, la accesibilidad —por mencionar algunas variables— también influyen en la percepción de prosperidad urbana⁹.

Se identificaron 40 megarregiones en el mundo; representan el 18 por ciento de la población mundial y dos tercios de la actividad económica

Hay que señalar dos aspectos presentes en el desarrollo de megaproyectos que resultan de particular relevancia. Primero, la ideología que sustenta los megaproyectos ofrece la promesa de crecimiento, desarrollo, competitividad, generación de riqueza y prosperidad, directamente para los protagonistas y de forma indirecta para el público, pero, sin embargo, a menudo no existe ningún mecanismo que garantice que los beneficios vayan a materializarse. Segundo, las similitudes en los objetivos y los resultados en los proyectos que ocurren en contextos urbanos geográficos, políticos y sociales diferentes son significativas: todos ellos muestran, en diferentes grados, un claro modelo de emprendimiento urbano competitivo que parece copiado de un lugar a otro, obviando los necesarios ajustes a los contextos específicos¹⁰.

Desde un punto de vista tipológico, la mayoría de megaproyectos urbanos, en particular aquellos que son de uso mixto, pueden categorizarse como un modelo de desarrollo urbano globalmente activo. A ello contribuye el hecho de que este modo de desarrollo urbano es lucrativo para los mercados de capitales, que se benefician de la financiación pública aunque, paradójicamente, las alianzas público-privadas son impulsadas por el deseo de reducir el gasto público¹¹. Estos mercados de capitales son un impulsor subyacente de los megaproyectos, con poderosas coaliciones de crecimiento urbano que defienden y se benefician de su existencia y rendimiento.

La retórica de los protagonistas de los megaproyectos está fuertemente condicionada por los discursos favorables a la globalización en los que la competitividad económica internacional se presenta como primordial para la prosperidad de la ciudad y el Estado. El cambio estructural que los megaproyectos pretenden provocar, los beneficios que generan y, lo que es más importante, qué alternativas podrían estar disponibles, todo ello permanece oculto en un discurso genérico de “globalización resplandeciente” que glorifica la inversión y el crecimiento a la vez que oculta los desplazamientos poblacionales y la polarización



Megarregiones

A medida que el proceso de urbanización se desarrolla implacablemente en todo el mundo y las ciudades-regiones globales se convierten en unidades económicas de desarrollo y competitividad en sí mismas, el papel de los megaproyectos —particularmente la infraestructura de transporte y energía, los distritos de innovación, los corredores industriales, los *clusters* de ciudades y las nuevas ciudades— en el suministro de la infraestructura del desarrollo se expande.

Estos megaproyectos, y las megarregiones donde se construyen, obedecen a una lógica de dispersión-concentración simultánea de la actividad económica. La acción combinada de la tecnología y el comercio favorecen la dispersión global de la actividad económica. A su vez, los beneficios de la proximidad mutua de las actividades de innovación y de los centros de toma de decisiones promueven la concentración económica en grandes megarregiones, que ejemplifican así la extensión y la intensificación de las relaciones funcionales de las ciudades globales en grandes espacios megarregionales. Recientemente se identificaron 40 megarregiones en todo el mundo, que representaban el 18 por ciento de la población mundial, dos tercios de la actividad económica del planeta y el 86 por ciento de las innovaciones patentadas¹³. Desde este punto de vista, las megarregiones son la nueva forma urbana de la globalización.

En Estados Unidos hay varias megarregiones diferenciadas, definidas por la economía y la demografía. Se calcula que la población sumada de estas megarregiones llegue a 277 millones de personas en 2025, lo que equivale al 80 por ciento de la población proyectada de EEUU para ese año. El producto bruto de dos de esas

regiones sumadas (Bos-Wa, el corredor noreste, de Boston a Washington, D.C. y California sur) equivale a un tercio del producto bruto de Estados Unidos.

La política federal puede enfocarse en ayudar a estos nacientes archipiélagos a prosperar y ayudar a otros a emerger, en lugares como Minneapolis y Memphis, formando colectivamente un enrejado de regiones productivas metropolitanas conectadas eficientemente a través de megaproyectos de infraestructura, mejores carreteras, ferrocarriles y cables de fibra óptica. Aunque los 50 estados continúan siendo la organización básica del sistema político, el país se está reorganizando en torno a líneas de infraestructura regional y *clusters* metropolitanos que ignoran las fronteras estatales e incluso nacionales¹⁴. Estas mega ciudades-región son más relevantes económicamente que la mayoría de los estados americanos, y la conectividad, a través de megaproyectos de infraestructura, de estos grupos urbanos, determina la viabilidad económica a largo plazo de los estadounidenses en mayor medida que el estado en el que residen.

En las próximas décadas, más de la mitad del crecimiento poblacional de Estados Unidos y prácticamente dos tercios del crecimiento económico medido en términos de *output* tendrá lugar en las megarregiones estadounidenses. Estas concentraciones demográficas y económicas estarán crecientemente intra-conectadas por sus economías, patrones poblacionales y de uso del suelo, sistemas de infraestructuras, topografía, sistemas medioambientales y por una cultura e historia común. A medida que se consoliden, experimentarán grandes retos de gobernanza y de toma de decisiones que no podrán resolverse a nivel urbano o metropolitano.

Bruce Katz, de la Brookings Institution, ha señalado que de las 350 principales áreas metropolitanas de Estados Unidos, las ciudades con más de tres millones de habitantes se han recuperado mucho mejor de la crisis financiera¹⁵. Las ciudades más pequeñas, como Dayton, Ohio, están fallando y han estado perdiendo poder económico, al igual que innumerables pequeñas ciudades desconectadas en todo el país.

Es preciso recordar que las instancias federales —el Congreso de los Estados Unidos— fueron hace décadas líderes mundiales en planificación regional. Como ejemplos destacados de la acción federal sobre el desarrollo económico a escala continental podemos citar la compra de Luisiana, la Ley de Ferrocarriles del Pacífico —que financió la expansión ferroviaria de Iowa a San Francisco con bonos del gobierno— y el Sistema de Autopistas y Carreteras Interestatales, pionero en su época aunque hoy un tanto obsoleto. La Tennessee Valley Authority fue un agente para la renovación de la infraestructura posterior a la Depresión, la creación de empleo y la modernización industrial en seis estados. Lo que se necesita, de alguna manera, es un regreso a esta forma de pensar, flexible y con una visión de conjunto.

La conectividad y la conexión estratégica de las ciudades y de las regiones permitirán a EEUU, China y otros países ganar la batalla del comercio mundial, la inversión y las cadenas de suministro

Ya se están realizando esfuerzos para coordinar la planificación e inversión metropolitana en los Estados

Unidos. La administración Trump, y quienes la sigan, deben poner en práctica una política seria de hacer uso de nuevas inversiones en infraestructura y apoyar el cambio hacia una nueva economía política urbana basada en la construcción de megaproyectos en ingeniería de transporte, energía alternativa, tecnología digital y otros sectores avanzados. En cualquier caso, esta no es una tarea solo para la política federal, dado el tamaño geográfico, la naturaleza descentralizada de la política de los EEUU y las estructuras de poder multinivel que se requieren para planificar e implementar proyectos complejos a nivel regional. Los estados también deben operar a través de las fronteras y ser capaces de sustituir la lógica de la competición por atraer actividad y empleo en detrimento de los vecinos por otra lógica de coordinación, planificación y cooperación supra-estatal.

Se pueden encontrar transformaciones hacia la megarregionalización en todo el mundo. A pesar de la historia milenaria de sus provincias culturales y lingüísticas, China está trascendiendo sus fronteras internas tradicionales para convertirse en un imperio de 19 agrupaciones de megaciudades con poblaciones de hasta 100 millones de habitantes cada una. Las tres principales megalópolis chinas, centradas en torno al delta del Pearl River, el Yangtze River y en torno a Pekín (Jing Jin Ji), destacan por su enorme escala (más del doble en población que Tokio, la mayor megarregión en la actualidad), su desarrollo masivo a partir de numerosas líneas ferroviarias de alta velocidad, y su planificación *top-down* y sin oposición en un contexto político autoritario. A pesar de la posible fragilidad del modelo chino de inversiones masivas en infraestructuras, estos grupos de ciudades, cuyas fronteras fluctúan en términos de población y crecimiento económico, serán, con el tiempo, los núcleos alrededor de los cuales el gobierno central asigne subsidios, diseñe cadenas de suministro y construya conexiones con el resto del mundo.

Los países occidentales están siguiendo el ejemplo. A partir de 2015, los actores políticos más importantes en Italia ya no son sus docenas de provincias, sino catorce ciudades metropolitanas, como Roma, Turín, Milán y Florencia, cada una de las cuales se ha fusionado económicamente con los municipios de los alrededores, formando subregiones viables en términos económicos. Esta megarregión italiana es la tercera en importancia en Europa y la séptima del mundo. Gran Bretaña también se encuentra en medio de una reorganización interna, con el gobierno liderando la inversión hacia un nuevo corredor que se extiende desde Leeds a Liverpool conocido como el Northern Powerhouse, que puede convertirse en un ancla económica adicional a Londres y Escocia. Unida a la región de Londres, se trata de la segunda megarregión europea, por detrás del enorme conglomerado económico y poblacional —60 millones de habitantes— que incluye Amsterdam y Rotterdam, la zona del Ruhr y Colonia, Bruselas y Amberes y la región de Lille, que cuenta con un output superior al de Canadá.

La conectividad que fundamenta el crecimiento de las megarregiones no es exclusivamente una cuestión de construir más megaproyectos; es una cuestión no solo de infraestructuras, sino de estrategia. No se trata solo de más carreteras, líneas ferroviarias y telecomunicaciones, plantas de fabricación y centros de datos, sino de definir cuidadosamente dónde ubicarlos, a fin de maximizar la inversión pública sin limitarse a las fronteras regionales o estatales. Las estrategias megarregionales comenzarían centrándose no en las líneas estatales, sino en las líneas existentes de infraestructura, cadenas de suministro y telecomunicaciones, rutas que siguen siendo notablemente fieles a las fronteras de las super-regiones emergentes. En este contexto, los vínculos entre los megaproyectos y el desarrollo no podrían ser más claros y más dependientes de estrategias nacionales cuidadosamente planificadas para promover el crecimiento y la competitividad.

En el siglo XXI la competición por la conectividad eficiente probablemente dirigirá la evolución de la actividad y los procesos económicos. En cierta medida, esta competición ya ha comenzado con el ambicioso proyecto chino de la Nueva Ruta de la Seda.

La conectividad y la conexión estratégica de las ciudades y regiones permitirían a Estados Unidos, China y otros países ganar la batalla de los volúmenes de comercio mundial, los flujos de inversión y las cadenas de suministro. Es posible que el resultado de estos esfuerzos determine la rivalidad en torno a quién se erige como primera superpotencia del mundo en el siglo XXI¹⁶. En esta estrategia de conectividad megarregional,

los megaproyectos desempeñarán un papel fundamental para mantener la competitividad global de las naciones en el futuro.

Flyvbjerg, B. ed. (2017): *The Oxford Handbook of Megaproject Management*. Londres, Oxford University Press.

Harrison, J. y Hoyler, M. (2015): *Megaregions: Globalization's New Urban Form?* Cheltenham. Edward Elgar.

Jonas, A. & D. Wilson eds. (1999) *The urban growth machine: Critical perspectives, two decades later*. Albany. State University Press of New York.

Moulaert, F.; Rodríguez, A. y Swyngedouw, E. (2003): *The Globalized City: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*. Londres, Oxford University Press.