

Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana

Major projects and their impacts on urban centrality

Beatriz Cuenya

Resumen

Se argumenta en este trabajo que los grandes proyectos de renovación urbana producen tres impactos claves en la centralidad de las metrópolis contemporáneas: una modificación en la rentabilidad de los usos del suelo, una modificación funcional y físico-espacial, y una modificación de los mecanismos de gestión pública. Luego de analizar en qué consisten estos cambios, identifica cuáles son los intereses dominantes que contribuyen a promoverlos. Finalmente esboza algunos conflictos que allí se derivan. El análisis se basa en la literatura sobre las nuevas formas urbanas que surgen con la globalización, y en estudios propios sobre grandes proyectos impulsados en Argentina en las dos últimas décadas: Puerto Madero y Proyecto Retiro, en Buenos Aires. Y Puerto Norte en Rosario.

Palabras claves: grandes proyectos; impactos; centralidad urbana; actores sociales; conflictos de intereses.

Abstract

This article argues that major urban renewal projects produce three key impacts on the centrality of contemporary metropolises: change in the profitability of land use; functional and physic-spatial modification; and alteration of the mechanisms of public management. Upon analysis of what these changes consist of, the paper identifies the dominant interests that contribute to their promotion. Finally, it outlines some conflicts derived therein. The analysis is based on the literature about new urban forms that arise from globalization, and our own studies concerning large urban projects launched in Argentina during the last two decades: Puerto Madero and Retiro Project in Buenos Aires, and Puerto Norte in Rosario.

Keywords: major projects; impacts; urban centralization; stakeholders; conflicts of interest.

Introducción

Este trabajo examina las mega operaciones de renovación urbana de iniciativa pública, mediante las cuales áreas relegadas se reconfiguran como nuevas centralidades: entornos construidos, destinados a albergar infraestructuras y servicios de alto nivel, dirigidos a una demanda de alto poder adquisitivo, que usualmente excede el ámbito local para incluir a empresas, usuarios e inversores nacionales e internacionales.

Los grandes proyectos de este tipo expresan un nuevo paisaje físico y social de la centralidad urbana, en el contexto de la globalización. Ellos sintetizan los importantes cambios que han experimentado las metrópolis modernas en la organización espacial de las actividades, en el diseño del entorno construido, en los estilos de consumo y de vida de la población – particularmente de las elites – así como en los modos de gestión pública del este entorno durante los últimos 30 años.

La literatura sobre globalización y reestructuración económica proporciona un poderoso marco conceptual para analizar e interpretar las principales causas que han conducido a multiplicar estos nuevos artefactos urbanos en la mayoría de las grandes metrópolis. Se sabe menos acerca de cómo se construyen localmente estos proyectos que dan lugar a “nueva geografía urbana” y cuáles son sus impactos. Esto implica interrogarse sobre los intereses que modelan las prácticas de los agentes y explican los comportamientos urbanos que

han surgido debido a la reestructuración económica postfordista.

El propósito de este trabajo es, en primer lugar, argumentar que los grandes proyectos producen modificaciones claves en la estructura de la centralidad urbana. En segundo lugar, identificar cuáles son los intereses dominantes que contribuyen a promover esos cambios. Finalmente delinear algunos conflictos que allí se derivan. El análisis se basa en la literatura sobre las nuevas formas urbanas que surgen con la globalización, y en estudios propios sobre grandes proyectos impulsados en Argentina en las dos últimas décadas: Puerto Madero y Proyecto Retiro, en Buenos Aires. Y Puerto Norte en Rosario.

Grandes proyectos y cambios en la centralidad urbana

Los grandes proyectos urbanos consisten en operaciones de renovación urbana en gran escala que producen al menos tres modificaciones claves en la estructura de la centralidad de las actuales metrópolis: una modificación en la rentabilidad de los usos del suelo; una modificación funcional y físico espacial de áreas centrales estratégicas; y una modificación de los mecanismos de gestión pública .

Esas modificaciones han estado presentes en todos los procesos de renovación urbana a lo largo de la historia. Puesto que, es sabido que a lo largo de la historia de la urbanización el capitalismo

fue creando un paisaje material apropiado a su propia condición para ir modificándolo, destruyéndolo o adicionándole nuevas estructuras físicas generalmente en los períodos de crisis y reestructuración. Y el Estado, en sus distintos niveles, también ha intervenido en la renovación de los centros de las ciudades. Ya sea para contrarrestar las tendencias de deterioro de las estructuras espaciales, o bien, para adecuarlas a las nuevas demandas derivadas de los ciclos económicos capitalistas. (Castells, 1979)

En la etapa actual, las especificidades de los grandes proyectos urbanos contemporáneos encuentran su explicación en los procesos de globalización y reestructuración económica, social e institucional que marcaron a las ciudades durante los últimos 30 años. En este sentido, estos emprendimientos expresan y sintetizan los cambios que se están produciendo en las condiciones de la producción de los espacios centrales, en las características de la demanda por dichos espacios, así como en los modos de intervención del estado a través de sus políticas urbanas.

Modificación de la rentabilidad de los usos del suelo

Hay un rasgo estructural de los grandes proyectos desde el punto de vista de su articulación con la estructura urbana. Es su capacidad para producir un aumento extraordinario en la rentabilidad del suelo en áreas estratégicas que pasan a formar parte de un mercado de bienes raíces de escala internacional.

Las mega operaciones se implantan en determinadas zonas que han quedado relegadas, pero que resultan estratégicas desde el punto de vista de su accesibilidad y posibilidad de transformación urbanística y valorización. Son predios (públicos y/o privados) situados dentro del perímetro urbano, con excelente accesibilidad, que se han ido deteriorando por el declive de los usos industriales y de servicios que albergaban y/o bien por la presencia de asentamientos irregulares. Poseen una gran extensión y una considerable capacidad ociosa para albergar nuevos usos. Por los motivos precedentes tienen un valor de partida muy bajo, pero pueden alcanzar altos valores a partir de su refuncionalización y transformación física; por eso se llaman “áreas de oportunidad”.

La valorización del suelo se verifica no sólo en las áreas aledañas sino también de los predios en donde se localizan las grandes operaciones. A diferencia de los lotes de tamaño regular, cuyo valor está determinado esencialmente por factores externos al lote – factores que ocurren en el vecindario y en la ciudad – estos grandes proyectos ejercen externalidades suficientemente fuertes que impactan su propio valor (Lungo y Smolka, 2004).

La valorización del suelo que promueven los grandes proyectos tiene como fuentes de origen: 1) inversiones en infraestructura que se realizan para acondicionar el área (obras viales y redes de servicios públicos) usualmente a cargo del sector público; 2) modificaciones en el régimen de usos del suelo y densidades edilicias para permitir la implantación de usos jerárquicos y un mayor aprovechamiento del

suelo en edificación; 3) inversiones realizadas por los actores privados que desarrollan los emprendimientos inmobiliarios y construyen edificios de alta calidad.

Los estudiosos del mercado del suelo sostienen que, cuando ciertos terrenos pasan de un uso a otro que es superior, o aumentan su capacidad de edificación, incrementan sus precios de manera abrupta y en un tiempo relativamente corto porque comienzan a captar rentas de mayor magnitud y de una naturaleza distinta. Estos incrementos en los valores del suelo (plusvalías urbanas) suelen manifestarse precisamente en el tiempo en el que tienen lugar los cambios urbanísticos, ya que probablemente después los incrementos siguen la tendencia general de los precios de la ciudad o la metrópolis (Jaramillo, 2003).

Desde el punto de vista teórico, la tesis conocida como "brecha de renta" (*rent gap*) – propuesta por Neil Smith para explicar la renovación de barrios peri-centrales en Norteamérica – permite advertir la oportunidad de negocio que se abre para un conjunto de agentes, impulsando el desarrollo de áreas deterioradas a través de operaciones de renovación urbana. Esta tesis sostiene que la creciente disparidad entre una renta real de suelo capitalizada por el uso presente deprimido y una renta potencial alta que puede ser capitalizada a partir del "uso mejor y más jerárquico" del suelo (o, al menos de "un mejor y más intensivo uso") genera una brecha de renta, que puede ser capturada mediante recomposiciones espaciales; eso impulsa el desarrollo de áreas deterioradas en todas las ciudades capitalistas¹ (Smith, 1987).

Modificación funcional y físico espacial de la centralidad

Los elementos que históricamente han caracterizado a los centros urbanos en el capitalismo son la concentración creciente de las actividades económicas, la concentración del poder, la accesibilidad ligada al crecimiento urbano y la jerarquización simbólica.

Los grandes proyectos urbanos contemporáneos preservan estos elementos propios de los centros tradicionales y los reproducen, bajo nuevas condiciones históricas. Zonas ferroviarias o portuarias, viejos aeropuertos o distritos industriales en declive se reconfiguran como entornos urbanos exclusivos para albergar infraestructuras y servicios de alto nivel. Con múltiples usos comerciales, administrativos, residenciales, culturales, recreativos y turísticos, con edificios de la más alta categoría y estándares arquitectónicos vanguardistas, estos entornos apuntan a atender una demanda procedente de las empresas líderes vinculadas a los sectores más activos e internacionalizados de la economía, así como a los consumidores de mayor poder adquisitivo y al turismo mundial. Los grandes proyectos son nuevos espacios para nuevas formas de acumulación y de consumo.

En la base de esta modificación funcional y urbana de áreas estratégicas degradadas se ubican nuevas condiciones de la producción y de la demanda en la economía de las ciudades progresivamente mundializada.

Los autores que estudian los impactos de la globalización en la estructura interna de las grandes metrópolis han advertido que, junto con una tendencia a la dispersión de actividades, se ha producido un complejo proceso de recentralización de firmas en la periferia y en las áreas centrales, en combinación con la expansión del rol de los servicios altamente especializados y las industrias culturales (Sassen, 1997; Castells, 1889; Harvey, 1999). Ello ocurre porque la revolución en las tecnologías de comunicación, que ha fundamentado el patrón de producción disperso, permitiendo que muchas actividades se muevan de lugar en lugar, no ha eliminado sino más bien ha acentuado la necesidad que tienen ciertas firmas de entornos edificados con una vasta concentración de infraestructura y recursos laborales (Sassen, 1991). La competitividad de las empresas en la nueva economía depende fuertemente de condiciones de productividad en el ámbito territorial en el que operan. Eso incluye: infraestructura tecnológica adecuada, sistema de comunicación que asegure la conectividad del territorio a los flujos globales de personas, información y mercancía. Y, sobre todo, recursos humanos capaces de producir y gestionar en el nuevo sistema técnico-económico (Castells y Borja, 1997).

Pero no sólo eso. Los nuevos centros donde se localizan las funciones superiores del nuevo sistema requieren espacios exclusivos para la elite gerencial y tecnocrática, tal como lo hizo la anterior elite burguesa. Demandan también servicios avanzados, centros tecnológicos e instituciones educativas calificadas,

complejos de actividades hoteleras orientadas al turismo internacional y al tránsito por la ciudad (Sassen, 1997).

Es claro que hay una nueva elite que ha ganado con los cambios en la economía y en los mercados de trabajo. La literatura reciente sobre las ciudades más globalizadas ha destacado la presencia de esta nueva clase social que emerge en el escenario económico de la era postfordista: profesionales y directivos en los servicios que asumen funciones de coordinación, control y asesoramiento. Los ricos se han hecho más ricos porque han obtenido beneficios enormes gracias a las estrategias económicas, conectadas con la innovación tecnológica y la desregulación gubernamental.

Esa demanda constituye un factor clave para el desarrollo de nuevos entornos construidos, a través de grandes proyectos urbanos. Desde este ángulo, puede decirse que el principio de los grandes proyectos es crear escenarios apropiados en los cuales las empresas puedan encontrar infraestructura, medios de transporte, equipamientos y servicios que les permitan funcionar a escala internacional, regional y nacional. Pero también deben suministrar un confort urbano que garantice una alta calidad de vida para los cuadros gerenciales y técnicos ligados a las empresas líderes y también para los usuarios de alto poder adquisitivo y el turismo internacional. Las nuevas formas de estructuración del espacio con la modalidad de fragmentos exclusivos pueden verse entonces como una respuesta a las demandas y objetivos globales, en tanto soportes materiales y simbólicos para actividades de punta y para sectores pudientes.

Modificación de la lógica y los mecanismos de gestión pública del espacio

Históricamente, los procesos de renovación urbana han exigido siempre la intervención del estado por tres razones básicas: superar el fraccionamiento del suelo privado para garantizar la escala rentable de las operaciones; asumir los costos de las infraestructuras y acondicionamiento del suelo; y actuar en torno a los conflictos sociales derivados de la destrucción del patrimonio y/o el desplazamiento de actividades y población. Podría decirse que, en las experiencias de renovación urbana del pasado, ampliamente estudiadas, la intervención del estado ha estado dirigida a garantizar los intereses funcionales de las empresas, la rentabilidad del capital inmobiliario y regular los conflictos sociales, en aras del interés general (Castells, 1979).

En las nuevas operaciones de centralismo, además de esas funciones, el estado asume también un rol promotor, lo que significa que el estado se orienta por la lógica de sector privado, particularmente en cuanto a la rentabilidad del suelo.

En la concepción y diseño de los proyectos, el manejo del suelo es un componente fundamental, que antecede la ejecución de las obras y la venta de los inmuebles a los usuarios finales. El Plan Maestro pasa a ser un instrumento que no sólo determina la nueva morfología urbanística sino que debe permitir calcular los costos y beneficios económicos de la operación. Por eso, el Plan debe tener

flexibilidad para emplazar en el sitio una serie de productos inmobiliarios que puedan resultar vendibles. El Plan asume también un carácter ideológico que expresa una imagen urbana que la autoridad debe exhibir a los actores económicos, políticos y sociales que intervienen en distintos momentos (Garay, 2001).

La gestión de este tipo de megaproyectos no puede encararse como una obra pública convencional. Exige un nuevo sustento legal (ej. leyes reforma del estado, leyes de desafectación del suelo de previos usos, nuevas normas urbanísticas), y una estructura administrativa capaz de garantizar en un plazo razonable el logro de los emprendimientos. Se requieren instancias de negociaciones y acuerdos entre los distintos actores públicos y privados involucrados y, en muchos casos, la creación de entes y autoridades específicamente abocados a la reurbanización.

En la base de estas modificaciones relativas a la lógica y los mecanismos públicos de actuación en el espacio urbano, se sitúan nuevamente los procesos de reestructuración económica y los cambios en las condiciones globales de la competencia. En respuesta a la crisis del estado desarrollista Keynesiano, en todas las grandes ciudades del mundo se ha asistido a una ampliación del rol de los gobiernos locales y una redefinición de las prioridades de las políticas urbanas. Estas políticas – junto con las de desregulación económica – pasaron a otorgar un rol protagónico al capital privado en el desarrollo urbano.

La atracción de inversiones privadas se convierte en un objetivo clave para

contrarrestar la declinación económica de las ciudades, contribuir a su re posicionamiento en el escenario global y aumentar la base de los recursos fiscales. La extensión del campo de las políticas locales ha implicado la emergencia de acciones de cuño empresarial y de “promoción del territorio”, junto con el “marketing de las ciudades”.

Conceptualmente la noción de nueva política urbana del gobierno local sintetiza los nuevos ingredientes que adquieren particularmente las políticas de regeneración urbana en las últimas décadas: por un lado, un fuerte apoyo estatal al capital privado para la revitalización de la ciudad, en donde ésta aparece como “negocio”. Por otro lado, un régimen político urbano, en el cual los intereses públicos y privados se amalgaman para definir las decisiones de gobierno (Cuenya, 2004).

Intereses que se articulan en los GPU: ilustraciones de la experiencia argentina

Las tres modificaciones claves que producen los grandes proyectos en la estructura de la centralidad, antes señaladas, están posibilitadas y en casos organizadas por un conjunto de intereses económicos, funcionales y políticos dominantes que, operando en distintas escalas y con distintas lógicas, van a empujar hacia la creación de una nueva centralidad.

Como diría Soja, se trata de múltiples ejes de poder y estatus que dan cuenta de una sociedad más polarizada que la del

pasado y que ha ido tomando forma a partir de la reestructuración global (Soja, 2008). Incluyen fuerzas que operan simultáneamente desde afuera hacia adentro y desde adentro hacia afuera, creando una morfología de la centralidad urbana diferente a la que conocíamos veinte años atrás.

Intereses vinculados a la propiedad del suelo y al capital inmobiliario

La experiencia argentina muestra que los intereses vinculados a la propiedad del suelo y al capital inmobiliarios en grandes proyectos están representados por un espectro de actores nacionales e internacionales, que incluye principalmente: propietarios del suelo, grandes desarrolladores-constructores, pequeños y medianos inversores, inversores-usuarios y operadores inmobiliarios.

(1) El Estado Nacional es uno de los principales propietarios de grandes extensiones estratégicamente ubicadas. La oportunidad de captar la valorización del suelo central re-urbanizado explica que en los últimos treinta años la iniciativa de impulsar grandes proyectos recayó especialmente en el Estado Nacional. Los grandes emprendimientos en las ciudades argentinas se desarrollan en terrenos que quedaron parcialmente desafectados de sus antiguos usos, a raíz de la privatización de empresas de servicios públicos, principalmente ferrocarriles y puertos, convirtiéndose en una potencial fuente de ingresos a través de su venta. A comienzos de 1990, en el marco de la reforma del estado, se generó un andamiaje legal e institucional que autorizó al Estado

Nacional a vender y concesionar predios e inmuebles considerados innecesarios. Se creó también un organismo encargado de llevar adelante esta política de suelo. Con distintos nombres (Onabe; Enadief y actualmente ADIF) este ente funciona como un verdadero promotor inmobiliario.

(2) Un segundo grupo de intereses está motorizado por grandes desarrolladores. Disponiendo de suficiente capital, estos agentes están en condiciones de comprar las parcelas de suelo que los propietarios originarios sacan a la venta, y poner en marcha un proceso constructivo que termina con un entorno relumbrante. Los grandes desarrolladores incluyen considerables proporciones de capitales extranjeros. En este sentido, en Argentina se observa lo que también ha ocurrido en otras partes del mundo: la intensificación en la oferta de un capital inmobiliario, legal e ilegal, altamente especulativo, generalmente controlado por grandes empresas en donde comienzan a predominar las de carácter transnacional (De Mattos, 2002). En Argentina el impacto del proceso de globalización, en su versión neoliberal, se sintió desde fines de los 80, con el debilitamiento de los marcos regulatorios estatales, la concentración y transnacionalización de la economía. Para 1997 las cifras oficiales señalan que el 71% de los activos de las empresas locales pertenecían a capitales extranjeros. Los sectores más favorecidos fueron – además de las involucradas en las privatizaciones de empresas públicas – los servicios comerciales, financieros y profesionales. A partir de la década del 90 surge un importante sector privado dedicado a

emprendimientos inmobiliarios de decisiva influencia en el crecimiento metropolitano (Svampa, 2005).

En el marco de estas macro tendencias, la participación de empresas transnacionales y otros inversores extranjeros menores, en proyectos de renovación urbana, pone de manifiesto también que la brecha de la renta tiene un alcance internacional. En las zonas renovadas más caras de las ciudades argentinas, el valor del suelo y del espacio construido es muchísimo más bajo que en las metrópolis americanas o europeas. Por ejemplo, para 2005, en Puerto Madero el valor promedio del m² construido oscilaba entre los 2.500 y 3.000 dólares mientras que en Londres ascendía a 11.000 dólares, en Nueva York a 7.500, en París a 7.000, en Barcelona y Madrid a alrededor de 5.000 dólares² (Reporte Inmobiliario, febrero de 2005). Los principales desarrolladores del mercado inmobiliario en la ciudad de Buenos Aires confirmaron que entre 2004 y 2005 quienes financiaron la compra del terreno y la construcción de una obra para venderla terminada, un año y medio después, han obtenido una renta de entre 20 y 40 por ciento en dólares, pudiendo haber duplicado la inversión en los proyectos más exitosos (Diario, p. 12, Suplemento Cash, 2005).

(3) Un tercer grupo de intereses articulados a los grandes proyectos argentinos está representado por una multiplicidad de inversores medianos y pequeños, que incluyen chacareros, intermediarios de cereales, empresarios textiles, profesionales independientes, ejecutivos e inversores extranjeros. Estos inversores son captados por los grandes desarrolladores a través

de la modalidad de venta anticipada de los edificios. Los inversores menores invierten en los emprendimientos apenas éstos comienzan, aprovechando los precios de lanzamiento. Los desarrolladores fijan una “cotización piso” cuando se inicia la obra y a medida que avanza la construcción y va subiendo el valor, los departamentos se van vendiendo. En algunos casos, cuando estos agentes obtienen ganancias, a los pocos meses venden su participación a otro inversor para sumarse a un nuevo lanzamiento.

Dentro del grupo de pequeños inversores, se identifican los pequeños inversores más conservadores, que también apuestan a valorizar su capital inicial, pero que luego deciden conservar el bien como reserva de valor, ya sea dejando la unidad sin ocupar u ofreciéndola en alquiler a sectores de alto poder adquisitivo. Por último, están los usuarios finales que financian la construcción de un inmueble, al que tienen pensado mudarse, porque les sale más barato construir que comprar una unidad terminada.

En Puerto Madero, según una encuesta realizada por Puerto Madero Real Estate, para 2005, todos los proyectos que se encontraban en construcción estaban vendidos prácticamente en su totalidad. Y, en algunos casos, estaban siendo ofrecidos en una segunda venta antes de terminados.³ Los inversores más hábiles llegaron a duplicar su capital invertido en algunas operaciones. La evolución de nuevos desarrollo entre 2005 y 2008 – según la misma encuesta – muestra que el incremento en el precio por metro cuadrado construido en la zona fue de alrededor del 20%.⁴

Un estudio sobre Puerto Norte, Rosario, también mostró que los primeros edificios construidos por un desarrollador local, en terrenos adquiridos a un antiguo operador portuario, fueron financiados enteramente con el aporte de pequeños inversores, que compraron los departamentos desde “el pozo”, es decir al inicio de la construcción. En este caso, es interesante notar que el proceso de captación de inversores se realizó prácticamente sin necesidad de ofrecer los productos al gran público, sino difundiendo la iniciativa entre los conocidos del desarrollador, en los ambientes de negocios o en los lugares de encuentro de los sectores pudientes, como el club de golf (Cuenya, González, Mosto y Pupareli, 2008).

La afluencia de inversores de origen local al mercado de bienes raíces se verificó no sólo en las áreas de grandes proyectos sino en la actividad constructora de nuevos edificios en prácticamente todas las ciudades del país. Luego de la crisis económica de 2001/2002 la inversión en propiedades resultó ser la más atractiva en materia de seguridad para las clases medias y altas.⁵ La tendencia a las inversiones inmobiliarias se basó especialmente en las superrentas generadas por *commodities* agrícolas, como la soja, cuyo precio internacional alcanzó dimensiones nunca vistas en el pasado. Pero se apoyó también en la alta rentabilidad de la industria, generada por un dólar revalorizado en términos de la moneda local que permitió condiciones exportadoras de alta rentabilidad, y protección cambiaría a industrias que habían sido dañadas por un dólar subvaluado en la década anterior.

Los sectores ganadores del plan económico impulsado a partir de 2003 salieron a acopiar propiedades como alternativa de ahorro a futuro. Tanto los sectores ligados al campo como a la industria demandaron departamentos estándar para invertir, como también propiedades lujosas para vivir (Cuenya, González, Mosto y Pupareli, 2008).

La más reciente crisis financiera internacional modificó el papel de los medianos y pequeños inversores extranjeros, especialmente en lugares como Puerto Madero. Estos agentes – que representan entre un 15% y un 20% del negocio inmobiliario en la zona – en lugar de continuar con las compras comenzaron a vender departamentos, con rebajas de hasta un 20% en el precio final. De acuerdo a los operadores inmobiliarios, estas rebajas no lograron, sin embargo, derrumbar los precios más caros de esta zona de la ciudad. Los inversores argentinos prefieren no vender y esperar que el escenario de incertidumbre se aclare. Más aún, la expectativa de esos agentes es que si el Gobierno Nacional aplica la legalización de dinero no declarado y depositado en el exterior, tal como anunció, va a haber un aumento de la demanda de los productos ofrecidos en este barrio *premium*.

(4) Las empresas de bienes raíces que tienen sus oficinas en Puerto Madero incluyen a firmas tradicionales locales como Achaval Cornejo, Bulrrich, Tizado, Toribio Achaval y Aranalfe, junto con otras de perfil internacional de más reciente aparición en el mercado, como, Bowers and Simmons, L'immobilière d'excellence, Intelligent

Architecture, Puerto Viamonte Real Estate Service S.A., entre otras.

Intereses vinculados a los consumidores finales de los productos inmobiliarios: las empresas de alta gama y la nueva elite

El universo de intereses funcionales en grandes proyectos contemporáneos comprende una demanda corporativa e individual compuesta por empresas nacionales y trasnacionales, así como consumidores de muy altos ingresos, que incluyen al turismo global. En Argentina no hay datos precisos sobre el perfil de los consumidores individuales. Sin embargo, tanto los precios de venta como la información que suministran los desarrolladores y operadores inmobiliarios a través del marketing dan cuenta del tipo de demanda a la que los emprendimientos apuntan a satisfacer. La demanda de empresas está mejor registrada y es fácilmente identificable porque muchas firmas líderes han construido sus propios edificios, los que se exhiben como símbolos de la empresa y se designan con los nombres de las empresas.

Los casi 20 años de desarrollo de Puerto Madero permiten una descripción bastante afinada de la gama de intereses funcionales. Hacia fines de la década de 1980, el proyecto fue concebido para satisfacer una demanda residencial, de oficinas y servicios terciarios, tanto de pequeña escala como de nivel corporativo.

Durante 1990, los antiguos docks rehabilitados alojaron mayoritariamente oficinas y restaurantes, en una superficie de aproximadamente 320.000m². Hacia 1996, se inició la construcción al lado este de los diques, abarcando una superficie que casi triplica la anterior (1.500.000 m²), con un tipo de edificios similares a los antiguos docks, con no más de 10 pisos y usos predominantemente mixtos.⁶ Finalmente llegó la proliferación de torres vidriadas con vista a río y emprendimientos cada vez más lujosos, con inversiones millonarias en dólares, con la firma de renombrados estudios de arquitectura nacionales y extranjeros e impulsados por una demanda que se describe como de “consumidores VIP”.

Los usos corporativos incluyen oficinas, bancos, seguros, hoteles, restaurantes, complejos de cines, centro de convenciones, club náutico, bancos, almacenes, centros de estética e indumentaria exclusiva, joyerías, casas de muebles y decoración, salones de eventos, negocios de venta de autos y motos nacionales e importados y un gran número de oficinas de bienes raíces. Los edificios empresariales *premium* a orillas del río se exhiben como hitos arquitectónicos y urbanos, en donde la experimentación con materiales y nuevas tecnologías es un rasgo distintivo. Prestigiosos estudios de arquitectura articulan su trabajo con firmas de avanzada en materia de ingeniería de estructuras y fachadas.⁷

Para tener una idea del perfil de la demanda corporativa basta tomar como ejemplo al Standard Bank.⁸ A comienzos de 2009, esta firma financiera internacional

mudó sus oficinas al edificio Madero Office, una torre de 17 pisos en el extremo norte de Puerto Madero. De acuerdo a información suministrada por la prensa, cerró un contrato por 12 millones de dólares durante los tres primeros años, lo que equivale a unos U\$5500.000 de alquiler por mes. La superficie ocupada por la empresa en el nuevo desarrollo es de 17 mil metros cuadrados. El convenio firmado con la desarrolladora Raghsa (dueña de varios edificios en la zona) tiene una duración de diez años con opción a otros diez (El Cronista.com, 18/2/2009).

Otro ejemplo ilustrativo de edificio empresarial es la torre que ha construido la empresa petrolera YPF, con diseño del arquitecto Cesar Pelli. Es el edificio más alto de Buenos Aires, con 160 metros, un costo de alrededor de U\$5 170 millones.

El tipo de productos que demandan y promueven las empresas hoteleras y los turistas internacionales de altos ingresos incluye, por ejemplo, el hotel St. Regis. Esta es una de las marcas más lujosas que opera la cadena Starwood Hotels & Resorts. El desarrollo de este emprendimiento está a cargo de un mega grupo europeo (Libra Holdings y su vertiente local First South American Investment FSA). Demandará una inversión de 52 millones de dólares y contará con 160 habitaciones, suites, dos pisos de departamentos de extremo lujo, cuyos propietarios accederán a todos los servicios del hotel, y otros servicios exclusivos.⁹

El carácter de los usos residenciales está bien reflejado en el marketing del proyecto Onix, que desarrollará la empresa Zencity en el Dique 1, con una inversión aproximada de 150 millones de dólares. Se orientan

hacia “un público moderno y vanguardista” que busca una combinación entre profesión y vida personal. De allí que el mega emprendimiento está compuesto por estudios mono-ambientes, residencias y *amenities*. Los edificios tienen balcones escalonados, que componen una serie de terrazas con piscinas, jardín y jacuzzi privados. Según declaraciones de la presidenta de la empresa, se buscó “una ambientación distinta, inspirada en el estilo de los hoteles de Las Vegas con mucha vegetación, cascadas y espejos de agua”. Esta ambientación, aunque es un recurso arquitectónico muy usado en otros lados, no lo es en Buenos Aires (Diario La Nación, Suplemento Propiedades).

También, el emprendimiento Madero Harbour, considerado el más ambicioso de la zona, a ser desarrollado por la empresa Newside es muy ilustrativo de la variedad y jerarquía de los usos que ofrecerá a sus residentes *vip* en 300.000 m²: un centro comercial con 150 locales, 10 salas de cine, consultorios externos, un centro para tratamientos estéticos, un hotel boutique 5 estrellas, *lofts* para profesionales, tres edificios de apart-hotel, un edificio de oficinas con helipuerto y una Plaza de Artes.

El marketing del que será el emprendimiento residencial más caro de Puerto Madero – el Aleph – refleja la veta “progresista” de la ideología de la elite y de quienes producen sus espacios. El edificio será ejecutado por el desarrollador Faena con diseño del famoso arquitecto inglés Norman Foster. Según Alan Faena: “Invertimos a largo plazo, por eso convocamos a Foster, el arquitecto más prestigioso del mundo, que representa la nueva arquitectura, el New

Urbanism, la forma en que vamos a tener que entender la arquitectura del futuro, a partir de una clara optimización de la energía y los recursos naturales, a partir de un mayor grado de conciencia”. Norman Foster también aportó su visión a través de un comunicado de prensa.

En la mente de Alan existe una gran dimensión cultural. Creo que lo emocionante aquí es que a medida que trabajamos juntos en este proyecto, fomentamos el potencial de la cultura como anclaje, no sólo en términos de las artes visuales sino desdibujando los límites entre el ocio, la comunidad, los hoteles y lo residencial. Es lo que le da una dimensión única al proyecto, porque combina espacio público, espacio cívico, densidad urbana y lo fundamental para mí es que es muy emocionante en términos arquitectónicos. (Infobrand Digital, setiembre de 2008)

En suma, las aspiraciones, demandas y estilos de vida de la elite que decide vivir y trabajar en los espacios de nueva centralidad, (interactuando dialécticamente con el marketing de los desarrolladores) inciden en el perfil de los lugares, en términos del tipo de usos, jerarquía, calidad físico ambiental, confort urbano, innovación en el diseño, seguridad y exclusividad de inmuebles y espacios. Las denominaciones que la publicidad utiliza para vender los productos y entornos describen la calidad de vida de las elites que los utilizan. Productos y usuarios son un binomio que refleja bien la articulación entre sociedad y espacio en los grandes proyectos urbanos.

Como dice Harvey, en un mundo marcado por el consumismo la calidad de vida

urbana se ha convertido en una mercancía, como la ciudad misma:

[...] la inclinación posmoderna da estimular la formación de nichos de mercado – tanto en los hábitos de consumo como en las formas culturales – acecha la experiencia urbana contemporánea, con un aura de libertad de elección siempre que se disponga de dinero para ello. (Harvey, 2008, p. 31)

La ocupación de lugares separados y diferenciados del resto de los grupos sociales determina la auto-segregación espacial, que es un rasgo típicamente urbano. Estos consumidores están en condiciones de realizar “gastos conspicuos”, esto es, consumos que sobresalen de los patrones medios de consumo con el fin de hacer evidente que se pertenece a cierto estrato social pudiente. En palabras de Jaramillo:

La diferenciación se establece mediante la exclusión a través de la solvencia: quienes no poseen ese nivel de ingresos no pueden incurrir en esos gastos, lo que hace que el mismo consumo se convierta en señal de rango social. (2003, p. 36)

En Argentina, la auto-segregación como un fenómeno cultural típicamente asociado a las clases ganadoras de la economía postfordista (nuevos ricos y clase alta tradicional) se verificó también en la proliferación de urbanizaciones cerradas en la periferia (barrios privados, countries y chacras). Hacia 2005 más de 600 emprendimientos de este tipo se habían registrado en todo el país. Pero, a diferencia de estos “enclaves fortificados” periféricos,

donde “las clases altas y medias-altas ejercitaron un estilo de vida caracterizado por una intensa vida social y recreativa” (Svampa, 2005), las nuevas centralidades alojan empresas y profesionales superiores que han decidido establecerse en los lugares más accesibles de la ciudad, manteniendo allí sus residencias, sus lugares de trabajo y sus conexiones con el mundo global.¹⁰ Estos enclaves también albergan al creciente turismo mundial.

Los intereses del gobierno local

En Argentina, el gobierno local tiene un rol estratégico en la producción de grandes proyectos urbanos. Sin ser el propietario del suelo, ni el poseedor de capital inmobiliario el municipio argentino dispone de un poder jurídico que le permite cristalizar la estructura espacial a través de normas administrativas que regulan los procesos de creación y uso de suelo urbano, así como de la ejecución de obras públicas. Estas actuaciones, a su turno, inciden en la valorización del suelo (plusvalías urbanas) que experimentan los terrenos reconfigurados como nuevos distritos de centralidad.

Concretamente, es el municipio el que, a través de sus cuerpos ejecutivos y legislativos, debe decidir no sólo si resulta de interés para la ciudad la ejecución de grandes proyectos urbanos, sino que también debe establecer las condiciones urbanísticas bajo las cuales se va a producir ese desarrollo. Es indudable que cuando se autoriza a que ciertas áreas, que figuran en el código urbano como distritos portuarios o ferroviarios o

como distritos transitorios sin uso definido o como áreas verdes, se reconvirtan en nuevos espacios de centralidad (pudiendo albergar torres residenciales, oficinas, clubes náuticos) se viabiliza un proceso de valorización extraordinaria del suelo en dichas áreas.¹¹

Es en el Plan Maestro y en el conjunto de ordenanzas y demás documentos que lo complementan (estudios de factibilidad, convenios y acuerdos) donde se plasma el doble componente urbanístico y económico del gran proyecto urbano. Es aquí donde se define, entre otras cosas, la cantidad de suelo que destinará a uso público y a uso privado, el régimen de usos admitido, la edificabilidad de ese suelo y el nivel de infraestructura vial, todo lo cual incide en los precios futuros que tendrá las parcelas en el mercado. El plan maestro de un gran proyecto es entonces un documento urbanístico – que expresa una concepción físico funcional de la ciudad – y es al vez una ecuación económica – que permite calcular la viabilidad y la rentabilidad de las operaciones urbanas que se van a llevar a cabo en ese lugar. El plan maestro determina también en qué medida el nuevo entorno a construir va a alterar la fisonomía pre-existente de la ciudad: si va a exigir la erradicación de asentamientos irregulares eventualmente localizados en el lugar o va a contemplar la inclusión de un componente de vivienda social dentro del perímetro o fuera de él; si va a requerir la demolición o va a preservar edificios de valor patrimonial; si va a contemplar o no medidas para evitar posibles procesos de gentrificación en el entorno inmediato; si va a establecer

soluciones alternativas para los usos productivos que quedan desafectados en el área; si el suelo destinado a espacio público va a estar integrado al resto de la ciudad o divorciado de ella. En definitiva, la política urbana sintetizada en el Plan Maestro y los documentos que lo complementan condensa una tensión y un conflicto latente entre intereses públicos y privados.

Claro que los estados locales no son agentes neutros. Sus intervenciones están determinadas por los intereses y conflictos sociales que subyacen en sus distritos, por la lógica de su funcionamiento interno y naturalmente por la orientación política de las autoridades en ejercicio del poder. De acuerdo a ese conjunto de determinaciones, los procesos de producción de grandes proyectos en Argentina muestran modos diferentes de resolución de la tensión y el conflicto entre intereses públicos y privados.

Conflictos entre el interés público y privado en grandes proyectos argentinos

Examinaremos las vías de resolución de los conflicto en tres casos estudiados: Puerto Madero y Proyecto Retiro en la ciudad de Buenos Aires, y Puerto Norte en Rosario. El primero ha sido ejecutado, el segundo está paralizado luego de más de una década de propuestas y debates, y el tercero se encuentra en ejecución. Los tres se implantan la desafectación de terrenos públicos con usos ferroviarios y portuarios

Puerto Madero

Figura 1 – Puerto Madero



Puerto Madero significó la reurbanización de un área portuaria fuera de actividad, de una extensión de 170 hectáreas, con una localización privilegiada, lindante con el centro administrativo financiero, que albergaba un conjunto de edificios degradados pero de alto valor patrimonial que son los antiguos docks del puerto.

Durante la producción de Puerto Madero no hubo conflicto manifiesto entre intereses públicos y privados, por tres razones básicas. En primer lugar, porque hubo una estrecha amalgama entre los intereses del sector público y los intereses privados corporativos. La propuesta urbanística fue

compatible con la ecuación económica del estado y de los sectores privados. Esta propuesta consistió esencialmente en la producción de suelo urbanizado y la comercialización mayorista de ese suelo a inversores – desarrolladores que estuvieran dispuestos a construir sobre ella. El suelo pertenecía al Estado Nacional (estaba en manos del puerto) y el financiamiento de la infraestructura se realizó con las ventas de las tierras.¹²

En segundo lugar, tampoco hubo conflicto social. La materialización de este enclave opulento pudo concretarse sin conflicto social porque en el área no había

población localizada que pudiera ejercer resistencia frente al desalojo. Es decir que el desarrollo de Puerto Madero no implicó la usual “destrucción creativa” de la renovación urbana capitalista, que tiene como costo el desalojo masivo de población.¹³

En tercer lugar, los intereses del municipio y los del gobierno nacional se articularon fácilmente porque cuando se gestó el proyecto, hacia fines de 1980 y comienzos de 1990, las autoridades municipales dependían del gobierno nacional. Esta confluencia se cristalizó en la creación de un organismo mixto, la Corporación Puerto Madero, concebida como una Sociedad Anónima, propiedad por partes iguales del Estado Nacional y de la municipalidad de Buenos Aires, bajo la responsabilidad de un directorio integrado por 6 miembros. La nación aportó el suelo y el municipio la elaboración del Plan Maestro y la capacidad de valorizar el suelo que le otorgaba su competencia sobre la normativa urbana.

Por otra parte, en la actualidad, con el barrio ya construido, la potencial violencia asociada a los contrastes socio-espaciales que impone su nueva geografía en la ciudad pre existente, no solamente está controlada por cuerpos de seguridad, sino que está silenciada. De acuerdo a una interesante crónica escrita por un escritor y periodista, Orlando Barone,

Ahí vive gente invisible. Así como en Suiza las cuentas bancarias son de gente invisible, los que viven en Puerto Madero son invisibles. No se ven los habitantes estables, estarán en el auto polarizado, en el barco, si lo tienen. Nunca están en la calle.

El mundo que si se ve es el mundo de los obreros de la construcción y vendedoras de comida, un mundo que nunca se cruza con el otro, el de los “habitantes”.

Este modelo, gestado y desarrollado en plena vigencia de las políticas neoliberales, sigue siendo exhibido como un modelo “exitoso” por los actuales gobiernos de la ciudad y de la nación. Esto ocurre a pesar de que el gobierno de la ciudad ya no depende de la Nación, que ambos gobiernos tienen orientaciones político-ideológicas distintas, y que el gobierno nacional ha buscado distanciarse notoriamente de las políticas neoliberales de la etapa anterior.¹⁴ En este escenario, es interesante notar que la Corporación Puerto Madero no sólo sigue siendo sostenida por ambas instancias de la administración pública sino que además busca exportar su *know how* a otras ciudades y a otros países.¹⁵

Desde la óptica pública, Puerto Madero se concibe como un símbolo de la ciudad, cuyo éxito radica en las cifras redondas del negocio inmobiliario: todos los terrenos fueron vendidos en un tiempo corto, la superficie construida ha alcanzado los 550.000 metros cuadrados, la población ha ido en aumento y la urbanización atrajo inversiones millonarias de modo sostenido a pesar de la crisis económica argentina de 2001-2003 y de la actual crisis financiera internacional.

Sin embargo, hay una cuestión de fondo que no se discute ni se transparenta a la ciudadanía: el verdadero monto y aplicación de los fondos recaudados por la Corporación. Esto es objeto de reclamos por parte de organizaciones de la sociedad y de algunos

sectores dentro de la propia administración local (legisladores de la oposición y defensoría del Pueblo). La legislación municipal establece claramente cuál debe ser el destino de los fondos recaudados, pero hay acusaciones acerca de que eso no se cumple.¹⁶ Los balances de la Corporación no son de fácil acceso, aunque el del 2009 está disponible en el sitio *web*, y las demoras en su presentación han sido observadas por los órganos auditores.

Aún sin disponer de las cifras oficiales, se sabe que la venta de suelo fiscal urbanizado exigió fuertes inversiones públicas en infraestructura, las que resultaron fundamentales para atraer las inversiones privadas. Pero, además, una vez vendido el suelo y construido los inmuebles, la Corporación tomó a su cargo el mantenimiento de los espacios públicos (calles, plazas, iluminación, semaforización y espacios verdes). Realizó también una importante inversión en la aldea Costanera Sur, fuera de su jurisdicción, con la lógica de que no podía existir un espacio degradado junto al este espacio exclusivo de la ciudad. A estas inversiones hay que agregar el costo de sostenimiento de la propia Corporación; los sueldos y honorarios de sus empleados, así como los gastos de funcionamiento de sus exclusivas oficinas en el propio Puerto Madero.

En suma, puede decirse que el modelo Puerto Madero tiene tres ingredientes que cuestionan fuertemente la legitimidad de su "éxito": 1) las tierras y edificios públicas que eran un patrimonio de toda la ciudadanía han sido vendidas a un reducido grupo de promotores inmobiliarios,

inversores y usuarios de muy altos ingresos; 2) las plusvalías captadas por el sector público a través de esta operación, han sido aplicadas en el mismo sitio, con lo cual las inversiones públicas terminaron beneficiando principalmente a los usuarios de este barrio y reforzando la diferenciación socio espacial los otros barrios de la ciudad que no reciben inversiones ni privilegios equivalentes; 3) el organismo a cargo de ejecutar el modelo actúa como una empresa privada que administra bienes públicos sin rendir adecuadas cuentas a los entes que deben salvaguardar el interés público general.

Proyecto Retiro

El Proyecto Retiro es un proyecto frustrado. En este caso, al igual que el Puerto Madero, las tierras también pertenecen al Estado Nacional que las administra a través del Onabe. Fue presentado por el Estado Nacional como uno de los más ambiciosos emprendimientos inmobiliarios de la historia de la ciudad, que generaría inversiones por un valor de 1.000 millones de dólares y crearía un nuevo entorno en el lugar más codiciado de Buenos Aires: el área de Retiro. La propuesta inicial consistía en reestructurar las estaciones terminales de transporte ferroviario para poder liberar unas 130 hectáreas que serían destinados a nuevos usos jerárquicos: un moderno centro de transporte público, edificios comerciales y zonas residenciales de alto estándar, centros culturales, hoteles de nivel internacional, y espacios verdes (Cuenya, 2004).

A diferencia de Puerto Madero, el Proyecto Retiro fue un escenario de permanentes conflictos entre el Estado y la sociedad civil, así como dentro del propio Estado. Los conflictos llevaron a elaborar tres propuestas de proyectos que, sin llegar a convertirse en Planes Maestros, expresaron tres modalidades de tensión entre los intereses públicos y privados.¹⁷

La primera propuesta fue lanzada en 1991 por el Poder Ejecutivo Nacional. El PEN tenía un interés claro y explícito en liberar tierras e inmuebles del uso ferroviario para su venta y explotación con otras funciones. En el contexto de un fuerte desfinanciamiento público, al menos una parte de esos recursos se aplicaría al pago de subsidios a los concesionarios de los servicios ferroviarios de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires; esa obligación fue contraída con la privatización de los ferrocarriles en el marco de la reforma del Estado.¹⁸

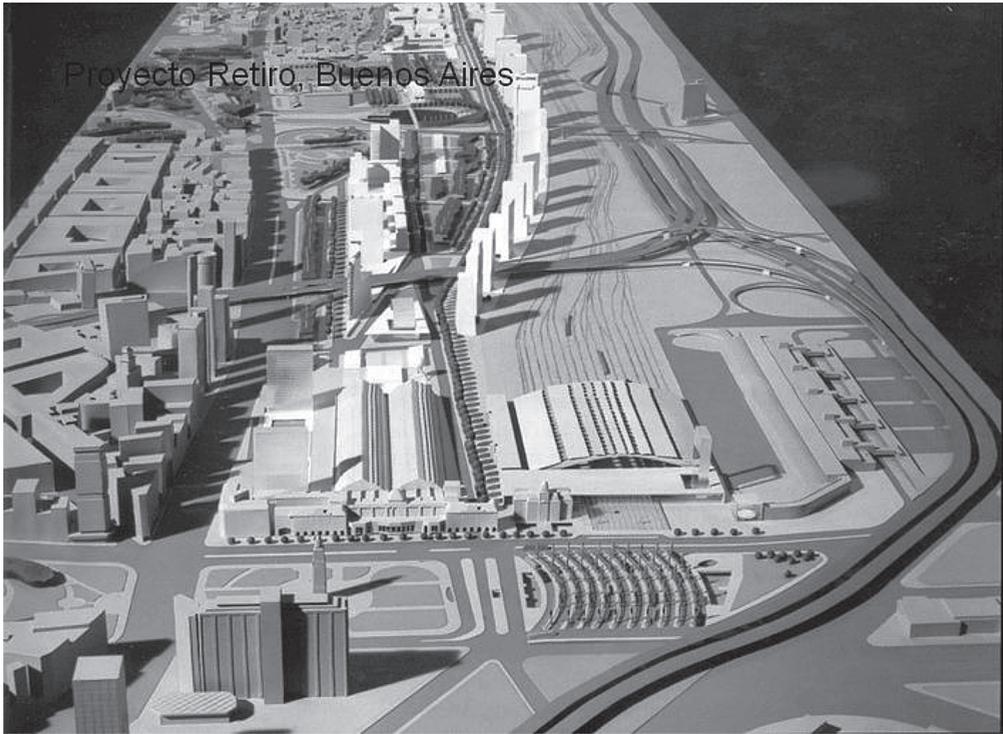
En consecuencia, el esquema funcional y urbanístico de esa primera propuesta reflejó una ecuación económica favorable para el Estado Nacional. Dejaba la mayor cantidad de tierras libres para el re-parcelamiento y su venta a desarrolladores privados, trasladando la estación de trenes del ferrocarril Mitre (la estación más próxima a la valorizada Av. Libertador) y dando por sentada la erradicación de la villa 31, la más antigua de la ciudad. Esta propuesta, no sólo confrontó con los intereses de la villa 31, que acredita una larga historia para permanecer en el sitio, sino que también recibió una oleada de críticas por parte de un amplio espectro de actores sociales, incluyendo al órgano legislativo del Gobierno de la Ciudad de

Buenos Aires. Por ello el proyecto debió ser re-definido.

Una segunda versión fue elaborada a partir de un concurso nacional de ideas, en el que participó activamente la sociedad de arquitectos. Las bases del concurso marcaron un importante re-direccionamiento del proyecto original del Estado Nacional, en varios sentidos: 1) se definió la vinculación ferroviaria de Retiro con el Puerto y se prohibieron los edificios de oficinas tal como proponía el proyecto original; 2) se buscó garantizar las obras ferroviarias antes que el desarrollo urbanístico; 3) se estableció que la mayor parte de la superficie debía destinarse a espacios públicos y áreas verdes. Pese a estas positivas orientaciones, las bases del concurso no cuestionaron la solución del transporte ferroviario del proyecto oficial (en cuanto a la disposición funcional y territorial de las terminales de trenes) y tampoco aludieron a la presencia de la villa 31 y a la necesidad de plantear una solución sus miles de habitantes localizados en el área por varias décadas. Más bien se dio por sentado que la Municipalidad debía ocuparse de sacar a la villa del sitio.

La propuesta ganadora del concurso fue objeto de una nueva oleada de críticas por parte de un conglomerado de instituciones y especialistas en transporte, ferrocarriles, urbanismo y medio ambiente.¹⁹ Las objeciones centrales fueron: 1) la mala solución técnica del transporte;²⁰ 2) el costo exorbitante que suponía tanto la nueva estación como la reconstrucción de vías principales de circulación, con sus instalaciones, a lo largo de 4 Km; 3) la pretensión de aprovechar el valor inmobiliario de una de las reservas más

Figura 2 – Proyecto Retiro



valiosas de la ciudad para construir ingresos de corto plazo para la “caja” de las finanzas públicas.

Una tercera versión del proyecto fue lanzada públicamente en 2001. La misma fue producto de una nueva iniciativa del ejecutivo nacional que, para entonces, estaba representado por nuevas autoridades.²¹ La reurbanización en el área de Retiro se anunció como un plan a 10 años que seguiría el modelo adoptado en Puerto Madero. El proceso de producción del proyecto en esta etapa duró un poco más de 1 año, al cabo del cual, quedó paralizado.

Esta tercera propuesta fue la que finalmente logró el mayor consenso social. Sus dos ingredientes fuertes consistieron en dejar la Estación de Trenes Mitre en su ubicación original y dejar también la villa 31 en el área, construyendo viviendas sociales para sus habitantes. La propuesta recogió desde el punto de vista urbanístico las aspiraciones de la mayor parte de actores involucrados y neutralizó las principales fuerzas opositoras. Sin embargo, no pudo hacerse compatible con una ecuación económica aceptable para Nación y Ciudad. La permanencia de la villa implicaba una baja en el valor del suelo,

lo que iba en contra del objetivo principal buscado con la intervención. Por otro lado, no se disponía de recursos suficientes para financiar viviendas sociales en el área, ya que los fondos que se recaudaran con la venta del suelo debían permitir las costosas obras de remodelación ferroviaria (construcción de la estación de transferencia y otros edificios emblemáticos).

Además de los conflictos entre intereses públicos y privados, el proyecto Retiro es un ejemplo emblemático de las enormes dificultades que supone la gestión de este tipo de emprendimiento. Estas dificultades se hicieron evidentes ante la ausencia de un liderazgo en la conducción, cuando más de un organismo debe tomar decisiones claves, cuando no hay compatibilidad en los intereses de los organismos públicos y cuando tampoco existe un marco institucional y legal adecuado para una gestión asociada entre jurisdicciones de distinto nivel.

Puerto Norte

Puerto Norte es una de las intervenciones urbanísticas más importantes de la ciudad de Rosario en toda su historia. Consiste en la reurbanización progresiva de unas 100 has, estratégicamente ubicadas en una zona próxima al área céntrica de la ciudad. Posee un extenso frente sobre el río, lo que le otorga un valor paisajístico excepcional. El área se caracteriza por haber sido un nudo crítico de transporte ferroviario y portuario. Desde el punto de vista dominial el área incluye tierras públicas pertenecientes a Estado Nacional

(administradas por el actual ADIF) y tierras privadas de particulares y empresas.

Puerto Norte es un ejemplo muy interesante de cómo ha ido evolucionando la perspectiva del gobierno local y la representación del interés público *versus* los intereses privados través de la configuración de sus espacios estratégicos.

Desde la década de 1960 la ciudad, a través de sus planes, ya le había asignado al área un destino básicamente de espacio verde público. Esto es importante porque la aspiración colectiva de abrir la ciudad al río y generar un sistema regional de espacios verdes públicos fue sostenida por el los gobierno intendentes socialistas que gobiernan la ciudad por segundo tercer período consecutivo, desde 1995 hasta la actualidad.

En la década de 1990, en un contexto de plena vigencia de políticas neoliberales, escasez de recursos públicos, disposición del Estado Nacional para comercializar el suelo desafectado de usos ferro-portuarios, y presión de los desarrolladores privados para obtener indicadores urbanísticos que les permitieran re-urbanizar sus predios, el Municipio tomó dos medidas en defensa del interés público. En primer lugar, firmó un convenio con la Nación, por el cual, un 40% del suelo de propiedad de la Nación debe cederse a la ciudad para espacio verde público dentro de los límites de Puerto Norte. En segundo lugar, frenó una propuesta presentada por un empresario local para levantar torres, un campo de golf y un puerto náutico; en su lugar llamó a un concurso nacional de ideas para generar un plan maestro en el que deben encuadrarse las propuestas privadas.

La política que se definió para el área, a partir de 2003, busca promover la inversión privada para ejecutar las obras, pero ejerciendo la planificación y gestión del proyecto urbano desde el Estado, de manera de captar los beneficios generados por el desarrollo urbano para un desborde de los beneficios sobre las áreas más carenciadas. Al exponer los lineamientos de esta política, la Secretaria de Planeamiento manifestó la intención de evitar que los desarrollos inmobiliarios privados conviertan al río en un espacio casi privado (como Puerto Madero) y, por el contrario, exigir la donación de tierras frente a la costa para parques públicos y avenidas, además de construir frente a la costa las ramblas y paseos frente al río. En su exposición de las Ordenanzas de Puerto Norte ante el órgano legislativo, la funcionaria dijo que no creía que hubiera otro caso de urbanización en el que se hayan logrado tantas tierras para uso público (Declaraciones de la Arq. Mirta Levin a El Ciudadano, 18 de agosto de 2005).²²

El problema crítico que enfrenó el municipio para cumplir con todos los objetivos fue la carencia de instrumentos específicos que le permitan capturar las plusvalías generadas en el área en virtud

de sus propias actuaciones. La Ordenanza de Urbanización que dispone Rosario para regular la producción de suelo urbano es relativamente moderna comparada con la de otras ciudades (exige a los urbanizadores no sólo la donación de suelo para obras viales y equipamiento urbano, sino también la ejecución de esa infraestructura y la donación de suelo para vivienda social). Sin embargo, la norma no se adecua al carácter extraordinario de la valorización del suelo que genera el gran proyecto y a la importancia de exigir a los agentes privados compensaciones acordes con esas rentas.

Luego de la ejecución del primer emprendimiento privado, en una de las unidades de gestión en que fue dividida el área, el municipio diseñó un nuevo instrumento de gestión de la economía del suelo: la llamada relación de edificabilidad. Mediante este mecanismo se exige al urbanizador el 10 por ciento de lo que construya por encima de un valor base equivalente al que establece el Código Urbano para la zona aledaña. Esta compensación es un avance en relación a la Ordenanza de Urbanización. Sería importante, sin embargo, que el cálculo de la compensación no se base en el costo de obra sino en los precios del suelo.

Figura 3 – Puerto Norte



Reflexiones finales

Los argumentos más frecuentes en la literatura sostienen que, por un lado los grandes proyectos urbanos están motorizados y modelados por la voracidad de los intereses inmobiliarios y constructores – a los cuales se suman también el sector público, en la medida en que éste comienza a orientarse por una lógica de rentabilidad privada. Por otro lado, que los principales intereses que se oponen a las grandes intervenciones son los intereses sociales de los sectores amenazados o desplazados por la gentrificación.

Coincido en términos generales con esa apreciación pero, a través de este trabajo, he buscado argumentar lo siguiente: 1) los grupos de intereses en juego en torno a los grandes proyectos urbanos contemporáneos conforman una trama mucho más compleja y diversa que la del simple antagonismo entre la ciudad como negocio o como valor de cambio y la ciudad como valor de uso; 2) los intereses económicos no actúan como un bloque, hay globales y locales, especulativos y promotores, privados y también estatales; 3) el Estado tampoco sigue una lógica única, sino que ella depende de cual se su rol, ya sea como propietario del suelo, regulador de los usos del suelo o mediador de los

conflictos de intereses entre los demás actores involucrados; 4) los diversos ejes de poder pueden ir mutando conforme cambia el contexto, alterando las polaridades clásicas sociales y perfilando una trama social polimorfa y compleja que puede comprometer el desarrollo y resultado final del proyecto.

Dicho de otro modo: el medio ambiente construido está efectivamente modelado por procesos estructurales que operan en distintas escalas (la reestructuración económica del capitalismo a nivel global, la propiedad jurídica del suelo). Pero además por la acción de agentes individuales y colectivos que operan con distintas lógicas y poseen diferente capacidad transformadora: el gobierno con su orientación política, los equipos técnicos con sus planes y herramientas urbanísticas, las entidades profesionales con sus visiones sobre la ciudad, las organizaciones políticas y barriales con sus movimientos de defensa de sus lugares.

Como sostiene Harvey, el proceso urbano es un canal esencial del uso del excedente, por lo que instituir una gestión democrática sobre su despliegue geográfico es un derecho a la ciudad (Harvey, 2008). Frente a los grandes proyectos no basta sólo con oponerse retóricamente a su lógica. Es importante evitar que la utilización del excedente a través de la administración pública favorezca al capital corporativo y a las elites dominantes en el proceso urbano. Es fundamental crear instrumentos que permitan a los municipios gravar fiscalmente esos excedentes y ejercer un control democrático sobre el destino y aplicación del mismo.

En Argentina, discutir sobre grandes proyectos requiere, además, poner bajo la lupa la política que desde la década de 1990 lleva adelante el estado nacional, a través de un ente espacialmente creado para la venta de suelo y activos de empresas públicas privatizadas; y que ha venido actuado como un verdadero operador inmobiliario privado sin consulta ni control ciudadano.

Beatriz Cuenya

Arquitecta. Doctora en Urbanismo, Delft University of Technology, The Netherlands. Investigadora y Directora del Centro de Estudios Urbanos y Regionales – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEUR-CONICET). Buenos Aires, Argentina.

beatrizcuenya@gmail.com

Notas

- (1) Esta brecha de renta es plusvalía urbana, entendiendo por tal la diferencia entre el precio de compra del terreno y la renta del suelo correspondiente a su uso final. Se trata de una valorización territorial que ocurre durante la tenencia en propiedad de determinado suelo.
- (2) El constante aumento en los precios de las viviendas en las principales ciudades del mundo estuvo alentado también por la baja en las tasas de interés en un contexto de gran liquidez a nivel global, que movilizó hacia el mercado de bienes raíces un enorme flujo de dinero. Por supuesto que la especulación que motorizó las aberrantes estrategias en el sistema financiero de los países centrales terminó por la llevar al derrumbe la burbuja inmobiliaria y la economía global.
- (3) Las unidades en construcción se ofrecían bajo las siguientes condiciones de pago: 25 a 30% del precio total debe pagarse en el momento en que se arregla el negocio. Entre 40 y 50% se paga en cuotas durante la etapa de la construcción, y el saldo se abona al finalizar la obra (www.realestateconomy.com, abril 2005)
- (4) Los mayores valores se registraron en dos proyectos desarrollados por Faena Propiedades: El Aleph, con un valor de U\$S 5,400 por metro cuadrado y Los Molinos con U\$S 4,500.
- (5) En esos años, el sistema bancario no estuvo en condiciones de afrontar los compromisos en dólares generados en la etapa de la convertibilidad (1991/2001) cuando la relación peso dólar era 1\$ = 1 u\$s.
- (6) Hacia 1996 la Corporación Antiguo Puerto Madero puso en marcha la segunda etapa del plan de urbanización, para desarrollar el Sector Este de Puerto Madero. Con una superficie mucho mayor que la del oeste, requirió importantes obras de infraestructura, tanto para las aperturas de calles, como para las correspondientes redes de servicios. La superficie construida abarca aproximadamente 1.500.000 m² cubiertos (www.puertomadero.com). Edificios de este sector son: Torres River View, Edificios Terrazas de Puerto Madero, Santa María del Puerto, Madero Plaza, Torres Le Parc, Torre El Mirador y Torre El Faro.
- (7) Por ejemplo, en las oficinas Dique 4 en Puerto Madero, el estudio de arquitectura MSGSSS derivó el diseño de fachadas a las empresas CG SA (Centro Generador de Soluciones Arquitectónicas) e Hidro Building System para sus productos Technal. La gerenta de CG SA explicó: "Cada pieza de Technal tiene un complejo desarrollo de tecnología que ofrece una garantía total de su perfecto funcionamiento". El gerente de venta de Hidro Building System agregó que, "El sistema de carpintería instalado en el Dique 4 incluye ruptura de puente término en el aluminio del Curtain Wall y de las ventanas, solución que aún no ha sido desarrollada a nivel local, y esa fue la ventaja clave para que el comitente IRSA y los proyectistas se decidieran por los productos Technal". (El Cronista Comercial, 21/5/2009)
- (8) Es una empresa financiera internacional cuyo capital accionario está integrado por Standard Bank London Holdings Plc 75% y Holding W-S de Inversiones SA 25%.
- (9) Otros hoteles en la zona son el Hilton, Faena Hotel, Hotel Madero y el Universe, todos del más alto nivel.

- (10) En USA, estos sectores están liderados por los profesionales ligados a las industrias del entretenimiento, a la electrónica de alta tecnología, la biomedicina y la producción bioespacial, los corredores de bolsa, los agentes bursátiles y otros trabajadores de las finanzas y servicios de alta calificación. (Soja, 2008).
- (11) Como ya se ha señalado antes, este proceso también depende de la magnitud y naturaleza de las inversiones que se aplican en esos predios, así como de la existencia una demanda de alto poder adquisitivo dispuesta a pagar sobreprecios por disfrutar de la exclusividad del lugar.
- (12) El valor inicialmente esperado de la venta de las tierras ascendía a 300 millones de dólares (150 corresponderían al gobierno nacional y 150 al gobierno de la ciudad). A esto debía sumarse la venta de los 12 docks. El precio ofrecido por el primer dock a través de licitación pública fue de 6 millones de dólares, valor que cuadruplicó la expectativa oficial. De acuerdo con la tasación del gobierno de la ciudad, cada dock podía valer alrededor de 600 mil dólares en su estado inicial. Dada su potencialidad constructiva, fijada en 10.000 m², se estimó que ese valor podía incrementarse hasta 1,5 millones de dólares. El primer dock se vendió a 6 millones, bajando luego el valor promedio de las operaciones a 3 millones (Garay, 2001).
- (13) Esta observación no contempla el daño ambiental que podría causar el avance desmesurado de torres sobre la Reserva ecológica adyacente al área. Esto ha sido motivo de denuncias por parte de organizaciones ambientalistas y defensoría del Pueblo de la Ciudad.
- (14) En Puerto Madero, el Estado Nacional integra junto con el gobierno de la ciudad de Buenos Aires una sociedad anónima, la Corporación Puerto Madero, especialmente creada para llevar adelante el proyecto de venta y reurbanización de 170 hectáreas originariamente pertenecientes al puerto. En este ente mixto que es la Corporación Puerto Madero, el representante del gobierno de la ciudad de Buenos Aires proviene del mundo empresarial y el delegado del gobierno nacional es el mismo funcionario que promovió el proyecto hacia fines de los 80s. Actualmente la Corporación está dirigida por Eugenio Bread (ex directivo de Philip Morris) designado por el Jefe de Gobierno de la ciudad, Mauricio Macri, y por el Arq. Alfredo Garay, designado por el gobierno nacional para conducir la Corporación. Garay fue Secretario de la Planeamiento de la ciudad y actor clave en la gestación y ejecución de Puerto Madero durante la presidencia de Carlos Menem.
- (15) Mendoza en Argentina, así como Barranquillas en Colombia y Asunción en Paraguay contratarán a la Corporación Puerto Madero para llevar adelante proyectos semejantes en zonas ferroviarias y frentes costeros.
- (16) La Ordenanza n. 44.945, de 1991 establece: "La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires distribuirá el total de las utilidades producto de su participación en la Corporación Antiguo Puerto Madero de la siguiente forma: 50% planes de vivienda canalizados a través de la Comisión Municipal de la Vivienda, 23% a obras en área de educación, 25% a obras en área de salud y 2% destinado a obras en la actual reserva ecológica".
- (17) Un minucioso estudio sobre el proyecto Retiro puede verse en Cuenya (2001) y Cuenya (2006).
- (18) La motivación económica quedó registrada de modo irrefutable en el Decreto 1143/91 mediante el cual, el PEN dispuso la creación de un Fondo que se acreditaría con los recursos emergentes de los bienes inmuebles y otros activos que quedaran desafectados por la concesión y racionalización de dichos servicios.

- (19) En primer término fue la Fundación Instituto Argentino de Ferrocarriles (una ONG dedicada a la promoción de los ferrocarriles en Argentina) la que convocó a firmar una declaración pública en contra del Proyecto Retiro. Luego una consultora especializada en ingeniería del transporte (ATEC ingenieros consultores) profundizó los cuestionamientos y elaboró una propuesta alternativa a la oficial.
- (20) Se objetó el hecho de que la solución propuesta implicaba construir una nueva estación de trenes desactivando la estación del Mitre, apreciada por su correcto funcionamiento y valor patrimonial. También se cuestionó la inadecuada conexión del ferrocarril con el subterráneo.
- (21) El triunfo del partido de la Alianza en las elecciones nacionales supuestamente significaría el fin de las políticas neoliberales que había instrumentado el anterior presidente Carlos Menem. Sin embargo el nuevo gobierno debió terminar abruptamente el mandato junto con la estrepitosa crisis económico y social que atravesó la Argentina de 2001-2002, con la salida del anterior régimen de la convertibilidad.
- (22) Es importante observar que para evitar el avance del proceso de re-desarrollo en un barrio aledaño de clase media y sectores de origen obrero, se ha aprobado una normativa que prohíbe la construcción de torres sobre las avenidas y desestimula la construcción sobre pequeños predios.

Referencias

- CASTELLS, M. (1979). La intervención administrativa en los centros urbanos de las grandes ciudades. *Papers. Revista de Sociología*. Barcelona, v. 11, pp. 227-250.
- _____ (1989). La ciudad en la nueva economía mundial. Conferencia pronunciada en el acto de clausura del Master La Ciudad: Políticas, proyectos y gestión. Universidad de Barcelona, 21 de febrero. Disponible en: <http://www.fbg.ub.es>
- CASTELLS, M. y BORJA, J. (1997). *Local y global*. Madrid, Taurus.
- CUENYA, B. (2001). "Una década de propuestas y debates en torno a la gestión del Proyecto Retiro 1991/2001". In: FALÚ, A. y CARMONA, M. (org). *Globalización, forma urbana y gobernabilidad*. Córdoba, TUDelft-Universidad Nacional de Córdoba.
- _____ (2004). "Grandes proyectos y teorías sobre la Nueva Política Urbana en la era de la globalización. Reflexiones a partir de la experiencia argentina". In: CUENYA, B.; FIDEL, C. e HERZER, H. (org.) *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- _____ (2006a). Large urban projects and social actors. Forces supporting and opposing the production process of the Retiro Project 1991-2001. Tesis de Doctorado. The Netherlands, Delft University of Technology.
- _____ (2006b). Grandes proyectos como herramientas de creación y captación de plusvalías urbanas. Proyecto Puerto Norte, Rosario. *Medio Ambiente y Urbanización*. Buenos Aires, n. 65, pp. 81-108.
- _____ (2009). Grandes proyectos urbanos contemporáneos. Aportes para su caracterización y gestión. *Cuaderno Urbano*. Resistencia, v. N, pp. 229-252.

- CUENYA, B.; GONZALEZ, E.; MOSTO, G. y PUPARELI, S. (2008). Movilización de plusvalías en un gran proyecto urbano. El proyecto Puerto Norte, Rosario, Argentina. Lincoln Institute of Land Policy. Seminario de Investigación sobre Políticas de Suelo y Desarrollo Urbano en América Latina, Buenos Aires, 24-26 de setiembre (mimeo).
- DE MATTOS, C. (2002). Transformación de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización?. *EURE*. Santiago de Chile, v. 28, n. 25. Disponible en www.scielo.cl
- DIARIO CLARÍN, 23/4/2008; 12/8/2008; 21/4/2009.
- DIARIO EL CIUDADANO, 18/8/2005.
- DIARIO EL CRONISTA COMERCIAL, 31/12/2008; 18/2/2009; 2/3/2009; 14/5/2009; 21/5/2009.
- DIARIO LA NACIÓN, 18/6/1998; 2/6/2005.
- DIARIO Página 12, Suplemento Cash, 21/8/2005.
- DIARIO PERFIL, 11/2/2007.
- FAINSTEIN, S. e FAINSTEIN, N. (1983). "Regime strategies, communal resistance and economic forces". In: FAINSTEIN; FAINSTEIN; HILL; JUDD e SMITH. *Restructuring the city. The political Economy of Urban redevelopment*. Nova York e Londres, Longman.
- FURTADO, F. (2005). "Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos". In: SANTORO, P. (org.). *Gestão social de valorização da terra. Caderno Polis*. São Paulo, n. 9.
- GARAY, A. (2001). *Acerca de la gestión de proyectos urbanos: las enseñanzas de Puerto Madero*. Trabajo presentado para una publicación de la Escuela de Arquitectura de Harvard, USA, (mimeo).
- HARVEY, D. (1999). "Social justice, postmodernism and the city". In: FAINSTEIN, S. e CAMPBELL, S. (ed.). *Readings in urban theory*. Massachusetts, Blackwell Publishers.
- _____ (2008). The right to the city. *New Left Review*, 53. Disponível em: <http://www.newleftreview.org>
- JARAMILLO, S. (2003). *Los fundamentos económicos de la participación de plusvalías*. Bogotá e Cambridge, Editora Universidad de los Andes e Lincoln Institute of Land Policy.
- LÓPEZ MORALES, E. (2008). Destrucción creativa y explotación de brecha de renta: discutiendo la renovación urbana del peri-centro de Santiago de Chile entre 1990 y 2005. *Scripta Nova*. Barcelona, v. XII, n. 270 (100). Disponível em: www.ub.es/geocrit/sn/sn-270
- LUNGO, M. (2004). "Grandes proyectos urbanos. Una visión general". In: LUNGO, M. (compilador). *Grandes proyectos urbanos*. El Salvador, UCA editores-LILP.
- LUNGO, M. e SMOLKA, M. (2005). Land Value and Large Urban Projects: the Latin American Experience. *Land Lines. Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy*. Cambridge, v. 17, n. 1, pp. 3-6.
- PUERTO MADERO sitio web: www.puertomadero.com
- REPORTE INMOBILIARIO (2005). Buenos Aires, Diciembre 2005; Enero 2009.
- SASSEN, S. (1996). Cities and communities in the global economy. *American Behavioral Scientist*, v. 39, n.º 5. Disponível em: <http://abs.sagepub.com>
- _____ (1997). Las ciudades en la economía global. Simposio La ciudad Latinoamericana y del Caribe en el Nuevo Siglo. Barcelona, Banco Interamericano de Desarrollo.

- SASSEN, S. (1999). *La ciudad global*. Nova York, Londres, Tokio. Buenos Aires, Eudeba (Primera edición 1991, Princenton University Press).
- SMITH, N. (1987). Gentrification and the rent-gap. *Annals of the Association of American Geographers* 77 (3). Disponível em: <http://www.informaworld.com>
- SOJA, E. (2008). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid, Traficantes de sueños.
- STONE, C. (1993). Urban regimes and teh capacity to govern: a political econmy approach. *Journal of Urban Affairs*, Newark, v. 15, issue 1, pp. 1-28.
- SVAMPA, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires, Taurus.

Texto recebido em 13/ago/2010

Texto aprovado em 7/set/2010