



NEOLIBERALISMO, REFORMAS ESTRUCTURALES Y GRANDES PROYECTOS URBANOS: ESTADO Y ACTORES ECONÓMICOS EN EL PROYECTO PUERTO MADERO¹

Maria Manuela Corral

Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET)

Resumen: La urbanización de Puerto Madero cumplió recientemente 20 años. En numerosos ámbitos es considerada una implementación urbana modelo planteándose copiarla a nuevos emprendimientos locales o extranjeros, “exportarla”. En el presente trabajo se intenta profundizar en el conocimiento sobre dicha implementación considerándola, a partir de la bibliografía sobre las transformaciones urbanas recientes, como un Gran Proyecto Urbano en el marco del neoliberalismo. Este modelo implica una transformación del papel del Estado y su articulación con el mercado. En este marco los Grandes Proyectos Urbanos se han convertido en las últimas décadas en un importante elemento existente en las ciudades latinoamericanas. Estos proyectos, pensados para impulsar el desarrollo de la ciudad, tienen profundas implicancias en la misma. Asimismo, implican una articulación de la iniciativa pública y privada en la producción del espacio urbano. Específicamente en este trabajo se intentará dar cuenta del rol del estado en el desarrollo del Proyecto Puerto Madero en su articulación con los actores económicos privados.

Introducción

En el último cuarto del siglo veinte tomó fuerza a nivel mundial un nuevo tipo de pensamiento económico ortodoxo: el neoliberalismo. Este modelo implica una transformación del papel del Estado y su articulación con el mercado. Por otra parte, este pensamiento económico impactó en la planificación urbana, principalmente mediante un actual y particular tipo de implementación sobre las ciudades, los Grandes Proyectos Urbanos. Estos proyectos, se encuentran orientados a generar un impulso de desarrollo en la ciudad, de modo que

¹ Este artículo se enmarca en el trabajo desarrollado como parte de una beca doctoral Agencia bajo la dirección de la Dra. Beatriz Cuenya con sede en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-Conicet).

tienen profundas implicancias en la misma. Además, tienen como característica fundamental implicar una articulación de la iniciativa pública y privada en la producción del espacio urbano.

En este trabajo se busca dar cuenta de estos procesos globales a nivel local a partir de analizar, en primer lugar, las transformaciones producidas en la década del noventa por la administración Menem; y en segundo lugar, la implementación del proyecto de Puerto Madero. Asimismo, se pretende dar cuenta de su articulación.

Para organizar la exposición, el presente trabajo se divide en cuatro partes. En primer lugar, se presentan de modo sintético las políticas y reformas estructurales que se aplican en la década del noventa en la Argentina. Este proceso de transformación se encuadra en el denominado “modelo neoliberal” propuesto para América Latina, en general, y Argentina, en particular, por los organismos internacionales de crédito. De modo que en este apartado también se mencionarán de modo general los presupuestos de dicho modelo. El objetivo central de este apartado consiste en dar cuenta del nuevo rol desempeñado por el Estado y su vinculación con los actores económicos locales e internacionales.

En el segundo apartado se plantean ciertos elementos centrales de las transformaciones de las intervenciones e inversiones urbanas. De este modo se retomará a nivel teórico la incidencia del modelo neoliberal en términos urbanos intentando dar cuenta específicamente del rol de Estado en dicho proceso. Este apartado se centrará en el concepto de Grandes Proyectos Urbanos.

En el tercer apartado se introduce el caso de estudio local. Es decir, se desarrolla el caso seleccionado de Gran Proyecto Urbano buscando analizar la dinámica de los actores sociales involucrados. De este modo, se analiza el caso del proyecto de Puerto Madero (1989-2010).

Finalmente, en el cuarto apartado se plantean algunas reflexiones finales.

1. El rol del Estado y su vinculación con los actores económicos

En el presente apartado se intentará, a partir de desarrollar de forma sintética las transformaciones estructurales de la década del noventa en la Argentina, precisar algunas características del rol del Estado y su vinculación con los actores económicos.

Para dar cuenta del proceso de transformaciones estructurales es necesario comenzar señalando algunos procesos previos. En este sentido, la implementación del Proceso de Reorganización Nacional llevado adelante durante la última dictadura militar argentina estuvo orientado a la reconversión de la estructura productiva e implicó el desmantelamiento del modelo caracterizado por la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). De este modo, se estableció en la Argentina una transferencia del sector productivo al financiero. La política económica se basó en la reforma del sistema financiero, la apertura comercial y el ajuste de los precios domésticos, principalmente del salario (Castellani; 2002). Es importante señalar que se produce en este período, y en relación estrecha con el proceso de liberalización y valoración financiera, el mayor crecimiento del endeudamiento externo hasta el momento. Asimismo, se produjo una mayor concentración y centralización del capital. Estos procesos generaron las condiciones para el desarrollo de un nuevo modelo que implicó transformaciones radicales en el rol del Estado y en la estructura económica del país.

Es importante señalar, en relación a los grandes agentes económicos, que muchas empresas obtuvieron ganancias extraordinarias principalmente a partir de políticas como el Régimen de Promoción Industrial (1977), el acceso al crédito internacional, la valorización en el sector financiero a altas tasas y por ser proveedoras del Estado en condiciones de privilegio (Castellani; 2002). En consecuencia, es posible señalar que se conforma un “bloque de poder” formado por grupos económicos y empresas internacionales.

Durante el gobierno de Alfonsín, se estableció el marco institucional que permitió continuar y profundizar el proceso de concentración y centralización del capital en los grandes agentes económicos –ejemplo de ello fue la continuación con la política de promoción industrial-. La particular relación establecida entre el Estado y los grupos, conocida como “patria contratista”, implicó una masiva transferencia de ingresos hacia estos últimos a través de subvenciones, promociones, etc.

Si bien la política económica del gobierno benefició a ambas fracciones sociales, priorizó principalmente, los intereses del capital concentrado local sobre los intereses de los acreedores externos² –siempre en un marco de intento de negociación con los mismos-. En este sentido, los episodios hiperinflacionarios de fin de la década, fueron resultado de la puja distributiva al interior del sector económico –acreedores externos y grupos económicos locales- (Levit y Ortiz; 1999). Aun cuando en el período del gobierno radical se intentaron una serie de reformas sin éxito, fue necesario este fenómeno inflacionario y sus consecuencias socio-económicas para que el discurso sostenido por las corrientes neoliberales sobre el “Estado ineficiente” y su necesario retiro de la esfera económica adquiriese legitimidad a nivel del conjunto social, de modo tal de hacer viable la aplicación de las reformas.

Durante la década del ochenta la situación de los países de América Latina estuvo caracterizada por la crisis. El diagnóstico elaborado por los organismos internacionales de crédito planteaba que el escaso desarrollo de dichos países se encontraba dado por el rol excesivamente intervencionista del Estado. Por consiguiente, se planteaba como solución realizar una reducción drástica del aparato estatal (Castellani; 2002).

El Consenso de Washington

Este diagnóstico sobre la situación de los países latinoamericanos fue plasmado en las recomendaciones del Consenso de Washington. Como se mencionó, su estancamiento es explicado por la desmedida intervención estatal sobre la actividad privada (Castellani; 2002). Frente a la dificultad de los países latinoamericanos para afrontar los pagos de la deuda externa, los organismos internacionales de crédito junto a los gobiernos de los países centrales, apuntaron a garantizar su pago a partir de estas propuestas. Como señala Castellani las recomendaciones propuestas por el Consenso de Washington se pueden dividir en dos subgrupos. El primero, compuesto por las medidas tendientes a lograr la estabilización macroeconómica y el segundo subgrupo, tendientes a generar una reforma estructural del modelo. En forma general, es posible decir que todas las recomendaciones tienen como objetivo ampliar la esfera del mercado y reducir la intervención estatal (Castellani; 2002). En forma sintética estos diez puntos son: Disciplina fiscal, reordenar las prioridades del gasto público, reforma impositiva, liberalización del mercado de capitales, fijación un tipo de cambio estable, liberalización del comercio exterior, liberalización de las inversiones directas externa, privatizaciones, desregulación y derecho de propiedad.

Estas “soluciones” y recomendaciones son adaptadas en cada país, es decir, son interpretadas y llevadas a cabo a partir de los intereses y necesidades de los sectores dominantes locales, su relación con el aparato estatal y con los otros sectores sociales (Castellani; 2002).

² Obsérvese la cesación de pagos de abril de 1988.

Ley de Emergencia Económica y Ley de Reforma del Estado

Para permitir la implementación de las reformas estructurales se sancionaron a fines de 1989 dos leyes, a saber: La Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado. Estas leyes le permitieron al Poder Ejecutivo sancionar decretos con valor de ley y, por lo tanto, permiten una mayor concentración de las decisiones. Mediante la Ley de Emergencia Económica se suspendieron los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones así como otros regímenes de preferencia, y lo que es sumamente importante para el tema de este trabajo, el capítulo XXVI establece el inicio del proceso de venta de inmuebles del Estado que fueran considerados innecesarios. Por otra parte, la Ley de Reforma del Estado fijó el marco para el proceso de privatizaciones de empresas públicas y estableció las empresas sujetas a dicho proceso.

Reformas estructurales

Las reformas estructurales tienen como base el Plan Baker³ (1985) y el Plan Brady⁴ (1989) firmado por los países latinoamericanos con los acreedores externos. En este sentido, se consideraba importante, como ya mencionamos, reducir el papel del estado en la economía, generar una mayor integración mundial y reducir el stock de deuda a partir de la venta de las empresas públicas como parte de pago, generando las condiciones para la firma del Plan Brady (Gerchunoff y Torre; 1996). Este proceso incluye la capitalización de bonos de la deuda externa.

Por otra parte, es posible plantear que las reformas tienen como objetivo reducir el déficit fiscal y contener la inflación y no aumentar la productividad y la competitividad de la economía local (Gerchunoff y Torre; 1996). Esto se debe principalmente a la situación de emergencia económica en que se encuentra en ese momento el país. Las principales medidas adoptadas fueron la privatización de las empresas públicas, la apertura comercial y la desregulación de los mercados.

Privatizaciones

De manera general es importante señalar que el proceso de privatizaciones implica un cambio en la concepción del rol del Estado en la economía. Un objetivo central del proceso de privatizaciones tiene que ver con que fueron el instrumento utilizado para reducir lo adeudado a los bancos acreedores (Schavarzer; 1998). La primera etapa de las privatizaciones incluyó a ENTel y a Aerolíneas Argentinas, las empresas de teléfonos y la aerolínea respectivamente. Para fines del año 1990 casi todas las empresas seleccionadas para ser privatizadas ya habían sido transferidas al sector privado (Gerchunoff y Torre; 1996). Existen varios elementos importantes a señalar. En primer lugar, se aceptaron como medio de pagos títulos de deuda a su valor nominal y no de mercado (programa de capitalización de bonos de la deuda) de modo que dichas empresas fueron vendidas a valores bajos; en segundo lugar, se conformaron asociaciones entre los bancos acreedores, socios locales y empresas extranjeras y estas adquirieron las empresas privatizadas. Este proceso tiene una

³ Tenía como objetivo que los bancos acreedores recuperaran el capital a partir de programas de capitalización de bonos de deuda a partir de los procesos de privatización de empresas públicas.

⁴ Nuevo intento para que los bancos acreedores cobraran el capital adeudado. En el caso Argentino el acuerdo se firmó a finales del año 1991. A partir de la firma de estos acuerdos los bancos comerciales dejaron de ser los principales acreedores de los países latinoamericanos (Basualdo; 2006). Consiste en la reprogramación de la deuda externa en tanto reducción de los intereses como también en la extensión de los plazos de pago y que implicó un nuevo proceso de endeudamiento

gran importancia en el aumento de la concentración y centralización del capital al caracterizarse por implicar un número reducido de grandes agentes económicos. Asimismo, se otorgaron amplios beneficios como concesiones en situación monopólica y con una amplia libertad para la fijación de las tarifas, buscando garantizar la rentabilidad de las nuevas empresas (Schvarzer; 1998). Además, es importante señalar que las empresas se entregaron, en general, libres de deuda, asumiendo el Estado las deudas pendientes.

Es posible decir, que el proceso de privatizaciones –especialmente en los primeros casos- se encontraba orientado a favorecer a los acreedores externos y los consorcios conformados a tal efecto, más que a generar un mercado competitivo (Schvarzer; 1998). Asimismo, permitió saldar el conflicto existente entre las fracciones predominantes del capital, es decir, se reestableció el pago de los servicios de la deuda y permitió ingresar a los grupos económicos locales a mercados y áreas de actividad con bajo riesgo y con alta rentabilidad.

Apertura comercial

Entre 1989 y 1991 se alternó entre dos opciones en el intento por generar una estabilización económica en lo que respecta a la política arancelaria. Por un lado, permitir la posibilidad del ingreso irrestricto de importaciones funciona como un mecanismo disciplinador de los precios internos al ampliar la competencia de los bienes industriales locales. Por otra parte, los impuestos a la importación favorecen la reducción del déficit fiscal. Finalmente, hacia 1991 la política arancelaria se fijó a favor de la liberalización comercial. Esto afectó principalmente a los productores de bienes transables –expuestos a la competencia externa-.

Desregulación⁵

El proceso de desregulación implicó la eliminación del régimen de control de precios, de regulaciones existentes para las inversiones extranjeras y para la entrada y salida de divisas. Así como la derogación de regulaciones al comercio agropecuario, de los derechos de exportación y de algunos de los regímenes de promoción industrial⁶. A partir de 1992 las desregulaciones implementadas tienen que ver con componentes del costo industrial (trámites aduaneros, operación portuaria, etc.) (Azpiazu; 1994). Como señalan Azpiazu y Castellani, este proceso consiste en una re-regulación de los mercados tendiente a beneficiar a los capitales más concentrados, al permitir la permanencia de situaciones de privilegio mediante las que obtienen ganancias extraordinarias⁷.

El Plan de Convertibilidad

El Plan de Convertibilidad fue implementado en el año 1991 y es posible plantear que su objetivo consistió en establecer un nuevo régimen monetario y cambiario (Gerchunoff y Torre; 1996). Este Plan estableció la paridad convertible entre el peso y el dólar y prohibió la emisión monetaria que no tuviera respaldo de divisas en

⁵ “desregulación no implica dejar en manos de los mecanismos de mercado tal regulación sino que, por el contrario, se la transfiere a determinados agentes económicos que, por la propia morfología de los mercados y su posicionamiento oligopólico, cuentan con amplios márgenes para **regular** el funcionamiento de los mismo” (Azpiazu; 1994).

⁶ Es importante señalar que dentro de estas derogaciones no se incluye a la industria automotriz que continua con un régimen especial.

⁷ Esto sucede mediante situaciones mono u oligopólicas en casos como el mercado energético o el sector de comunicaciones, entre otros (Castellani; 2002).

el Banco Central. La adopción de dicho plan significó la imposibilidad de utilizar la política cambiaria. Luego de aplicado el mismo la inflación comenzó a disminuir gradualmente, de modo que, se expandió el poder de compra y reapareció la posibilidad del crédito. Asimismo, Schvarzer menciona como elementos positivos de la fijación sobrevaluada de la moneda en relación a la deuda: la reducción del coeficiente entre la deuda y el producto bruto interno, el costo en pesos de los pagos anuales y el monto de los mismos dentro del presupuesto.

Es importante señalar que el tipo de cambio y la apertura comercial alentaron las importaciones, al tiempo que se deterioró la competitividad externa de los productos locales y se desalentaron las exportaciones. Estos cambios generaron un déficit comercial creciente con el paso del tiempo (que fue compensado con el ingreso de divisas dado el contexto de reducción de las tasas de interés internacionales y la búsqueda de mejores retornos en los llamados “mercados emergentes”, proceso que mostró la dependencia del ingreso de divisas del modelo, luego de la crisis mexicana y su devaluación, con la marcada fuga de capitales y el creciente endeudamiento público). Muchas pequeñas y medianas empresas ingresaron en un proceso de crisis que dio lugar a quiebras y a un consecuente aumento de la desocupación. Sin embargo, la simultaneidad de estas reformas permitió que las grandes empresas perjudicadas en algún área fueran beneficiadas en otra (Gerchunoff y Torre; 1996). Puede decirse, entonces, que otras de las consecuencias de la implementación de estas reformas son los procesos de concentración y transnacionalización de la economía. Al mismo tiempo, la necesidad de reducción de los costos de producción de las empresas, dio lugar a un proceso de flexibilización laboral, baja de salarios y demás recortes en las condiciones de trabajo, en un contexto de incremento de la tasa de desocupación y el nivel de precariedad laboral.

Como se ha mencionado, los acreedores externos concentraron una porción creciente del gasto del Estado a partir del pago de deuda e intereses de deuda externa. Asimismo, los acreedores formaron junto a grupos locales (y empresas y grupos extranjeros) los consorcios adjudicatarios de las privatizaciones; proceso en el cual fueron beneficiados con situaciones monopólicas y con la elevación de las tarifas. De este modo el Estado genera nuevas áreas privilegiadas, “monopolios no transitorios, no ligados a la innovación” (Azpiazu; 1994). Recordemos que esto sucedió en un contexto de liberalización del mercado de capitales, pudiendo girar libremente las regalías al exterior y existiendo una paridad entre el peso y el dólar. Por otra parte, como menciona Basualdo, las fracciones dominantes locales (también con la participación de la banca internacional) se vieron beneficiadas por la transferencia de ingresos generados por la privatización del sistema jubilatorio.

En este sentido, es importante mencionar de modo general el proceso de valorización financiera propio de esta década. De modo general, es posible decir que durante toda la década del noventa existe una diferencia entre las tasas de interés a nivel internacional y la tasa local. De este modo, el sector privado aumentó su endeudamiento externo que era valorizado internamente y luego giraba los beneficios al exterior. En consecuencia, para contar con las divisas necesarias para este ciclo de valorización el Estado aumentó su endeudamiento externo. Sin embargo, en este período el proceso fue mediado por otros elementos, fundamentalmente por la participación de esta facción local en el proceso de las privatizaciones y por su posterior retirada del mismo -con la venta de sus tenencias accionarias al capital extranjero- y la venta a partir de 1994 de varias de las grandes empresas oligopólicas locales a capitales extranjeros (Basualdo; 2006). Esta facción acentuó su participación en la producción de bienes exportables con una baja demanda de insumos importados al tiempo que acrecentó el proceso de transnacionalización de la economía.

Los sectores económicos dominantes han obtenido ganancias extraordinarias a partir de una relación preferencial con el estado, a partir de mediados de los años setenta. Esta característica se mantiene en la década del noventa a partir de la aplicación de las reformas estructurales que implicaron oportunidades de negocios altamente rentables para estos sectores (Castellani; 2002). Sin embargo, la década del noventa también significó una modificación del papel del Estado principalmente a partir de la venta de las empresas y servicios públicos. En este sentido, se produjo una reducción del aparato estatal y una reorganización de su interven-

ción en el mercado. De este modo, se legitimó un Estado cuya función radica en generar las bases para que el sector privado intervenga y obtenga beneficios.

2. La planificación estratégica y Los Grandes Proyectos Urbanos

En el apartado anterior se ha planteado la concepción neoliberal, marco de las transformaciones generadas en los países latinoamericanos en la década del noventa. Asimismo, se ha desarrollado de modo sucinto la forma en que estos procesos tuvieron lugar en la Argentina a partir de una particular articulación del estado y los sectores locales e internacionales dominantes. En el presente apartado, se intentará exponer las discusiones sobre este período en relación a su dimensión espacial, específicamente urbana. Es posible plantear que la visión neoliberal es plasmada en el ámbito del desarrollo urbano a partir de un nuevo modo de entender la planificación urbana, es decir, a partir de la planificación estratégica. Asimismo, es posible decir que los Grandes Proyectos Urbanos son una de las expresiones más importantes de esta nueva concepción del lugar de la ciudad, del papel de Estado y de la inversión privada.

El Estado y el mercado en la planificación estratégica

En los últimos años se han producido modificaciones en el modo de concebir las ciudades y las intervenciones sobre las mismas. En primer lugar, se plantea la existencia de un proceso de reconfiguración del planeamiento y de la gestión sobre el territorio. De este modo, se plantea que en el último cuarto del siglo XX emergió un nuevo modelo de gestión urbana inspirado en la visión neoliberal, se trata de la planificación estratégica.

Es posible afirmar que la planificación urbana tradicional tenía dos rasgos esenciales: Su carácter altamente regulador y su cobertura global de la ciudad. En este sentido, implicaba un “modelo de ciudad ideal” al que se quería llegar (Lungo; 2005). En el enfoque tradicional de la planificación, el papel del Estado es predominante en tanto ocupa un rol central en la formulación y ejecución de las intervenciones. Se hace posible plantear que para fines de la década del setenta esta concepción de la planificación había perdido vigencia.

Por otra parte, la crisis de la deuda externa en la década del ochenta, al comprometer la capacidad financiera de los mecanismos públicos federales, introduce y consolida un nuevo modelo de planificación inspirado en el sector privado: la planificación estratégica. La noción de estrategia fue incorporada en EEUU como resultado de la comunión de intereses de los sectores público y privado. Esta noción concebida para que las empresas respondieran al “guerra del mercado” fue adaptada a las ciudades en un contexto que se plantea de lucha por los recursos públicos y las inversiones privadas (Oliveira; 2009).

De este modo, aparece una preponderancia de los principios de mercado en las políticas de gobierno en torno a las cuestiones urbanas. Asimismo, este tipo de planificación incorpora nuevos paradigmas en la gestión de lo público centrados en los principios de competitividad y eficiencia. La competencia se plantea más allá de la existencia de una oferta de beneficios fiscales y financieros para atraer inversiones; en latinoamérica se comienzan a importar modelos como, por ejemplo, los procesos de renovación urbana. La planificación se ha dejado de ocupar de la provisión de servicios, la gestión del crecimiento y el control de las externalidades negativas provocadas por los procesos de expansión urbana, para pasar a intervenir para impulsar el crecimiento económico y apoyar el desarrollo de nuevas funcionalidades urbanas. El objetivo consiste en reforzar la capacidad local para enfrentar con éxito la competencia global. En énfasis está puesto en la atracción de inversiones. Se deja de lado el urbanismo desarrollista de grandes planes de expansión así como los instrumentos tradicionales: los Planes urbanísticos. El Plan cede el paso al Proyecto y a las operaciones urbanísti-

cas de gran escala combinando la gestión selectiva y focalizada. Asimismo, se incorpora la movilización de la política local para la regeneración económica. Esto, implica la asimilación por parte del sector público de los modos de funcionamiento del sector privado. Se plantea una reestructuración del Estado que subordina los objetivos redistributivos a los imperativos de la competitividad y la promoción del crecimiento económico, asumiendo un nuevo papel como facilitador estratégico y promotor de iniciativas en coordinación con otros actores locales. Se observa la presencia de formas directas de apoyo público al capital privado, incluyendo el uso de subvenciones directas, partenariados público-privados, etc., con el fin de crear entornos más atractivos para la inversión privada (Rodríguez; 1995).

Sin embargo, la extrema complejidad de los procesos y problemas urbanos impide pensar en un abandono total del papel del Estado, por lo que no se da una confrontación entre planificación urbana estatal y mercado de modo general, sino que existe una relación cambiante entre ellos, relación que en cada país sigue un particular movimiento (Lungo; 2005).

Dentro de estos análisis, se plantea que los Grandes Proyectos Urbanos ocupan un lugar privilegiado, como herramientas claves para generar un impulso en la ciudad, de la nueva concepción de la planificación. De este modo, los GPU son considerados desde esta óptica neoliberal como el instrumento preciso para generar un aumento de la competitividad de una ciudad en tanto generan la atracción de inversiones de capital. Por este motivo, autores como Lungo, plantean que la implementación de Grandes Proyectos Urbanos forma parte de un proceso tendiente a la privatización de la gestión urbana. Se trata de proyectos aislados que cuentan con una normativa urbana específica sin un plan de desarrollo general para la ciudad.

Los Grandes Proyectos Urbanos: transformación funcional y valorización del suelo a partir de la articulación público-privada

En la discusión generada en Latinoamérica con respecto a este tipo de proyectos se plantea en primer lugar la ambigüedad que presenta el término. Sumado a esto, existe una gran diversidad de proyectos que son englobados bajo dicho concepto. Estos dos elementos introducen dificultades para que el concepto que aquí se trabaja sea analíticamente útil y permita la comparación de casos al interior de la Argentina y entre distintos países. En la bibliografía sobre el tema se consideran ejemplos de este tipo de iniciativa, a saber: la recuperación de centros históricos; la construcción de sistemas masivos de transporte público; la renovación de zonas industriales, militares, ferroviarias, portuarias, etc. en desuso o degradadas; la rehabilitación de grandes áreas de vivienda y la construcción de nuevas áreas recreativas, etc. (Lungo, 2005). El concepto se ha extendido y es utilizado en numerosos trabajos sobre las transformaciones recientes en las ciudades⁸.

Sin embargo y como parte de esta discusión, Susan Fainstein introduce en su conceptualización de este tipo de intervención urbana la existencia de una importante similitud de los aspectos físicos entre los distintos proyectos en las distintas ciudades de Europa y América. Estas similitudes físicas están dadas por las características que asumen los artefactos urbanos construidos en el marco de estas intervenciones –shopping centers, centros de espectáculos, hotelería internacional, restaurantes, entre otros- y que se caracterizan por una arquitectura moderna que introduce nuevas tecnologías, edificios inteligentes, torres vidriadas, diseño de vanguardia, etc.

Es posible definir ciertas características fundamentales de este nuevo modo de intervención de la ciudad a partir de revisar la bibliografía sobre el tema. Es importante señalar que los autores trabajados aquí coinciden en afirmar como característica inicial –y a la vez necesaria- de los mismos, su gran tamaño y escala, si bien

⁸ Autores como Lungo, Smolka, Borja, Fainstein, Cuenya, Rodríguez han trabajado este tipo de proyectos.

este elemento no implica una ruptura con los proyectos correspondientes a principios y mediados de siglo (Lungo, 2002). En este sentido, Lungo y Smolka plantean que si bien las ciudades desde principios del siglo XX experimentaron la implementación de grandes proyectos, *“hoy en día los grandes proyectos tratan de intervenir en áreas de sensibilidad especial a fin de reorientar los procesos urbanos [...] crear nuevas áreas económicas (en ocasiones, enclaves territoriales) que tengan capacidad de promover entornos protegidos de la violencia y pobreza urbana, y más favorables a las inversiones privadas nacionales o internacionales. [...] sus partidarios realzan su papel instrumental en la planificación estratégica, sus supuesta contribución a la productividad urbana y su eficacia para reforzar la competitividad de la ciudad”* (Lungo y Smolka, 2005).

De este modo, un primer elemento que se desarrolla como pieza fundamental de este tipo de implementación es la intención de articular en términos de espacio los intereses del capital económico para producir una transformación urbana. Estos proyectos se caracterizan por renovar áreas degradadas y convertirlas en zonas modernas, eficientes y funcionales que atraen al sector internacionalizado de la economía, así como a los consumidores de mayor poder adquisitivo local y al turismo mundial. Consisten en el desarrollo de una infraestructura de comunicaciones avanzadas, edificios para oficinas de empresas internacionales, centros comerciales, viviendas y hoteles de alto estándar y permiten posicionar a la ciudad competitivamente en el espacio mundial (Cuenya, 2000). Es decir, se trata de operaciones que buscan impulsar la transformación física y funcional de la ciudad a partir de procedimientos puntuales de reconversión de áreas degradadas a áreas de nueva centralidad cuyos elementos recurrentes son las arquitecturas emblemáticas, centro de convenciones, infraestructuras culturales y turísticas, parques temáticos, festivales y eventos internacionales orientados a atraer inversiones y consumidores (Rodríguez; 1995).

Borja y Castells concuerdan con los otros autores mencionados en afirmar que el concepto de gran proyecto urbano es ambiguo. Su definición del mismo es amplia, sin embargo, también consiste en señalar, la capacidad de estos proyectos de ser el motor del desarrollo de la ciudad y de su imagen tanto a su interior como hacia el exterior de la misma.⁹ A partir de lo desarrollado, es posible extraer como pieza fundamental de estas intervenciones su capacidad para generar una modificación funcional del espacio. Fainstein acentúa en su estudio comparativo de este tipo de proyectos que los mismos siempre implican una **transformación del uso del suelo**. Continuando en esta línea, Lungo y Smolka justifican y fundamentan la necesidad del análisis sobre la implementación de este tipo de proyectos por sus implicancias en la modificación del uso del suelo (Lungo y Smolka, 2005). En su trabajo sobre *Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana*, Lungo define a los grandes proyectos urbanos como apuestas urbanas y socioeconómicas de gran dimensión y larga duración que tienen una incidencia en el desarrollo de la ciudad (Lungo, 2005).¹⁰

En segundo lugar, los analistas del tema coinciden en que estos procesos **producen una valorización del suelo** en que se llevan a cabo. Como mencionamos, este tipo de proyectos se localizan habitualmente en zonas que han quedado relegadas y por lo tanto su valor de partida del suelo es bajo, pero su valor final es muy alto por varios motivos, entre ellos se encuentran: su extensión, su localización estratégica en la ciudad y la alta calidad edilicia y simbólica de lo que se construye allí, es decir, se localizan en zonas que son consideradas “áreas de oportunidad” (Cuenya, 2000). El valor de un lote se encuentra determinado esencialmente por factores que son ajenos al mismo y tienen que ver con la estructura de la ciudad y el barrio. Pero en el caso de estos grandes proyectos se ejercen externalidades suficientes que inciden en su valor (Lungo y Smolka, 2004). De modo que es posible plantear que la valorización que se produce del suelo se encuentra relacionada, inicialmente, con dos cuestiones: en primer lugar, mencionamos su localización e incorporación al tejido urbano como área central –factores ajenos-; y en segundo lugar, las inversiones privadas que gene-

⁹ Luego, procederán a diferenciar los grandes proyectos a partir de su escala y su articulación con un planeamiento estratégico de las distintas intervenciones en la ciudad.

¹⁰ En este sentido, aclara que no se trata de un gran proyecto urbano una acción urbana específica ni tampoco el proyecto de ciudad.

ran emprendimientos inmobiliarios de calidad –factor interno-. Sin embargo, para que dicha valorización se genere es necesario que el estado permita la modificación de los usos del suelo (asociados generalmente a un mayor aprovechamiento del mismo) interviniendo en la normativa urbana y a través de inversiones en infraestructura y servicios. Por último, tiene una incidencia en el proceso la transformación funcional en sí misma.

De este modo, un elemento central en la reflexión sobre este tipo de proyectos es el **papel que desempeña el estado** tanto en la producción del espacio como en la apropiación de los beneficios generados a partir de la puesta en juego de los recursos estatales y su gestión. En decir, se trata de implementaciones particulares en las que es fundamental la participación pública como privada en su desarrollo. El apoyo del sector público al capital privado permite la revitalización de la ciudad al tiempo que esta última es concebida como un negocio. Retomando a Fainstein, es posible plantear que en épocas de austeridad fiscal, la disponibilidad de fondos privados ofrece a los gobiernos un medio de para generar procesos de renovación, pero a costa de compartir el control del proyecto y de elegir proyectos que sean considerados rentables económicamente. Esto generalmente significa la construcción de torres de oficinas modernas, viviendas y hoteles de lujo y centros comerciales ya que son las formas de construcción que generan grandes beneficios (Fainstein, 2008). Además, Cuenya plantea que es importante señalar que la posibilidad de generar estas rentas extraordinarias recae en el Estado y esto es así por varios motivos: Por un lado, el estado es propietario de grandes extensiones de tierra sobre las que es posible desarrollar un proceso de renovación urbana. Por otra parte, a partir del poder regulatorio éste legisla sobre los usos del suelo y sobre los índices de ocupación del mismo permitiendo aumentar el valor del suelo y generando la posibilidad de crear y percibir renta (Cuenya, 2005). Por último, es importante señalar que el Estado realiza inversiones en infraestructura necesaria para renovar el área en cuestión.

Sin embargo, en los diferentes trabajos sobre el tema se verifica una dificultad para establecer la magnitud de esa valorización y quien debe apropiársela. Con respecto a este punto, Lungo y Smolka plantean que la articulación que se da entre el sector público y el privado lleva a una apropiación por parte de éste último de los recursos públicos¹¹.

3. Caso de estudio: Puerto Madero

La Corporación Antiguo Puerto Madero: el modelo de gestión

Como ya se ha mencionado, este tipo de emprendimientos se implementan en áreas que han quedado relegadas a partir del declive de los usos y servicios que allí se desarrollaban; en el caso estudiado en este trabajo, se trata del área del antiguo puerto.

Los primeros proyectos para la construcción de un puerto para la ciudad de Buenos Aires datan de fines del siglo XVIII y principios del XIX. En este marco, coexistieron entre 1876 y 1886 dos propuestas para llevar adelante un puerto para la ciudad. La primera pertenecía al ingeniero Huergo, quien proponía una serie de dársenas abiertas estructuradas en forma de peine. La segunda correspondía a Eduardo Madero, e implicaba un diseño de diques cerrados e intercomunicados. Fue el segundo proyecto el que preponderó y fue aprobado por el Congreso Nacional en 1882 a partir de la sanción de la ley 1257.

¹¹ Es más, se plantea que las dificultades para poder establecer el monto de la valorización producida no tiene tanto que ver con una incapacidad técnica de medición de este fenómeno sino más bien con la intención de ocultar la acción gubernamental que facilita una apropiación de los beneficios de la valorización por parte del sector privado.

Las obras del puerto se iniciaron en 1887 y finalizaron en el año 1897. La construcción del mismo implicó amplios rellenos sobre el río creando una isla triangular que cerraba la cadena de los diques hacia el este. Sin embargo, los cambios en el comercio internacional que se dieron hacia fines del siglo XIX y principios del XX implicaron la rápida insuficiencia de este tipo de puertos¹². En las ciudades portuarias la zona central de negocios y el puerto se encontraban cercanos y articulados. Con la introducción de los contenedores fueron necesarias zonas portuarias más amplias, y por lo tanto, las mismas comenzaron a alejarse del centro de la ciudad. De este modo, se generaron áreas libres, céntricas y cercanas al agua en las urbes portuarias (Borthagaray: 2005)¹³. En consecuencia el Congreso aprobó una ley en 1908 mediante la cual llamó a concurso para la ampliación del puerto. De este modo, entre los años 1911 y 1925 se construyó el Puerto Nuevo, que contaba con un diseño de dársenas abiertas protegidas por una escollera y continuaba hacia el norte de Puerto Madero. Este último pasaba a jugar un rol subsidiario y prontamente ingresó en un proceso de obsolescencia. A partir de allí se sucedieron distintos planes para reinsertar Puerto Madero al tejido urbano. Diversas circunstancias trabaron la materialización de su desarrollo. Es importante señalar, retomando a Borthagaray que hasta los periodos dictatoriales de 1966-1973 y 1976-1983 ir al puerto era un paseo habitual tanto para automovilistas como para peatones (Borthagaray, 2005).

La urbanización de Puerto Madero se inicia el 15 de noviembre de 1989 a partir de que el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, el Ministerio del Interior -ambos en representación del Poder Ejecutivo Nacional- y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, suscriben a un convenio mediante el cual se acuerda constituir una sociedad anónima denominada Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. En la misma, ambas partes –es decir, el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires- son socios igualitarios. Como primera medida, el Gobierno Nacional transfirió en propiedad las 170 hectáreas del territorio de Puerto Madero a la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. Las tierras en cuestión tenían jurisdicciones superpuestas entre distintos organismos públicos, a saber: la Administración General de Puertos, la empresa Ferrocarriles Argentinos y la Junta Nacional de Granos, entre otras. En cuanto al otro socio, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, aportó las correspondientes normas para regir el desarrollo urbano del barrio.

La creación de la Corporación como entidad jurídica encuentra como marco las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado que permitieron la creación de nuevas sociedades al interior del Estado. Este marco legal, permitió la venta de terrenos propiedad de distintos organismos del gobierno nacional¹⁴. Esto también sucedió con las tierras e inmuebles estatales que no se encontraban en uso y que fueron vendidos y concesionados¹⁵.

A esta nueva Sociedad Anónima se le otorgan amplias facultades de planificación, ejecución, control jurídico y normativo, ordenamiento económico y financiero de la gestión de urbanización del área en cuestión. El capital de esta sociedad es su patrimonio -170 ha de suelo urbano y los inmuebles existentes en ese terreno- pudiendo manejarlo según sus propias reglas dentro del marco legal de cualquier sociedad comercial. Su constitución y su desempeño como entidad urbanizadora representan una modificación en la gestión de la ciudad. Mediante este tipo de desarrollo urbanístico se pretende, en palabras de Cuenya, llevar adelante una racionalidad estatal radicalmente diferente a la de obra pública (Cuenya, 2004). De este modo, el estado realiza la planificación y la gestión de un trozo de la ciudad bajo la forma de una empresa privada. Es importante seña-

¹² Información extraída de la página web de la Corporación.

¹³ En el caso de Puerto Madero se trata de una zona muy próxima al área central y por lo tanto con una importante accesibilidad.

¹⁴ Sin embargo, recordemos que la constitución nacional establece que únicamente el Congreso de la nación puede disponer del uso y de la enajenación de la tierra propiedad nacional en el artículo 67 inciso 4 y artículo 75 inciso 5 de la Constitución reformada de 1994.

¹⁵ En este marco, se encuentran los organismos encargados de la venta de bienes estatales, inicialmente se trató de la Comisión de ventas de inmuebles estatales (ENABIEF) y luego del Organismo nacional de administración de bienes (ONABE).

lar la falta de un marco normativo que establezca un control sobre los procedimientos, las inversiones y los recursos generados por esta sociedad.

Como se ha mencionado, los socios que integran esta sociedad son el Estado Nacional y el Municipal. La municipalidad tiene un rol fundamental en la regulación de la producción del suelo urbano. Mediante la definición y la aplicación de las normas urbanísticas se determina la edificación, los volúmenes y los usos del suelo urbano. El cambio de normativa del área del antiguo puerto permite que se produzca una valorización de dicha área. En este sentido, en el proyecto de urbanización de Puerto Madero, se estipula los volúmenes edificables para la zona previamente al llamado a concurso por lo tanto los volúmenes edificables ya se encuentran regulados así como también se establecen las áreas residenciales y las comerciales. Como medida normativa inicial del proceso de urbanización del predio se constituyó el Área de Protección Patrimonial Antiguo Puerto Madero (32) y el área Puerto Madero (11). Su codificación en el Código de Planeamiento Urbano catalogó a dichas áreas como un Distrito de Urbanización Determinado (U). Esta catalogación corresponde a distritos que, con la finalidad de establecer o preservar conjuntos urbanos de características diferenciales, son objeto de regulación integral en materia de uso, ocupación, subdivisión del suelo, plástica urbana. De este modo, es tratado como un distrito diferencial. Otro elemento es que se produce una codificación sobre la producción y los usos del suelo que se establece manzana por manzana –y no para el distrito en su conjunto– buscando conducir de un modo detallado el diseño urbano del área (Novoa, 2005). La normativa urbana fue aprobada inicialmente por el poder ejecutivo municipal y luego, por el cuerpo legislativo. Mediante estos instrumentos se establece la cantidad de suelo que será destinado a usos públicos y privados, los usos admitidos para la zona y su edificación. Estos elementos regulados por la Municipalidad tienen importantes implicancias en el tipo de proyectos que se van a desarrollar y en los precios de los futuros terrenos, incidiendo en la valorización del suelo. A partir de esa normativa se desarrolló el Plan Maestro en donde se plasmó una importante flexibilidad en cuanto a los usos permitidos. Asimismo, en el mismo se estipula la localización de los distintos tipos de edificios (torres, edificios de departamentos, etc.) y ya queda establecido el tipo de conexión e integración que tendrá el barrio con el resto de la ciudad. Es decir, es fundamental en el proceso de urbanización de Puerto Madero la regulación del mismo que se produce a partir de la normativa y que sienta sus bases. Por otra parte, el Poder Ejecutivo Nacional era el propietario de grandes extensiones de tierra. Como ya mencionamos las tierras de Puerto Madero se encontraban bajo su administración en distintas organizaciones públicas y correspondían a parcelas desafectadas de sus antiguos usos portuarios.

De este modo, el estado genera las bases necesarias (construcción del suelo urbano en una zona privilegiada de la ciudad) para que luego empresas desarrolladoras puedan efectuar grandes negocios inmobiliarios al producir un espacio conducente al consumo de servicios gastronómicos, turísticos, de oficinas, etc. orientados a sectores de altos ingresos y al sector terciario avanzado de la economía¹⁶. Como plantea Cuenya se trata de “un área de oportunidad” ya que los valores iniciales de los terrenos son bajos, pero son altos los valores finales. Es posible plantear que mediante la implementación de este instrumento de gestión el estado asume una lógica empresarial que entiende a la ciudad como un negocio.

Es importante señalar que en el caso de Puerto Madero no existen datos oficiales que permitan dar cuenta del proceso de valorización generado ni el grado de apropiación de ésta por el sector privado¹⁷. Sin embargo, es necesario conocer estos procesos y considerarlos un objetivo del trabajo de análisis sobre el proceso de Puerto Madero. En el presente trabajo se intenta comenzar a dar cuenta de la valorización producida a partir de analizar el proceso de valorización del suelo en el dique 1 (lado este) de Puerto Madero. Según lo estipulado las ganancias obtenidas por la Corporación deberían ser transferidas a los dos socios que la componen.

¹⁶ Esto se verá más adelante a partir de profundizar en los usos y valores del suelo en Puerto Madero.

¹⁷ La Corporación presentó balances hasta el año 1998. Luego, en el año 2010 publicó el balance del año 2009. Por otra parte, en 2005 y 2007 la Ciudad de Buenos Aires realizó 2 auditorías donde se presentan balances de los años 2002 y 2003 a los que hemos podido acceder.

Como estimación, se consideraba que a partir del quinto año la Corporación se iba a encontrar en posición de girar estos recursos. Desde el año 1998 la Corporación no presenta balances ni ha brindado este tipo de información en ningún tipo de medio. Por lo tanto, existe información oficial sobre lo recaudado por la venta de los docks del lado oeste (56 millones de dólares) y lo invertido allí por la Corporación (17 millones de dólares). No sucede lo mismo con lo obtenido e invertido en el lado este del proyecto. Según estimaciones, se entiende que la venta de los lotes del lado este han permitido recaudar 200 millones, habiéndose invertido en dicha área 100 millones -en infraestructura y espacios verdes- (Etulain; 2009).

No se sabe de modo certero el monto de los fondos recaudados por la venta de los terrenos, pero tampoco se conocen la aplicación de los mismos. Con respecto a este tema, es importante señalar un elemento de este proyecto que nos permite dar cuenta de la transferencia de recursos públicos a determinados sectores sociales; la permanencia en la función del control y mantenimiento de los espacios públicos por parte de la Corporación hasta el año 2012 –año en que esta función será transmitida al Gobierno de la Ciudad de Bs. As.-. La Corporación a través de lo recaudado por la venta de los terrenos de Puerto Madero debe llevar a cabo el mantenimiento de los espacios públicos. De este modo, el barrio mantiene un fondo específico para estas tareas, fondo generado por recursos que son públicos (50 % de los habitantes de la CABA y 50 % de los habitantes de la República Argentina) que otros barrios de la ciudad no tienen. En consecuencia se produce una transferencia del conjunto de la sociedad hacia un solo barrio.¹⁸ De este modo, es fundamental recalcar que el estado no ha generado un excedente que pueda ser utilizado en otros desarrollos urbanos, tampoco se han establecido mecanismos para captar la plusvalía generada y más aun, lo recaudado se ha invertido en el mismo barrio, reforzando la diferenciación existente con otros barrios de la ciudad que no cuentan con fondos especiales.

Analizando en primer lugar los objetivos y lineamientos de la Corporación, es posible decir que fundamentalmente, se pretendía atraer inversiones y generar actividades económicas. Para definir la urbanización de dicha área se convocó a un Concurso Nacional de Ideas¹⁹. Verificando las bases del llamado a concurso, es posible decir en relación a los usos definidos para este espacio, que se estableció como objetivo la reconversión del área. Dicha reconversión implicaba un reordenamiento del área que buscaba otorgar un carácter urbano a la misma. Es decir, como menciona la bibliografía sobre el tema, el objetivo de esta implementación es construir una nueva área urbana central capaz de atraer capitales para inversión.

Asimismo, se realizaron modificaciones al Plan Maestro que permitieron aumentar los metros cuadrados edificables favoreciendo al accionar privado (Etulain; 2009). Es posible decir, retomando lo planteado por Novoa, que en la evaluación de los proyectos presentados en el concurso se eligieron las propuestas que presentaban estrategias de urbanización flexibles. Asimismo, la normativa del plan también incorporó una idea de flexibilidad morfológica que respondía a la existente flexibilidad de usos del espacio. De este modo, los usos del área planificados tienen la flexibilidad necesaria para poder definirse en el mercado. Cabe aclarar que inicialmente se consideró que los usos de las torres serían para oficinas y los edificios bajos para viviendas. Sin embargo, esto se invirtió considerablemente. Por otra parte, los usos residenciales se incrementaron de 260 mil m² originalmente propuestos a una solicitud de permisos de construcción por 500 mil m² (Novoa, 2005). De este modo, se fue construyendo el barrio a partir de las demandas de usos –entre los ya definidos: comerciales, residenciales, financieros, hoteleros- generada en el mercado. Con el establecimiento en 1998 del Edificio institucional de Telecom comenzó un proceso mediante el cual importantes empresas de nivel internacional que decidieron establecer sus sedes administrativas y oficinas en este sector, como el grupo ASSA, AT & T, Nextel, ING Group, entre otros. La construcción de torres en altura comenzó en el año 2001.

¹⁸ Información extraída de entrevista a Alfredo Garay publicada en la página Web: www.nuevomadero.com

¹⁹ El llamado a concurso y la incorporación de la Sociedad Argentina de Arquitectos es parte de un proceso encarado por dicha institución para que sus integrantes formen parte de este proyecto. Inicialmente los planes de urbanización del puerto por parte de la Corporación se encontraban insertos en un acuerdo con el Ayuntamiento de Barcelona conocido como “el proyecto catalán”.

Por otra parte, en el año 2000 se habilitó el primer emprendimiento hotelero del área este, el Hotel Hilton. En el año 2004 se estableció en la zona el Hotel Madero perteneciente a la cadena de hoteles Sofitel. También en el año 2004 se inauguró el Faena Hotel²⁰. Con el establecimiento de estos tres proyectos hoteleros se acentuó una de las principales funcionalidades del área como polo de actividades orientado al turismo mundial.

Es posible plantear que la zona se ha definido como un área de usos mixtos y por lo tanto, en la licitación de la zona Oeste de Puerto Madero como así también en el Plan Maestro del lado Este se priorizó la existencia de diversos usos para el barrio. Pero esta mixtura es limitada y se refiere a un conjunto de usos que son considerados rentables. Como ya hemos mencionado, los grandes proyectos urbanos implican la construcción de torres de oficinas modernas, viviendas y hoteles de lujo y centros comerciales, ya que éstas son las formas de construcción que generan grandes beneficios (Fainstein, 2009). Son estos emprendimientos inmobiliarios y estos usos los establecidos en la zona.

En este proyecto se busca potenciar la posibilidad para el sector privado de generar negocios inmobiliarios. Esto supone una lógica de comercialización que busca potenciar el valor de cambio del suelo por sobre su valor de uso y que mediante un proyecto atractivo se generen las inversiones privadas necesarias. De acuerdo a estos principios es que, por ejemplo, se decidió vender los terrenos en vez de concepcionarlos, ya que se consideraba que ningún inversor privado invertiría si no se convertía en el propietario.

Por otra parte, es importante incorporar datos relacionados con la oferta de financiamiento provisto por la Corporación a los compradores de los docks y los lotes del lado este. Como ya se ha mencionado, el proyecto se desarrolla en un contexto en el cual existe una diferencia en las tasas de interés del mercado local y de los mercados internacionales que genera un margen más importante que el negocio inmobiliario en sí mismo. En este caso, la operación de bienes raíces es parte de un negocio cuya naturaleza es financiera (Garay; 2004)²¹.

Por último, es importante remarcar la relación existente entre el monto de las inversiones privadas y las públicas. Como se ha mencionado, la inversión correspondiente al sector público ascendería a 132 millones de dólares, mientras que se estima una inversión privada del orden de los 2350 millones de dólares. Como menciona Etulain, en los países desarrollados la inversión pública es marcadamente superior a la inversión privada debido principalmente a la infraestructura y equipamiento público que este tipo de proyectos incorporan. Por el contrario, en el caso de Puerto Madero, el Estado no ha invertido fuertemente en estos aspectos. En otros casos de Grandes Proyectos Urbanos el Estado ha tenido un rol más acentuado en tanto inversor en el área; es decir, a partir de la construcción de vivienda social, bibliotecas nacionales, universidades públicas, edificios públicos, etc. De este modo, aumenta su capacidad de orientar y dirigir con mayor fuerza la urbanización. En el caso local, el Estado actúa para permitir la mayor inversión posible y por lo tanto, los usos y los valores de los emprendimientos están únicamente dirigidos por el mercado y la búsqueda de maximizar los beneficios. Este proceso se ve potenciado en el área Este del emprendimiento y sobre todo en los últimos años²².

²⁰ Este hotel se estableció en uno de los tres edificios ya existentes en la zona con anterioridad al desarrollo del proyecto de urbanización del área este.

²¹ Garay menciona el caso de una empresa desarrolladora inmobiliaria –patrocinada por Soros– que desarrolló durante la década del noventa operaciones de gran envergadura en las que colocó dinero de fondos de inversión y en las cuales la diferencia de tasas era de un 10% anual.

²² Ya que han ido disminuyendo los mecanismos de control utilizados inicialmente para evitar la especulación del suelo (Etulain; 2009).

Comenzando a desentrañar el proceso de valorización del suelo

Las parcelas que conforman del dique 1 fueron las primeras correspondientes al lado este en licitarse. Es decir, en el año 1993 -cuando aun se encontraban en proceso de licitación los docks- la Corporación vendió la totalidad de las parcelas de dicho dique a un único desarrollador. El precio abonado por Newside S.A. fue de 9 millones de dólares.

Sin embargo, si bien se trata de los primeros terrenos del lado este vendidos, los mismos no comenzaron a ser desarrollados hasta recientemente²³. Para esa área se consolidó inicialmente una idea del predio ferial que se arraigó en el Master Plan y Newside adquirió todo el Dique 1 con ese objetivo²⁴.

Por otra parte, la mayor parte de las parcelas que conforman el dique 1 fueron revendidas a nuevos desarrolladores, algunas en más de una oportunidad. A partir de reconstruir el proceso de adquisiciones y ventas de dichas parcelas es posible dar cuenta de la evolución del valor de la tierra.

Como se ha mencionado, los terrenos correspondientes al lado este del dique 1 fueron adquiridos por la desarrolladora Newside S.A. en noviembre de 1993, quien abonó un total de 9 millones por las 20 hectáreas en cuestión²⁵. Esta desarrolladora también adquirió la parcela que une el lado este y oeste del dique 1 donde se construyó la Torre Malecón.

PARCELA 10

En el año 2005 la desarrolladora G&D adquirió la parcela 10 del dique 1 por 10.5 millones de dólares. Esta desarrolladora en asociación con el Grupo Farallón planificó el proyecto denominado +5411 para dicha lote de 20 mil metros cuadrados cuyo diseño estuvo a cargo del estudio Arquitectónica. En julio de 2008 esta parcela fue nuevamente vendida. En este caso la adquirió la desarrolladora Creaurban por un total de 35 millones de dólares. En este sentido, los vendedores señalan que se alejan del proyecto "con la satisfacción de sabernos pioneros en el Dique 1, de haber posicionado un emprendimiento de vanguardia y de retirarnos triplicando la inversión"²⁶. De este modo, en el transcurso de 3 años el predio en cuestión triplico su valor. Es importante señalar que si bien la desarrolladora G&D -junto con el grupo Farallón- invirtieron en la realización de un proyecto, su publicidad y las gestiones para su habilitación, no realizaron ninguna inversión en obras concretas en el terreno²⁷. Es decir, el aumento del valor del suelo se produjo por el desarrollo del barrio de Puerto Madero en sí mismo y su expansión hacía el sur del mismo en un contexto en el cual los terrenos libres son cada vez más escasos y limitados.

²³ Distintos conflictos trabaron el comienzo de las obras. En primer lugar, existió un conflicto entre la Corporación y los compradores iniciales la Desarrolladora Newside. En segundo lugar, accionistas de la desarrolladora estuvieron involucrados en la quiebra del Banco Mayo y existía una gran deuda con el Citibank. ReporteInmobiliario.com, 2003-2007, Lunes 11 de Junio de 2007 "De Aranalfe a Newside"

²⁴ Página web Nuevo Madero. Entrevista a Alfredo Garay, 10/2/2009

²⁵ Reporte Inmobiliario 18 de Marzo de 2010:

<http://www.reporteinmobiliario.com/nuke/modules.php?name=News&file=article&sid=1612>

²⁶ "Se concretó la venta de +5411" Nuevo Madero 23.07.2008

²⁷ Reporte Inmobiliario "Reunión de referentes" 9 de Julio de 2008.<http://www.reporteinmobiliario.com/nuke/article1210-reunion-de-referentes.html>. y Reporte Inmobiliario 10 de Marzo de 2008. "La historia real de +5411".

<http://www.reporteinmobiliario.com/nuke/article1142-la-historia-real-de-5411.html>

Como se mencionó, la parcela fue adquirida por Creaurban, desarrolladora que cuenta con participación en varios proyectos en Puerto Madero: edificio Madero Plaza, Torres Mulieris y Torres del Yacht. El proyecto planificado se denomina Art Maria y durante la presentación del proyecto se señaló que se mantendrá la volumetría aprobada en el proyecto 5411. De este modo, una de las torres se destinará íntegra a viviendas segmento ABC1, de la cual ya está vendida el 100% y en la cual quedaron incluidos los compradores de la etapa +5411; otra de las torres albergará un Hotel “boutique” pero de escala reducida y gran parte del proyecto será tratado a la manera de “un Rockefeller Center”, como lo describió Saenz Valiente “en el que el uso que reinará será el de oficinas”; pensadas para un inversor del exterior que se interesa por el negocio de renta”²⁸.

Parcela 10. Superficie y evolución del valor y valor del m2 en dólares

	dique 1 (20ha) 1993	parcela 10 2005	parcela 10 2008
superficie en m2	200000	20000	20000
valor en dólares	9000000	10500000	35000000
valor m2 en dólares	45	525	1750

Fuente: Elaboración propia en base a múltiples fuentes

PARCELAS 1, 2 Y 3

Las parcelas 1, 2 y 3 del dique 1 de Puerto Madero fueron adquiridas en el año 2005 por Vizora, la desarrolladora del Grupo Banco Macro. En este caso, la reventa de las parcelas cuya superficie es aproximadamente de 5 hectáreas se concretó por 40 millones de dólares. Luego, la desarrolladora se asoció con el empresario inmobiliario Fernández Prieto²⁹. Ya se han comenzado a construir los 5 edificios que componen el proyecto. Inicialmente se comenzó con los primeros 3 y en junio de 2010 se iniciaron las obras de los 2 edificios restantes. Asimismo, en el año 2007 se comenzó con la comercialización de los departamentos de los 3 primeros edificios. El proyecto consta de 3 torres de 24 pisos y 2 edificios aterrizados de 9 pisos. Se trata de edificios para usos residenciales tanto como de oficinas. En este proyecto la incidencia del costo del terreno es de 80 dólares.

Parcela 1, 2 y 3. Superficie y evolución del valor y valor del m2 en dólares

	dique 1 (20ha) 1993	parcela 1 a 3 2005
superficie en m2	200000	50000
valor en dólares	9000000	40000000
valor m2 en dólares	45	800

Fuente: Elaboración propia en base a múltiples fuentes

²⁸ Reporte inmobiliario 25/07/2008 Los cambios en el Dique 1 <http://www.reporteinmobiliario.com/nuke/article1219-los-cambios-en-el-dique-1.html>

²⁹ Al que según la Revista Fortuna adquirió un 25 % del terreno del proyecto. A la nota se accedió a partir de la página web de la desarrolladora Vizora. No contamos con la información referente al monto abonado por el 25% del terreno.

PARCELAS 4 Y 5

La trayectoria de los dueños de las parcelas 4 y 5 del dique 1 es más confusa así como también es confuso e incierto cual será el emprendimiento desarrollado en las mismas. Las parcelas en cuestión tienen una superficie menor a una hectárea (unos 8000 m²). Las mismas, como ya se mencionó, fueron inicialmente adquiridas por la empresa Newside quien las habría vendido en el año 2001 a la constructora Skanska por unos 3 millones³⁰. Luego, en el año 2004 fueron adquiridas por Mayan Resorts perteneciente al grupo mexicano IQ. En este caso se vendió a 9 millones de dólares³¹. Si bien en el año 2008 se promocionó la construcción de un hotel, aún no se ha comenzado a construir en ellas³². En este caso, una hectárea en el transcurso de 10 años se ha vendido al mismo valor que en 1993 las 20 hectáreas que componen el dique.

Parcela 4 y 5. Superficie y evolución del valor y valor del m² en dólares

	dique 1 (20ha) 1993	parcela 4 y 5 2001	parcela 4 y 5 2004
superficie en m ²	200000	8000	8000
valor en dólares	9000000	3000000	9000000
valor m ² en dólares	45	375	1125

Fuente: Elaboración propia en base a múltiples fuentes

PARCELAS 12 Y 13

En las parcelas 12 y 13 del dique 1 que ocupan una superficie de 80000 m² se está construyendo el proyecto denominado Madero Harbour. Este proyecto está en manos de la desarrolladora GNVGroup (ex Newside). La desarrolladora Newside modificó su nombre cuando la familia Ginevra adquirió la totalidad de las acciones de la misma (antes tenía otros socios). La desarrolladora adquirió el capital necesario para llevar adelante este proyecto con las ventas de las otras parcelas del dique 1.

Se trata de un proyecto que incluye residencias, oficinas y equipamiento urbano y de servicios. De este modo el proyecto incluye: un centro comercial con más de 150 locales, dos tiendas departamentales, un supermercado, homecenter, 10 salas de cine para 1600 espectadores, un hotel boutique de 5 estrellas de 140 habitaciones, centro médico con consultorios externos, spa para tratamientos estéticos con salones de belleza, 40 estudios lofts, dos torres de apart hotel, un edificio de oficinas con helipuerto, cocheras y estacionamiento para más de 3000 vehículos, un amplio espacio público que se denominará Plaza de las Artes, un complejo deportivo y un edificio para la Prefectura Naval. Ya se han comenzado a construir los 2 primeros edificios de oficinas (una de ellas ya se encuentra terminada) y el primer edificio de departamentos (en este caso se trata de estudios de 1 y departamentos de 3 ambientes)³³.

³⁰ Información extraída de Diario Clarín "Nuevos proyectos a orillas del río" 13/7/2001: <http://edant.clarin.com/suplementos/arquitectura/2001/08/20/a-00201.htm>

³¹ Información extraída de Diario El Cronista: (<http://www.cronista.com/notas/109616-Mayan%Puerto-Madero>).

³² Diario La Nación " Se demoran inversiones en turismo" 15/9/2009: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1174743

³³ Entrevista a Alejandro Ginevra en Reporte Inmobiliario "De Aranaffe a Newside" 11 de junio de 2007: <http://www.reporteinmobiliario.com/nuke/article944-de-aranaffe-a-newside.html> y Entrevista a Alejandro Ginevra a cargo GNV Group. Reporte Inmobiliario 18 de Marzo de 2010: <http://www.reporteinmobiliario.com/nuke/modules.php?name=News&file=article&sid=1612>

Este análisis sobre la evolución del valor del suelo en el dique 1 nos permite dar cuenta del proceso de valoración del suelo a partir de la implementación de un Gran Proyecto Urbano. Estos terrenos han multiplicado su valor aun cuando en ellos el sector privado no ha invertido ni construido.

Reflexiones Finales

Los grandes proyectos urbanos se han convertido en las últimas décadas en un importante elemento existente en las ciudades latinoamericanas. Por este motivo es necesario estudiarlos. A partir de profundizar en el conocimiento de sus características es posible adquirir elementos para analizar implementaciones urbanas de gran tamaño y su incidencia en la ciudad.

Puerto Madero es concebido como una implementación urbana modelo y se plantea copiarla a nuevos emprendimientos locales o extranjeros, “exportarlo”³⁴. Es posible decir que esta lectura encuentra su base en que los docks y terrenos fueron vendidos en pocos años, ya se han desarrollado emprendimientos sobre la mayor parte de los mismos, la población que allí reside ha aumentado en los últimos años y se han vendido la mayor parte de los departamentos de los nuevos emprendimientos y torres.

Sin embargo, existen otros elementos de este proyecto que considero necesario tener presentes. En este sentido, es importante señalar que el proyecto de Puerto Madero y su gestión, por parte de la Corporación, tiene su marco en las transformaciones acontecidas en la década del noventa en la Argentina y la concepción imperante del estado.

Mediante este mecanismo el estado asume una lógica empresaria que entiende a la ciudad como un negocio. Y como ya mencionamos mediante la Corporación el estado nacional y municipal llevaron adelante la venta de 170 ha de la ciudad, se ocuparon de la infraestructura y la normativa necesaria para su urbanización, así como de consolidar Puerto Madero como un barrio seguro y cuidado³⁵ permitiendo luego que las empresas desarrolladoras realicen grandes negocios inmobiliarios. Por lo tanto, es importante señalar el papel del estado municipal y su sustantiva relevancia en regular este proceso, a partir de la normativa urbana que modifica el carácter del área y establece las tipologías, formas edilicias, los usos para dicha zona y las capacidades constructivas, permitiendo una valoración del suelo que es observable en los valores que adquiere el m² construido recientemente. Asimismo, es fundamental señalar que el Estado no ha generado un excedente que pueda ser utilizado en otros desarrollos urbanos. Tampoco, se establecieron medios para captar la plusvalía generada. Además, como ya hemos mencionado, lo recaudado se ha invertido en el barrio mismo reforzando la diferenciación existente con los otros barrios de la ciudad que no cuentan con fondos particulares.

³⁴ Aún cuando no se conocen los datos financieros reales.

³⁵ A este respecto Puerto Madero se caracteriza por dos cuestiones fundamentales: la seguridad del barrio está dada por la Prefectura Naval Argentina y la permanencia en la función del control y mantenimiento de los espacios públicos por parte de la Corporación.

Bibliografía

- Azpiazu, D. (1994) "La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétrica de la Economía. La creciente polarización del poder económico". En: Azpiazu, D. Nochteff, H. *El desarrollo ausente*, Buenos Aires. FLACSO.
- Basualdo, E. (2006) *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 322 a 380.
- Borthagaray, J. M (2005). "El desarrollo urbano del antiguo Puerto Madero en la ciudad de Buenos Aires". En *Diseño y Sociedad*.
- Borja, J y Castells, M (1996). *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. UNCHS, Hábitat II, Estambul.
- Castellani, A. (2002) "Implementaciones del modelo neoliberal y restricciones al desarrollo en la Argentina contemporánea". En: Schorr, et. al. *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América latina*. CLACSO-Unesco, Buenos Aires.
- Ciccoella, P. (1999) "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires". Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. *Revista Eure*, vol. XXV, nro. 26, pp. 5-27, diciembre, Santiago de Chile.
- Cuenya, B (2000). "Las cuestiones centrales de la investigación urbana en cada época", ponencia, IV Jornadas de Sociología. FCS, UBA. Publicado en *Mundo Urbano*. *Revista Virtual*.
- Cuenya, B (2004). *Grandes proyectos y teorías sobre la nueva política urbana en la era de la globalización*. Reflexiones a partir de la experiencia de la ciudad de Buenos Aires. En: Cuenya, Fidel y Herzer (coords). *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina*. Siglo veintiuno editores.
- El Cronista. com. En Puerto Madero ya hay rebajas de hasta 20% en el precio de los departamentos. Fecha 14 de mayo de 2009.
- Diario Clarín. Puerto Madero: ya vendieron más del 60% de las nuevas torres. Fecha: 15 de enero de 2009.
- Fainstein, S. (2008) "Mega-projects in New York, London and Amsterdam". *International Journal of Urban and regional Research*.
- Garay, A. (2004). *El montaje de una gran intervención urbana*. En: Lungo, M (compilador). *Grandes proyectos urbanos*. UCA editores.
- Levit, C. y Ortiz, R. (1999) "la hiperinflación argentina: prehistoria de los años noventa. En: *Época*, año 1, Buenos Aires.
- Lungo, M (2002). "Large Urban Projects. A Challenge for Latin American Cities". *Land Lines*. Volume 14, number 4.
- Lungo, M (2005). "Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana". *Revista Urbano*. Año 8, nro 11. Chile.
- Lungo, M. y Smolka, M. (2005). "Suelo y grandes proyectos urbanos: La experiencia latinoamericana". *Land Lines*. Volumen 17, nro 1.
- Novoa, G (2005). *Puerto Madero: un proyecto bisagra*. En: Welch Guerra, M. *Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes*. Editorial Biblos.
- Puerto Madero*. Corporación Antiguo puerto Madero. Un modelo de gestión urbana. Buenos Aires.
- Rodríguez, A. *Grandes proyectos urbanos y su impacto en el mercado de suelo*.
- Ruiz de Gopegui, G (1996). "Generación de Procesos Urbanos. Estrategias de lo público y lo privado en el marco de una nueva cultura urbanística: caso Puerto Madero". Documento de trabajo. *Arquitectura y urbanismo* nro 1. Universidad de Belgrano.

Sassen, S (1999). *La ciudad global*. Eudeba. Buenos Aires.

Schvarzer, J. (1998) *Implementación de un modelo sin retorno*. Buenos Aires, editorial AZ, pp. 123 a 147.

Torre, J. C. y Gerchunoff, P. (1996) “La política de liberalización económica en la administración de Menem”.
En: *Desarrollo económico*, nro 143, pp. 733 a 768.

Fuentes

Página Web www.corporaciónpuertomadero.com

Página Web www.puertomadero.com