

DOSIER 1. CIUDADES Y POLÍTICAS URBANAS

GRANDES PROYECTOS COMO HERRAMIENTAS DE CREACIÓN Y RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS URBANAS: EJEMPLOS DE ARGENTINA Y BRASIL*

Beatriz Cuenya
CEUR-CONICET

RESUMEN

Este trabajo parte de un interrogante presente en el debate latinoamericano en torno a los grandes proyectos: ¿implican estos una subvención al capital inmobiliario, a empresas privadas y a consumidores ricos, a expensas de recursos o patrimonio públicos; o bien el sector público puede capturar las plusvalías urbanas para redistribuirlas socialmente? Para avanzar una respuesta, primero se define el alcance conceptual de los grandes proyectos como herramientas de creación y recuperación de plusvalías urbanas. Luego se presentan algunos ejemplos de Argentina y Brasil, indicativos de tres estrategias de gestión por parte de los gobiernos locales: una regresiva, según la cual los nuevos entornos se financian a costa de recursos y patrimonio públicos; otra más redistributiva, que permite subsidiar a las zonas más pobres con los recursos generados en las zonas de redesarrollo, y una tercera más bien neutra que supone que el redesarrollo se autofinancia con recursos generados por los propios inversores privados y consumidores ricos.

Palabras clave: Grandes proyectos - Gestión local - Recuperación de plusvalías urbanas

ABSTRACT

This article starts at an issue ever-present in Latin American debates on major projects: do these involve a grant to the real estate capital, private companies and wealthy consumers, at the expense of public assets or resources or the public sector can capture urban capital gains to redistribute them to society? To advance an answer, we first need to define the conceptual scope of major projects as tools for the creation and recovery of urban capital gains. Some examples from Argentina and Brazil, indicative of three management strategies by local governments, are

* Este artículo fue previamente publicado en el siguiente libro: Ziccardi, A. (Comp.) (2012). *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: PUEC-UNAM.

then presented: one regressive, according to which new environments are financed at the expense of public assets and resources; another more redistributive one, which allows to subsidize the poorest areas with the resources generated in redevelopment areas, and a rather neutral third one that considers redevelopment as self-funded with funds generated by private investors and wealthy consumers.

Key words: Big projects - Local management - Urban recovery capital gains

INTRODUCCIÓN

Desde hace un par de décadas, las principales metrópolis latinoamericanas asisten al montaje de grandes proyectos urbanos que están reconfigurando su paisaje físico y social. Surgidos de la iniciativa pública, en asociación con inversiones privadas, los megaproyectos se orientan a la transformación de áreas estratégicas que habían quedado relegadas por el declive de los usos previos. Zonas ferroviarias o portuarias, viejos aeropuertos, distritos industriales en declive o áreas comerciales en decadencia se reconfiguran como nuevas centralidades. Esto es: entornos urbanos exclusivos que alojan usos mixtos ligados a las finanzas, los servicios avanzados, el comercio exclusivo, el turismo internacional, las industrias creativas y las viviendas de lujo. Una combinación de infraestructuras y usos jerárquicos que atienden una demanda de gran poder adquisitivo conformada por empresas, inversores y usuarios nacionales e internacionales.

Los grandes proyectos de este tipo pueden verse como la respuesta espacial frente a las específicas condiciones de acumulación y de consumo que plantea el capitalismo en su etapa globalizada. La literatura que estudia los procesos de internacionalización de la economía ha mostrado cómo, junto con una tendencia a la dispersión de actividades en todo el planeta, se ha producido un complejo proceso de re-centralización de firmas líderes en espacios estratégicos que les garantizan condiciones adecuadas de funcionamiento y visibilidad a escala global y regional (Borja y Castells, 1997; Sassen, 1999). Esos lugares son también los elegidos por sectores beneficiarios de la reestructuración económica, no solo para trabajar sino también para vivir disfrutando de una buena calidad de vida en condiciones de exclusividad. La nueva élite incluye cuadros gerenciales de las firmas allí localizadas, pero también figuras descolantes del mundo del espectáculo, el deporte y la política, así como un público que la promoción inmobiliaria describe como “moderno y vanguardista”, incluyendo, por supuesto, al turismo de alto nivel.

El montaje de estos grandes proyectos –y esto es lo que nos interesa resaltar en este trabajo– da cuenta de un nuevo modo de gestión del entorno construido. Un modo de intervención urbana que refleja y acompaña los cambios estructurales asociados a la globalización económica y a la posterior competencia interurbana.

Bajo la denominación de “empresarialismo urbano”, “nueva política urbana” o “urbanismo empresarial” (Harvey, 2007; Rodríguez, Moulaert y Swyngedow, 2001; Cuenya, 2004; OECD, 2007; De Mattos, 2009), la construcción y gestión de grandes proyectos requiere una alianza entre sector público-sector privado, en la cual el sector público asume un rol promotor y una lógica de naturaleza especulativa. Es este un rasgo destacable que distingue a los grandes proyectos urbanos de hoy en día de otros grandes proyectos del pasado. Puesto que el sector público no solamente interviene –como lo hizo históricamente en todos los procesos de renovación urbana– para garantizar la rentabilidad de las operaciones y regular los potenciales conflictos sociales, sino que él mismo se orienta por la búsqueda de oportunidades económicas, particularmente en cuanto a la posibilidad de generar y captar las plusvalías inmobiliarias (Cuenya, 2011). Se entiende por tales la valorización del suelo que surge debido a los notables cambios urbanísticos que tienen lugar en las áreas refuncionalizadas.

Ese nuevo modo de gestión de los espacios de centralidad ha dado lugar a un debate en América Latina, una de cuyas preguntas es la siguiente: ¿los megaproyectos implican una subvención al capital inmobiliario, a empresas privadas y a consumidores ricos, a expensas de recursos o patrimonio públicos o bien el sector público puede capturar una parte de las plusvalías urbanas para redistribuirlas socialmente? Dicho de otro modo: ¿las valorizaciones inmobiliarias que las actuaciones del sector público contribuyen a generar mediante los grandes proyectos son apropiadas privadamente o son susceptibles de redistribuirse social y territorialmente? La pregunta también podría plantearse así: ¿los grandes proyectos son inexorablemente regresivos desde el punto de vista de la distribución social y geográfica de los recursos o más bien pueden dar lugar a lo que Harvey (2007) denomina un “corporativismo más progresista” capaz de mitigar la dinámica hegemónica del capitalismo en su fase actual?

La cuestión así planteada es relevante en un doble sentido. Por un lado, porque permite abrir juicio sobre la legitimidad de las políticas urbanas que se implementan para financiar el desarrollo urbano, en un contexto en el que los recursos públicos locales son escasos (son estructuralmente escasos en nuestros países), pero donde hay abundancia de capital inmobiliario circulando a escala mundial. Como han señalado varios estudios, se trata de capitales altamente especulativos que ven el suelo como una fuente importante de valorización y que presionan para desplegarse en las grandes metrópolis, definiendo la orientación del desarrollo urbano. Por otro lado, porque permite dilucidar también si ese “derecho difuso” (como dicen los juristas) que poseen los gobiernos locales de recuperar la valorización inmobiliaria derivada del proceso de urbanización puede ser usado para promover una gestión social de la valorización del suelo.

Como un aporte al debate, en este trabajo se abordan dos cuestiones. En primer lugar, se define el alcance conceptual de los grandes proyectos como herramientas

de creación y captura de plusvalías. Luego, se presentan algunos ejemplos extraídos de estudios propios en Argentina y de trabajos realizados por otros autores en Brasil, indicativos de tres estrategias de gestión de megaproyectos por los gobiernos locales: una estrategia regresiva, según la cual los nuevos entornos se financian a costa de recursos y patrimonio públicos; otra más redistributiva, que permite subsidiar a las zonas más pobres con los recursos generados en las zonas de redesarrollo, y una tercera más bien neutra que supone que el redesarrollo se autofinancia con recursos generados por los propios inversores privados y consumidores ricos. Hay que aclarar, sin embargo, que los estudios empíricos que avalan estas proposiciones (incluyendo los nuestros) son todavía escasos; y que las dificultades para conseguir información que permita estimar costos y beneficios limitan la posibilidad de extraer conclusiones terminantes sobre la distribución de estos entre actores públicos y privados.

LOS GRANDES PROYECTOS COMO HERRAMIENTAS DE CREACIÓN Y RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS URBANAS

Dos aspectos clave permiten comprender por qué los grandes proyectos urbanos pueden ser herramientas de creación y captura de plusvalías, dando lugar a un nuevo modo de gestión del entorno construido. Estos son: su articulación con la estructura urbana y su peculiar proceso de producción.

En relación con el primer aspecto hay que notar que los grandes proyectos se localizan en áreas que resultan estratégicas desde el punto de vista de su accesibilidad y posibilidades de transformación urbanística. 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 por la presencia de asentamientos irregulares. Poseen una gran extensión, con indicadores urbanísticos muy bajos y que, por lo tanto, tienen 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”. Son áreas que pasan a formar parte de un mercado de bienes raíces de escala internacional (Cuenya, 2009).

El segundo aspecto alude al hecho de que la producción de grandes proyectos requiere una articulación entre operaciones inmobiliarias, actuaciones urbanísticas y desarrollo constructivo, a cargo del sector público y de agentes privados. La naturaleza de estas actividades y su encadenamiento generan un aumento extraordinario en la rentabilidad del suelo que reconoce tres fuentes de origen: a) las inversiones en infraestructura que se realizan para condicionar el área (obras viales y

redes de servicios públicos), usualmente a cargo del sector público; b) las actuaciones regulatorias a cargo del municipio que autorizan la modificación de los usos del suelo y las densidades edilicias contempladas en la zonificación vigente para permitir el reparcelamiento del suelo, la implantación de nuevos usos y un mayor aprovechamiento del suelo en edificación (elevación de índices de ocupación y de construcción en altura); y c) las inversiones realizadas por los actores privados que disponen del suelo o lo compran para construir sobre él los edificios de alta calidad.

Los expertos en el mercado del suelo advierten que cuando grandes terrenos degradados pero bien localizados reciben el beneficio de inversiones y regulaciones de ese tipo aumentan de manera extraordinaria su valor y su precio en el mercado. A diferencia de los lotes de tamaño regular, cuyo valor está determinado esencialmente por factores externos al lote (factores que se manifiestan en el vecindario y en la ciudad), los grandes proyectos ejercen externalidades suficientemente fuertes que impactan su propio valor (Lungo y Smolka, 2005). Estos aumentos ocurren de manera abrupta y en un tiempo relativamente corto porque los terrenos comienzan a captar rentas de mayor magnitud y de naturaleza distinta. Usualmente, los incrementos en los valores del suelo se manifiestan durante el período en el que tienen lugar los cambios urbanísticos, ya que después ellos suelen seguir la tendencia general de los precios de la ciudad, (Jaramillo, 2003).

Puede afirmarse entonces que los grandes proyectos dan lugar a la generación de plusvalías urbanas, entendidas como la valorización del suelo que se origina justamente por los cambios urbanísticos notables que tienen lugar en áreas estratégicas refuncionalizadas. Estas plusvalías, al ser producidas por acciones públicas y privadas, son también susceptibles de ser captadas por los agentes públicos y privados que participan en su producción: propietarios del suelo interesados en su venta (entre los cuales se distingue al propio sector público); grandes desarrolladores con capital suficiente como para comprar ese suelo y construir sobre él entornos de alta gama; inversores (grandes, medianos y pequeños) que contribuyen al financiamiento, sea de las operaciones inmobiliarias y/o de la construcción; el municipio que dispone el poder jurídico para establecer las normas urbanísticas para el área.

La gestión de este tipo de proyectos involucra no solo a los organismos y procedimientos tradicionales de la administración pública municipal, sino que requiere también nuevas instancias de negociaciones y acuerdos entre los distintos actores públicos y privados. Del alcance de dichos acuerdos-negociaciones, así como también de los mecanismos que disponga el municipio para lograrlos y/o de las estrategias que este se plantee va a depender que haya una apropiación exclusiva o mayoritariamente privada de los beneficios, o bien que también ocurra una captura o recuperación de plusvalías por parte del sector público, que puede ser usada en beneficio de la comunidad.

En términos generales, la recuperación de plusvalías se define como: “la movilización de parte (o de la totalidad) de aquellos incrementos del valor de la tierra atribuibles a los esfuerzos de la comunidad para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal (a través de impuestos, tasas, contribuciones y otras formas) o más directamente en mejoramientos in loco en beneficio de los ocupantes o de la comunidad en general” (Smolka y Furtado, 2001: XIV).

Los mecanismos de captación de plusvalías contemplados en las legislaciones más avanzadas de América Latina (como la Ley 388, de Colombia y el Estatuto de la Ciudad de Brasil) se apoyan precisamente en la idea de que el gobierno local debe recuperar en beneficio de la comunidad al menos una parte de los beneficios que capturan los terrenos por efecto de obras públicas y normativa urbana. Esta idea pasó a tener un predicamento creciente en el marco de un “nuevo derecho urbanístico” (Fernandes, 2006) y en virtud de los impulsos de los movimientos de reforma urbana que abogan por una justa distribución público-privada de los costos y beneficios de desarrollo urbano.

ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DE GRANDES PROYECTOS: ALGUNOS EJEMPLOS EN ARGENTINA Y BRASIL

Los ejemplos extraídos de estudios propios en Argentina y de trabajos realizados por otros autores en Brasil permiten mostrar que existen distintas estrategias en la gestión de grandes proyectos, con diferentes resultados en términos de la creación de plusvalía y su posterior redistribución socio-territorial.

PUERTO MADERO EN BUENOS AIRES

Puerto Madero implicó la refuncionalización y comercialización de tierras públicas estratégicas, junto con la atracción de inversionistas privados y empresas desarrolladoras que compraron suelo y construyeron sobre él un entorno de nivel *premium* dirigido a usuarios corporativos e individuales de alto poder adquisitivo. La reurbanización comprendió 170 hectáreas en un área portuaria fuera de actividad, lindante con el centro administrativo y financiero, incluyendo un conjunto de 16 edificios degradados pero de alto valor patrimonial, que son los antiguos *docks* del puerto. El proyecto fue iniciado en 1989 y se desarrolló en dos etapas, según un *Master Plan* que orientó la urbanización del área.

Hacia mediados de 2009, luego de 20 años de desarrollo, y cuando aún faltaba urbanizar algunos predios del lado este, la superficie construida había alcanzado los 2,3 millones de metros cuadrados; la población estable rondaba las 16 mil personas y la inversión total, pública y privada, alcanzaba 1.700 millones de dólares, estimándose que una vez finalizado el proyecto esta cifra llegaría a 2.500 millones

de dólares. El valor promedio en dólares de nuevos emprendimientos ha tenido un constante incremento. Y el valor de venta de departamentos en dólares ubica al barrio en el segundo lugar después del superexclusivo barrio Palermo Chico.

Puerto Madero se concibió y se desarrolló fundamentalmente durante la década de los noventa, en pleno auge de las ideas y políticas neoliberales. La gestión del proyecto estuvo a cargo de una empresa urbanizadora estatal, la Corporación Antiguo Puerto Madero, concebida como sociedad anónima e integrada por dos socios que comparten en partes iguales el capital accionario: el gobierno de la Nación y el de la Ciudad.

Sin disponer de instrumentos específicos, la Corporación desplegó una estrategia “exitosa” en cuanto a la gestión del suelo, que le permitió capturar las plusvalías generadas en el área.

¿En qué consistió dicha estrategia? Actuando simultáneamente como propietaria y comercializadora mayorista de suelo, la Corporación mantuvo el poder de la operación inmobiliaria, evitando (al menos en una primera etapa) que desarrolladores poderosos compraran en masa el suelo. Desplegó una estrategia de venta del suelo controlada, que es, de hecho, una estrategia común entre los promotores privados y que consiste, precisamente, en definir cuáles son las parcelas que se van vendiendo primero, reservando para el final la venta de las mejores parcelas: las más valorizadas, en razón de las progresivas inversiones y transformaciones urbanísticas de la zona.

Los recursos que se fueron obteniendo a través de la venta gradual del suelo se usaron para tres fines: i) construir la infraestructura del área, lo que era una condición para la valorización y para la atracción de compradores de suelo; ii) sostener el funcionamiento de la propia Corporación, que es una suerte de burocracia de “élite” que funciona como una empresa inmobiliaria; y iii) sufragar el mantenimiento del barrio, incluyendo servicios como la excelente vigilancia y seguridad a cargo de la Prefectura Nacional.

Al cabo de 20 años, los objetivos sociales inicialmente planteados por el municipio no se cumplieron. En su etapa fundacional, el municipio había establecido que, al finalizar la fase operativa, los dividendos que recibiera de la Corporación serían asignados a planes de vivienda, a obras en el área de educación y a mejoras en la reserva ecológica. Nada de eso ha sucedido.

¿Cuál fue entonces el resultado? Es cierto, como dicen sus defensores, que el proyecto se autofinanció, ya que para su montaje y producción no se usó dinero del presupuesto municipal. Sin embargo, está muy claro que los ingresos que se usaron para “autofinanciar” el proyecto surgieron de la venta de patrimonio público: las tierras fiscales y las plusvalías generadas en esas tierras en virtud de una acumulación de sustanciales inversiones públicas y privadas en el área. De este modo, el

sector público terminó subvencionando mediante la venta de tierras que pertenecían a todos los argentinos a inversores privados e usuarios de altos ingresos, incluyendo en este universo una gama de empresas y agentes que obtuvieron enormes beneficios. Cabe agregar que los beneficios privados se obtuvieron no solo a través de inversiones legítimas, sino también mediante prácticas especulativas de suelo urbano, cuya exposición excede los objetivos de este artículo (Cuenya y Corral, 2011).

Podría decirse, entonces, que la estrategia de gestión de Puerto Madero es una estrategia regresiva. En todo caso, su principal elemento atenuante desde el punto de vista social es que su ejecución no ha implicado gentrificación porque no había población que debiera ser desplazada del área.

PUERTO NORTE EN ROSARIO

Puerto Norte consiste en la reurbanización progresiva de unas 100 has., estratégicamente ubicadas en una ex zona ferropuertuaria próxima al área céntrica de la ciudad. Posee un extenso frente sobre el río, lo que le otorga un valor paisajístico excepcional. Desde el punto de vista del dominio, el área incluye tierras públicas pertenecientes al Estado nacional y tierras privadas en manos de diversos agentes: propietarios originarios y varios desarrolladores que fueron comprando suelo.

El proyecto se inició en 2005 con la aprobación de una ordenanza básica para toda el área, que define seis unidades de gestión de acuerdo con las distintas situaciones de dominio existentes. Hacia fines de 2008 (cuando culminó un estudio que realizamos con un equipo del CEUR) las unidades presentaban un desarrollo desigual: algunas obras habían comenzado; en ciertos sectores había aún actividades ferroviarias en funcionamiento; algunos predios permanecían vacantes; otros estaban en proceso de lograr la aprobación del municipio de sus normativas específicas, mientras que el sector más avanzado registraba el 60 por ciento de nuevas obras.

La gestión de este proyecto tiene algunos rasgos de interés que lo diferencian de la de Puerto Madero. En primer lugar, el proyecto fue formulado por un municipio socialista (con tres períodos consecutivos de intendentes del mismo partido), en el marco de una ciudad en la que el planeamiento tiene una tradición fuerte. En ese contexto, la política que se definió para el área, a partir de 2003, buscó promover la inversión privada para ejecutar las obras, pero ejerciendo la planificación y gestión del proyecto urbano desde el Estado, de manera de lograr una redistribución de los beneficios sobre las áreas más desfavorecidas de la ciudad.

¿En qué consistió ese modelo? Al momento de lanzarse el proyecto, el municipio rosarino, al igual que el de Buenos Aires, tampoco disponía de instrumentos específicos de captura de plusvalías. Si bien se aprobó una ordenanza bastante

avanzada para establecer las obligaciones de los propietarios-desarrolladores, en cuanto a donaciones de terrenos y ejecución de equipamientos,¹ no se requirieron compensaciones específicas por las regulaciones urbanísticas que debió aprobar el municipio. Puede advertirse fácilmente que estas regulaciones tienen un valor extraordinario puesto que otorgan permisos sobre tipo de usos y coeficientes de edificación a terrenos vacíos.

Para sortear esa limitación, los funcionarios municipales acudieron a la figura de los convenios urbanísticos prevista en su legislación. Lograron con ello exigir a los propietarios y propietarios-desarrolladores una compensación extra, por encima de las que establece la ordenanza de urbanización vigente. Preliminarmente llamada *relación de edificabilidad*, esta compensación representa el 10% de lo que se construye por encima de un valor base, equivalente al que fija el Código urbano para la zona aledaña. Ese 10% se calcula sobre la base del costo de construcción del volumen extra edificado (Cuenya, González, Mosto y Pupareli, 2008).

¿Cuál fue el resultado? En principio podría decirse que la estrategia de gestión fue socialmente más redistributiva que la de Puerto Madero, ya que las compensaciones requeridas a propietarios y desarrolladores se usaron no solo para financiar infraestructura dentro del proyecto, sino también para construir espacios y paseos públicos frente a la costa dentro del perímetro del proyecto, así como para construir viviendas sociales en suelo donado en la periferia.

OPERACIONES URBANAS EN BRASIL

La experiencia de Brasil, que expondré de modo general, me parece muy valiosa porque la legislación y los instrumentos al alcance de los municipios para captar las plusvalías están mucho más desarrollados que en Argentina. De hecho, las operaciones urbanas consorciadas son figuras indicadas en el Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257/01) para capturar las plusvalías urbanas. Se considera que el Estatuto de la Ciudad ha instaurado un nuevo orden jurídico urbanístico, que permite a los municipios asumir un rol activo en el planeamiento del uso del suelo, persiguiendo los principios de la función social de la ciudad. Es decir, buscando una justa distribución de los costos y beneficios que suscita el desarrollo urbano.

Ciudades como Río de Janeiro, Porto Alegre y San Pablo aplicaban instrumentos de operaciones urbanas antes de la aprobación del Estatuto de la Ciudad (De Moraes Alfonsín, 2008). Pero es en la ciudad de San Pablo donde el uso del instru-

¹ La Ordenanza 7893 aprobada para el área fija cuatro tipos de obligaciones: i) donación de áreas para trazado vial básico y complementario; ii) donación de áreas para espacios públicos y vivienda social (15% de suelo, descontadas las áreas para trazado vial, calculado sobre la superficie de origen); iii) ejecución de las obras (espacios públicos y trazado vial); iv) ejecución de obras de infraestructura urbana (pavimentos, saneamiento pluvial y cloacal, energía eléctrica, agua, gas, alumbrado público y veredas, etc.)

mento tuvo mayor alcance, con 13 operaciones ejecutadas que presumiblemente afectarán entre el 30 y el 40% del área construida.

Las operaciones urbanas consorciadas consisten en un conjunto de intervenciones y medidas coordinadas por el poder público municipal, con la participación de propietarios, moradores y usuarios permanentes e inversores privados, con el objetivo de alcanzar en un área transformaciones urbanísticas estructurales, mejoras sociales y la valorización ambiental (Estatuto de la Ciudad, Art. 32).

Las operaciones urbanas pueden determinar un nuevo potencial constructivo dentro de su perímetro, superior al que autoriza la legislación vigente para la zona. Los municipios están autorizados a emitir certificados por el derecho adicional de construcción (CEPAC). Los emprendedores privados pueden comprar CEPAC por el potencial constructivo adicional autorizado en la operación. La regulación establece que el precio de cada certificado se define por un concurso público y que los correspondientes metros cuadrados de derecho adicional de construcción (que incluyen cambios de uso y densidades) pueden ejecutarse en cualquier momento. Los recursos recaudados con la venta se aplican para financiar obras dentro del perímetro del proyecto.

La lógica de las operaciones urbanas en Brasil, al generar y usar los recursos privados para financiar la recuperación de determinadas áreas degradadas de la ciudad, marca una diferencia sustantiva con respecto al esquema de Puerto Madero, según el cual para concretar el proyecto se apeló a la venta de tierra pública.

En un estudio empírico realizado sobre la avenida Faria Lima, Biderman, Sandroni y Smolka (2006) muestran que el financiamiento del nuevo desarrollo de esta avenida tuvo un efecto menos regresivo que si la remodelación se hubiera financiado con dinero del presupuesto público. En este caso (que refleja el modo habitual de financiamiento de la obra pública), los sectores pobres habrían subsidiado a los ricos. Los autores sostienen que si se compara un proyecto de redesarrollo financiado con bonos de construcción como los CEPAC y otro financiado totalmente con los impuestos generales a la propiedad, no hay dudas de que el primero es menos regresivo que el segundo. Incluso con un sistema progresivo de impuestos a la propiedad –con tasas acordes a los valores del suelo–, parte de los costos serían pagados por los hogares más pobres. Aquí (si están bien calculados los costos) el esquema implica que los ricos autofinancien sus propios desarrollos.

Ahora bien. La condición establecida en el Estatuto de la Ciudad acerca de que los recursos recaudados deben ser aplicados para financiar obras *dentro* del perímetro del proyecto puede limitar (y parece haberlo hecho en varias experiencias) el alcance redistributivo de las operaciones urbanas en términos socio-territoriales. Con esos recursos no pueden financiarse, por ejemplo, viviendas, equipamientos u otras mejoras urbanas en áreas desfavorecidas de la periferia.

Ese es uno de los puntos críticos que ha alimentado el debate entre analistas brasileños. Pueden identificarse varias posiciones en juego.

Hay quienes sostienen que las operaciones urbanas permiten estimular el desarrollo en las zonas que son de interés para el capital inmobiliario; es decir, zonas que tienen potencial de valorización y mercado solvente para los productos finales. Según este argumento, que esgrime Fix (2001), es impensable que los desarrolladores puedan interesarse en comprar CEPAC en áreas pobres. En este sentido, las operaciones urbanas, al concentrar las inversiones en determinadas áreas en detrimento de otras, pueden aumentar la segregación socioespacial. También pueden y suelen generar procesos de gentrificación (aunque esto no necesariamente implica la expulsión de sectores pobres sino de clase media e incluso media alta, como ocurrió en Faria Lima).

Otros analistas opinan que existen alternativas para lograr que las operaciones urbanas tengan un alcance más redistributivo. Y que ello depende esencialmente de cómo los municipios utilicen y apliquen el instrumento. Según Maricato y Whitaker (2002) “las operaciones no tienen, en sí mismas, la capacidad de ser nocivas o beneficiosas para la construcción de una ciudad democrática e incluyente. La cuestión está en su formulación e implementación a nivel municipal” (Maricato y Whitaker, 2002: 2).

Una alternativa para el logro de un alcance más redistributivo es conseguir que las inversiones dentro del perímetro de la operación urbana signifiquen beneficios para los sectores más pobres (por ejemplo, transporte público, educación y salud), como ha ocurrido en algunos municipios (Maricato y Whitaker, 2002). Otra alternativa es lograr, de manera compulsiva, un *mix* de viviendas dentro del perímetro de la propia operación, en caso de que hubiera población pobre localizada en el área. Esto sería factible porque, según establece la ley, las operaciones urbanas deben prever programas de atención económica y social para la población afectada por la operación. En este caso, “el poder público podría hacer que la iniciativa privada, especialmente aquella constituida por los sectores de punta, absorba los impactos urbanos que produce, lo que significa pagar por ellos” (Maricato y Whitaker, 2002: 13). Finalmente, una tercera alternativa consiste en declarar la inconstitucionalidad de las operaciones urbanas que estuvieran reforzando la concentración inmobiliaria en manos de unos pocos emprendedores y/o propietarios. Esta vía está abierta legalmente a los municipios, ya que una de las directrices establecidas en el Estatuto de la Ciudad establece “la justa distribución de costos y beneficios del proceso de urbanización”. Esta última postura es sostenida por De Moraes Alfonsin (2008), quien sostiene que, en primer lugar, no es legal que las operaciones urbanas concentren beneficios en manos de unos pocos (desarrolladores y/o propietarios) porque sus objetivos, formas de implementación y programas deben ajustarse a las directrices generales de política urbana que establece el Estatuto de la Ciudad y que incluyen

la justa distribución de costos y beneficios del desarrollo urbano. En segundo lugar, no sería posible generar “aberraciones urbanísticas”, puesto que las operaciones urbanas deben ser aprobadas por una ley municipal, autorizada a su vez por el Plan Director. Debe haber entonces una coherencia entre la operación urbana y las estrategias contempladas en el plan.

Pensando hacia delante en términos propositivos, algunos planificadores sostienen que las grandes operaciones deberían promoverse en aquellas áreas donde vive el grueso de la población necesitada, fuera de las regiones que tradicionalmente concentran las principales inversiones. Esta visión es sostenida por Rolnik quien, refiriéndose a San Pablo, argumenta lo siguiente:

Es necesario crear centralidades en varias partes de la ciudad, especialmente en las zonas donde vive la mayor parte de la gente. Y centralidades fuertes exigen grandes proyectos urbanos, ya que grandes operaciones no se construyen a partir de miles de micro-inversiones pulverizadas. Eso significa que la lucha anti exclusión debe darse también en el campo de estas grandes inversiones urbanas [...] instalando centralidades junto a los espacios de las elites o creando una más próxima a los barrios donde vive la mayor parte de la población. (Rolnik, 2002: 59).

Desde esta perspectiva, la estrategia de redistribución de las inversiones, vía grandes operaciones urbanas, forma parte del combate contra la exclusión territorial.

En suma, la estrategia de montaje de operaciones urbanas mediante la venta de derechos adicionales de construcción por encima de lo que permite la norma implica que son los emprendedores y consumidores ricos quienes autofinancian sus propios entornos. Esta estrategia podría caracterizarse como “neutra” si se examina comparativamente con las aplicadas en los ejemplos argentinos. Resulta menos regresiva que la de Puerto Madero, que se financió con la venta de suelo del Estado, y menos redistributiva que la de Puerto Norte, que aplicó las plusvalías en emprendimientos sociales fuera del perímetro del proyecto.

REFLEXIONES FINALES

Hay una corriente cada vez más nutrida de pensamiento que aglutina a analistas y planificadores, entre los que me incluyo, quienes piensan que la recuperación de plusvalías generadas en grandes proyectos urbanos es una acción pública legítima y socialmente justa (De Moraes Alfonsin, 2008). Este consenso emerge de un reconocimiento jurídico urbanístico que toma forma con el propio desarrollo de las sociedades y las ciudades: las acciones urbanísticas que regulan el uso del suelo incrementando su aprovechamiento generan un aumento en el valor de los terrenos que da derecho a las autoridades públicas a exigir compensaciones a ser des-

tinadas al interés común. Si los municipios no usan ese derecho, las plusvalías son apropiadas por la promoción inmobiliaria abocada a la producción de los nuevos entornos para los segmentos más pudientes de la sociedad.

De ese consenso dan cuenta las diversas estrategias e instrumentos urbanísticos legales que gobiernos de orientaciones políticas diversas están poniendo en marcha en muchas ciudades. En mayor o menor medida, estos mecanismos, cuando se aplican adecuadamente, suponen superar un periodo en el cual el sector público (muchas veces de manera cómplice) simplemente flexibilizaba las normas otorgando beneficios al capital inmobiliario sin recibir a cambio ninguna compensación.

El verdadero desafío para una gestión urbana que intente “mitigar la dinámica hegemónica que el capital inmobiliario imprime al desarrollo urbano actual”, como dice Harvey (2007), es avanzar en una *gestión social de la valorización del suelo* (Santero, 2004). Este concepto fue acuñado en Brasil a partir de un trabajo articulado entre académicos y funcionarios locales preocupados por adecuar los instrumentos contemplados en el Estatuto de la Ciudad a las diversas realidades locales. Alude no solo a la necesidad de generar y captar las plusvalías en las áreas de oportunidad para ese capital, sino redistribuirlas con un sentido de equidad social y territorial. Las ideas y los ejemplos existen. Solo cabe llevarlos a la práctica. ■

Bibliografía

- BIDERMAN, C., Sandroni, P. y Smolka, M. (2006). “Large-scale Urban Interventions. The case of Faria Lima in Sao Paulo”. *Land Lines*, 18 (2) p. 25.
- BORJA, J. y Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era global*. Madrid: Taurus.
- 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: B. Cuenya, C. Fidel y H. Herzer (eds.) *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- CUENYA, B. (2009). “Grandes proyectos urbanos contemporáneos. Aportes para su caracterización y gestión”. *Cuaderno Urbano*, 8, p.229.
- CUENYA, B. (2011). “Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana”. *Cadernos Metrópoli*, 13, (25). En prensa.
- CUENYA, B. y Corral, M. (2011). “Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires”. *EURE* 111. En prensa.
- CUENYA, B., González, E., Mosto, G., y Pupareli, S. (2008). “Movilización de plusvalías en un gran proyecto urbano. El proyecto Puerto Norte, Rosario, Argentina.” En: Lincoln Institute of Land Policy, Seminario de Investigación sobre Políticas de Suelo y Desarrollo Urbano en América Latina, Buenos Aires, 24-26 de setiembre 2008.

DE MATTOS, C. (2009). "Modernización Capitalista, Metamorfosis Urbana y Competitividad en América Latina". Seminario Internacional La Investigación Urbana: Perspectivas y Desafíos, Lima, Perú. Recuperado de www.uarm.edu.pe/Docs/investigacion/.../competitividad_mattos.pdf (acceso 20 de agosto 2010)

DE MORAES ALFONSIN, B. (2008). "Desafios para a efectividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico Comparado (Brasil, Colombia e Espanha)." Tese de Doutorado Universidade Federal do Rio de Janeiro.

FERNÁNDES, E. (2006). "A nova orden jurídico-urbanística no Brasil." En: E. Fernandes y B. Alfonsin. *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey. Cap. 1.

FIX, M. (2001). *Parceiros da Exclusão: duas histórias da construção de uma nova cidade em São Paulo*. São Paulo: Boitempo.

JARAMILLO, S. (2003). *Los fundamentos económicos de la Participación en Plusvalías*. Bogotá y Cambridge: Universidad de Los Andes y Lincoln Institute of Land Policy.

HARVEY, D. (2007). "De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza en el capitalismo tardío." En: D. Harvey. *Espacios del capital*. (1989 primera edición). Madrid: Aikal. Cap. 16.

LUNGO, M. y Smolka, M. (2005). "Land Value and Large Urban Projects: The Latin American Experience." *Land Lines*, 17, (1) p. 3.

MARICATO, E. y Whitaker Ferreira, J. (2002). "Operação urbana consorciada: ¿diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?" En: L. Marques Osorio (org). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre/São Paulo: FAUSP.

OECD TERRITORIAL REVIEWS (2007). *Competitive Cities: A New Entrepreneurial Paradigm in Spatial Development*, Summary in Spanish. Recuperado de www.oecd.org/bookshop

RODRÍGUEZ, A., Moulaert, F. y Swyngedow, E. (2001). "Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa." *Ciudad y Territorio*, XXXIII (129), p. 409.

ROLNIK, R. (2002). "¿É possível uma política urbana contra a exclusão? Serviço Social e Sociedade." *Editora Cortez*, 72, p.53.

SANTORO, P. (org); Furtado, F.; Liva, M.; Smolka, M. y Cymbalista, R. (2004). "Gestão social da valorização da terra". *Caderno Polis* 9, São Paulo.

SASSEN, S. (1999). *La ciudad global. Nueva York, Londres, Tokio*, Buenos Aires: EUDEBA (Primera edición 1991, Princeton University Press).

SMOLKA, M. y Furtado, F. "Ensayo introductorio: Recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata?" En: M. Smolka y F. Furtado (eds.). *Recuperación de plusvalías en América Latina*. Chile: eurelibros. XIII.