



MAESTRIA EN ECONOMIA URBANA

-ESCUELA DE GOBIERNO-

Trabajo de tesis

“Impacto de la renovación de las Playas Ferroviarias de Palermo”

Autora: María Luz Rodríguez

Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Mayo 2019

Resumen

El presente trabajo realiza un análisis del impacto atribuible al desarrollo de un sector de las playas ferroviarias de Palermo sobre su entorno. En particular, el documento busca establecer los efectos de esta intervención en los valores de precios de venta de terrenos y departamentos.

El trabajo presenta en primer lugar un análisis sobre los Grandes Proyectos Urbanos, temática dentro de la cual se inscribe la renovación de las distintas playas ferroviarias de la Ciudad de Buenos Aires. Dentro de este apartado se buscará comprender el contexto en el que se impulsan, sus características predominantes y el efecto que generan sobre la ciudad y el mercado de suelo.

Posteriormente, el documento presenta un análisis del impacto de la renovación de las playas ferroviarias de Palermo sobre el valor del suelo. Para ello, el foco del análisis se centra en los años 2004 -2018, y utiliza una metodología de diferencias en diferencias. Los resultados muestran un efecto positivo de la intervención sobre los precios de venta de terrenos y departamentos en el contexto inmediato, con un alto grado de significatividad estadística de los coeficientes, a un nivel de confianza del 95% para una serie de regresores utilizados.

Contenidos

1. INTRODUCCION.....	05
1.1 Presentación de la temática y motivación de la investigación.....	05
1.2 Organización del trabajo.....	06
2. MARCO TEORICO: LOS GRANDES PROYECTOS URBANOS.....	07
2.1 Aspectos generales.....	07
2.2 Valorización del suelo e implicancias sobre el entorno.....	13
3. IMPACTO DE LA RENOVACION DE LA PLAYAS DE PALERMO SOBRE SU ENTORNO.....	16
3.1 Cronología de las intervenciones.....	16
3.2 Delimitación del área de estudio.....	19
3.3 Impacto de la renovación de las playas ferroviarias sobre el valor del suelo.....	21
3.3.1 Hipótesis y metodología utilizada.....	21
3.3.2 Resultados obtenidos.....	24
4. CONCLUSIONES E IMPLICANCIAS EN TERMINOS DE POLITICAS PUBLICAS.....	31
5. ANEXO.....	34
6. BIBLIOGRAFIA.....	36

1. INTRODUCCION

1.1 Presentación de la temática y motivación de la investigación.

Muchos son los proyectos impulsados en la Ciudad de Buenos Aires para recuperar zonas degradadas e incorporarlas nuevamente a la dinámica urbana. Específicamente, las intervenciones sobre grandes vacíos urbanos son aquellas que generan la recuperación de áreas de alto valor simbólico para la ciudad, como así también la integración de las mismas con la trama existente. Este es el caso de las playas ferroviarias en la Ciudad de Buenos Aires, grandes porciones de suelo olvidadas, sin un uso vigente, ubicadas en barrios con gran desarrollo de infraestructura y diversidad de usos. Estos terrenos constituyen una franca barrera urbana generada por las interferencias ferroviarias que incrementan la discontinuidad vial, imponiendo un borde degradado e inseguro.

A partir del año 2012, se promulga el Decreto 1723/2012, a través del cual se desafectan las playas ferroviarias de Palermo, Liniers y Caballito, ubicadas en la Ciudad de Buenos Aires. Estas iniciativas dan lugar, durante el año 2013, a los concursos nacionales para el Desarrollo del Plan Maestro en las tres ex playas ferroviarias previamente mencionadas.

En el caso de Palermo, este proceso fue acompañado por la generación de dos grandes intervenciones: La puesta en valor de las ex Bodegas Giol, con el objetivo de trasladar allí el Ministerio de Ciencia y Tecnología, y la generación del shopping Distrito Los Arcos. A estas operaciones urbanas se suman otras como la creación del Metrobus de la Av. Juan B Justo, la realización de distintos pasos bajo nivel y la modificación de una serie de normativas urbanísticas.

Frente a estos hechos surgen una serie de preguntas: ¿De qué manera impacta sobre el mercado de suelo la generación de un gran proyecto urbano? ¿Hubo un incremento de los valores de las propiedades atribuible a la renovación de las playas ferroviarias de Palermo? ¿Qué sucede con las áreas próximas a esta intervención? ¿Qué ocurre con zonas similares que no aún no fueron desarrolladas?

El objetivo de esta tesis será dar respuesta a estas preguntas, a partir de la medición del impacto generado por la renovación de la playa ferroviaria de Palermo sobre su entorno inmediato. Se estudiará en particular la variación del valor de oferta de venta de terrenos y departamentos, en conjunto con posibles variaciones sobre el uso del suelo.

La hipótesis a testear es que el área intervenida presentó en promedio un incremento en los valores de venta de inmuebles superiores a los del área de control. Para la estimación se utilizará una metodología de evaluación de impacto denominada diferencias en diferencias en base a datos de oferta de departamentos y terrenos en venta en la zona de estudio. Su objetivo consiste en comparar, por un lado, las unidades de análisis previo y posterior a la intervención y, por otro lado, las unidades de análisis entre ellas para diferenciar modificaciones en la evolución. Es decir, se buscará estimar un escenario contra-factico.

En este caso la consolidación del grupo control y tratamiento estará integrado por inmuebles que se encuentran alejados o próximos del área de intervención, respectivamente. Asimismo, se tomarán datos de valores inmobiliarios pertenecientes al año 2004 y 2018, es decir anteriores y posteriores a la renovación de las playas ferroviarias. Este método no implica la incorporación de atributos espaciales de control que se mantuvieron constantes en el tiempo, por lo que se logra simplificar una dimensión relevante del análisis.

1.2 Organización del trabajo.

El documento se estructura en cuatro secciones distintas.

En primer lugar, la renovación de las playas ferroviarias de Palermo puede incorporarse dentro del universo de los grandes proyectos urbanos. Por lo tanto, la primera sección de este documento se focalizará sobre este tipo de intervenciones en general. Para ello, se estudiará el contexto en el que se impulsan, sus características predominantes y el tipo de impacto que generan sobre la ciudad y el mercado de suelo.

En una segunda parte se investigará con mayor profundidad el marco en el que se implementaron las intervenciones sobre las playas ferroviarias de Palermo, con el objetivo

de comprender los distintos aspectos que intervienen sobre el área de estudio. Asimismo, se definirá el área de análisis específica y se evaluará con técnicas econométricas el impacto asociado a la renovación de este espacio de la ciudad.

Por último, se analizará las implicancias de los resultados de la investigación en términos de políticas públicas, en particular sobre el proceso de recuperación de plusvalías.

2. MARCO TEORICO: LOS GRANDES PROYECTOS URBANOS

2.1 Aspectos generales

No existe una única definición clara y concisa de un gran proyecto urbano. Muchos autores hacen alusión a un concepto amplio, en donde cualquier intervención pública o privada de grandes dimensiones podría constituirse en un GPU¹.

Beatriz Cuenya realiza una interesante conceptualización al señalar que “Los grandes proyectos urbanos consisten en operaciones de renovación urbana en gran escala que producen al menos tres modificaciones claves en la estructura de la centralidad de las actuales metrópolis: una modificación en la rentabilidad de los usos del suelo; una modificación funcional y físico espacial de áreas centrales estratégicas; y una modificación de los mecanismos de gestión pública”²

Profundizando sobre esta definición, los grandes proyectos urbanos se destacan por una serie de características que los definen y diferencian.

En primer lugar, implican la conformación de una estructura de gestión urbana que conlleva a la asociación de entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, para posibilitar el financiamiento de los proyectos. Es decir, este tipo de proyectos se sustentan en una alianza entre tres actores claves: los dos que crean las plusvalías (en la mayoría de

¹ GPU es el termino abreviado para Grandes Proyectos Urbanos.

² “Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana”. Cuenya, Beatriz. Carajillo de la Ciudad. N°3 (2011). Pag 2.

los casos resulta ser el gobierno municipal y los inversores privados) y el propietario del suelo que habilita el ingreso de los dos primeros a las áreas estratégicas.

En segundo lugar, los GPU implican la conformación de nuevos procesos urbanos que tienen como objetivo principal impulsar la transformación física y programática de la ciudad, a partir de la realización de una serie de acciones en pos de la reconversión de espacios degradados.

Para concretar este fin, se fomenta la combinación de usos comerciales, productivos, residenciales, culturales, recreativos y la construcción de equipamientos arquitectónicos emblemáticos, con una finalidad propagandística y de marketing urbano³. El objetivo es asignar a las ciudades aquellas condiciones físicas necesarias para albergar nuevos usos y funciones capaces de reconfigurar una nueva fase de crecimiento urbano. Esta estrategia se encuentra enmarcada en una creciente competencia entre ciudades, en donde la creación de espacios cualificados de producción y consumo repercute directamente sobre la capacidad de atracción de la demanda global de inversores y consumidores.

En tercer lugar, la accesibilidad y las posibilidades de transformación urbana del suelo son dos características claves para la definición de la localización de un gran proyecto urbano. Este tipo de intervenciones se implantan dentro de los límites de la ciudad, sobre sitios que han quedado relegados. Generalmente, los terrenos poseen grandes dimensiones, una buena infraestructura urbana, indicadores urbanísticos beneficiosos para el proyecto y una importante capacidad ociosa para el desarrollo de nuevos usos. Asimismo, los precios iniciales del suelo suelen ser bajos a pesar de contar con un gran potencial de expansión en el mercado inmobiliario, dada su posición, características funcionales y el tipo de actividades que se desarrollaran.

En cuarto lugar, los grandes proyectos urbanos generan un amplio debate sobre la visión tradicional de la planificación de ciudades, debido a que este tipo de intervenciones tienden a sobrepasar el alcance de las normas y políticas predominantes. De este modo, se

³ De acuerdo con Rodríguez, Arantxa y Abramo, Pedro.

implementan nuevas formas de participación de los actores en la toma de decisión de los proyectos, se modifica la normativa urbana, se mejora la calidad de las infraestructuras existentes y, en algunos casos, se tiende a elevar el nivel de las condiciones de vida de sectores sociales.

Los GPU comenzaron a gestarse en las grandes ciudades del mundo desde el último cuarto del siglo XX, en conjunto con una serie de importantes transformaciones económicas, políticas, sociales y espaciales. En ese marco, la Dra. Beatriz Cuenya⁴ señala que es posible definir tres tipos de procesos que fueron decisivos para el surgimiento de este tipo de proyectos.

El primer proceso se conforma en base a los nuevos requerimientos de las grandes ciudades que dejan atrás una economía manufacturera para pasar a una postfordista. La globalización, la reestructuración económica, social e institucional que devino de ello ayudaron a propagar los grandes proyectos urbanos en las principales ciudades latinoamericanas.

De este modo, este tipo de intervenciones comienzan a generar nuevos escenarios en donde no solo se otorga a las empresas la infraestructura, medios de transporte, equipamientos y servicios para producir a nivel nacional e internacional, sino que también se suplen las necesidades de gerentes y técnicos ligados a empresas líderes, usuarios locales de alto poder adquisitivo y turismo internacional. Es decir, el desarrollo de nuevos entornos construidos se realiza a partir de las demandas y objetivos globales.

En referencia a este punto, Beatriz Cuenya explica que “Es claro que hay una nueva elite que ha ganado con los cambios en la economía y en los mercados de trabajo. La presencia de esta nueva clase social que emerge en el escenario económico de la era postfordista: profesionales y directivos en los servicios que asumen funciones de coordinación, control y asesoramiento. Los ricos se han hecho más ricos porque han obtenido beneficios enormes

⁴ Extraído del trabajo “Grandes proyectos Urbanos Latinoamericanos. Aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local”. Cuenya, Beatriz. Cuaderno urbano. Espacio, Cultura, Sociedad - Vol. 8 (2009)

gracias a las estrategias económicas, conectadas con la innovación tecnológica y la desregulación gubernamental”⁵

El segundo proceso decisivo para el surgimiento de los GPU fue la ascendente importancia que se otorgó al capital inmobiliario en la conformación del desarrollo urbano. En otras palabras, la gestión pública comenzó a dirigirse por la lógica del sector privado, específicamente en lo que respecta a la producción y comercialización del suelo. De este modo, al motivar la llegada de capital privado, se buscó re-funcionalizar espacios en desuso, promoviendo la generación de plusvalías urbanas que ofrecieran oportunidades al sector público, en particular en aquellos casos en los que este fuese el poseedor de las tierras a re-urbanizar.

El tercer y último proceso resulta ser el creciente rol de los gobiernos locales en un marco de transformaciones económicas y políticas direccionadas por la lógica del capital privado, especialmente en lo que refiere a la rentabilidad del suelo. Es decir, el importante apoyo estatal dirigido al sector privado en lo que refiere a la revitalización de la ciudad.

Tanto en Argentina como en América Latina, los proyectos urbanos de gran escala no son nuevos: La puesta en valor de centros históricos, la transformación de áreas industriales o militares abandonadas, aeropuertos o estaciones ferroviarias, la implementación de sistemas urbanos de transporte público o importantes planes de puesta en valor de viviendas sociales se vienen gestando desde principios del siglo XX. En ese mismo momento también se ejecutaron una gran cantidad de programas de gestión público-privada que incorporaban la intervención de actores externos y complejas estructuras financieras. A partir de ello, grandes empresas extranjeras de desarrollo urbano y servicios públicos comenzaron a operar sobre una serie de ciudades latinoamericanas, implementando complejas operaciones de desarrollo inmobiliario.

Desde aquel momento se ha realizado un importante número de grandes proyectos urbanos en América Latina. Algunos ejemplos son el redesarrollo de frentes ribereños (Puerto Madero en Buenos Aires, Rivera Norte en Concepción, Chile); la re funcionalización

⁵ “Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana”. Cuenya, Beatriz. Carajillo de la Ciudad. N°3 (2011). Pag 3.

de áreas ferroviarias, aeropuertos o áreas industriales (Puerto Norte en Rosario, Proyecto Retiro en Buenos Aires o el proyecto Bicentenario en el Gran Santiago de Chile) y la expansión de ciudades (Santa Fe en México, Metrovivienda en Bogotá o la zona del Canal de Panamá).

Por su parte, en Europa se han ejecutado proyectos emblemáticos que lograron un importante cambio sobre su contexto. El caso de la transformación de Barcelona en preparación para los Juegos Olímpicos de 1992, las zonas ZAC (zonas de acondicionamiento concertado) en Francia o el esquema de intervención de Bilbao son algunos claros ejemplos de estrategias de regeneración urbana a través de la implementación de grandes proyectos urbanos.

La conformación de la ciudad olímpica española en 1992 ha sido el punto de partida de varios proyectos en América Latina, aunque también ha enfrentado severas críticas: se ha visto cómo un proceso a través del cual una serie de actores privados evitan la planificación prevista por el estado y las leyes vigentes.

En el caso argentino, existen varios grandes proyectos urbanos en donde se han generado importantes conflictos entre el interés público y privado. Este fue el caso del megaproyecto de rehabilitación urbana del área de Retiro en Buenos Aires. Esta intervención se proponía reordenar las estaciones terminales de transporte ferroviario, facilitando la posibilidad de utilizar 130 hectáreas destinadas a una serie de nuevos usos: un moderno centro de transporte público, equipamiento comercial, viviendas de alto nivel, centros de convenciones y culturales, hoteles de estándar internacional y amplios espacios verdes.

En palabras de Mario Lungo, “El proyecto es un buen ejemplo del nuevo paradigma de desarrollo urbano en la era de la globalización y los conflictos entre los múltiples actores que intervienen en estos casos”⁶. Este proyecto no pudo llevarse a cabo y nos enseña la importancia de la opinión de los sectores de la sociedad civil en relación a las grandes intervenciones, como así también su capacidad de movilización para definir aspectos de las mismas.

⁶ Ibid. Pag 31.

En este sentido, un gran proyecto urbano no debe ser el resultado de la concepción única de un estado planificador sino de una serie de actores involucrados. Para ello se requiere de un marco institucional y legal que incluye no sólo las herramientas y procesos que utiliza la administración pública (planes, normas y códigos urbanos vigentes) sino también instancias de acuerdo y validación entre actores beneficiados y perjudicados, con el objetivo de tomar sus opiniones, necesidades y buscar estrategias de consenso.

Entre los actores beneficiados por la ejecución de grandes proyectos urbanos podemos encontrar a los propietarios del suelo, los promotores inmobiliarios, las empresas constructoras, el estado y los bancos o aportantes financieros, mientras que entre los más perjudicados figuran los habitantes de bajos ingresos que se localizan de manera informal sobre los predios donde se llevan adelante los proyectos o los habitantes de áreas aledañas que se perjudican por el aumento del valor del suelo y los procesos de segregación que esto conlleva.

En lo que respecta específicamente a la financiación de los grandes proyectos urbanos, Mario Lungo señala que “la función de los gobiernos de las ciudades es garantizar la perecuación de los beneficios; por eso mismo esto no debe quedar en manos privadas. La securización de los grandes proyectos urbanos implica compartir los riesgos”⁷. De este modo, los gobiernos centrales motivan la generación de las asociaciones público-privadas, con el objetivo de incitar al sector privado a llevar adelante procesos de renovación urbana. Estas acciones se han realizado a través de la implementación de fondos públicos, incentivos fiscales y variaciones en la normativa urbanística. En estos casos, generalmente resulta necesaria una primera inversión inicial por parte del estado, con el objetivo de promover la llegada de inversores privados y facilitar las operaciones inmobiliarias. Aquí resulta importante realizar una serie de comentarios en relación al rol del estado como promotor de los grandes proyectos urbanos. En general, “los procesos de renovación urbana han exigido siempre la intervención del estado por tres razones básicas: superar el fraccionamiento del suelo privado para garantizar la escala rentable de las operaciones;

⁷ “Grandes proyectos Urbanos. Una visión general” Lungo, Mario. UCA editores-Lincoln Institute of Land Policy, El Salvador (2004). Pag 34.

asumir los costos de las infraestructuras y acondicionamiento del suelo; y actuar en torno a los conflictos sociales derivados de la destrucción del patrimonio y/o el desplazamiento de actividades y población”⁸

En el caso argentino, el estado nacional se constituye como uno de los principales poseedores de grandes superficies de tierra estratégicamente localizada. Las intervenciones urbanas más importantes se configuran en predios que quedaron desafectados de sus usos anteriores, debido a la privatización de empresas de servicios públicos que tuvo lugar en la década del 90. Esto se complementa con dos instrumentos. En primer lugar, la generación de una estructura legal e institucional que permitió al Estado Nacional la venta o concesión de suelo. En segundo lugar, la creación del AABE, organismo encargado de llevar adelante la política de suelo vigente en donde predomina la venta de activos del estado para la realización de proyectos de gran envergadura.

2.2 Valorización del suelo e implicancias sobre el entorno

En general, la bibliografía estudiada señala que los grandes proyectos urbanos generan un aumento en la valorización del suelo sobre el que se emplazan. Este concepto es central para el desarrollo de este trabajo y posterior comprobación de la hipótesis planteada.

De acuerdo con Beatriz Cuenya, “los GPU aumentan de manera extraordinaria el valor del suelo, no sólo en las áreas aledañas sino también en los predios en donde se localiza. Un gran proyecto urbano ejerce influencia en esos factores y en el valor de la tierra sobre el que se asienta. Posteriormente, cuando finalizan las obras previstas y eventualmente cuando nuevas inversiones sean atraídas, se produce una progresiva valorización de las áreas aledañas”⁹.

Asimismo, de acuerdo con la autora, “las plusvalías urbanas generadas en los predios por los GPU tienen tres fuentes de origen: a) las inversiones en infraestructura que se realizan

⁸ “Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana”. Cuenya, Beatriz. Carajillo de la Ciudad. N°3 (2011). Pag 4.

⁹ “Grandes proyectos como herramientas de creación y captación de plusvalías urbanas. Proyecto Puerto Norte, Rosario, Argentina. Cuenya, Beatriz, Medio Ambiente y Urbanización, Volumen 65, N° 1 (2006). Pág 82.

para acondicionar el área (obras viales y redes de servicios públicos de todo tipo) usualmente a cargo del sector público; b) las inversiones realizadas en los propios predios por los actores privados que desarrollan los emprendimientos inmobiliarios y construyen edificios de alta calidad urbana y c) la decisión administrativa a cargo del municipio que autoriza modificar los usos del suelo y las densidades edilicias contempladas en la zonificación vigente para permitir la implantación de usos de mayor jerarquía y/o un mayor aprovechamiento del suelo en edificación”¹⁰

Es decir, los grandes proyectos urbanos se constituyen como una herramienta de creación de plusvalías público-privada. Los métodos de generación, distribución y captación de las mismas condicionan las características del proyecto ya que, en general, el diseño estará subordinado a las ecuaciones económicas que maximicen la obtención de beneficios.

Una de las principales herramientas de manejo del suelo en los grandes proyectos urbanos es el re parcelamiento de superficies y su posterior comercialización con un nuevo régimen de usos.

Aquí pueden generarse dos situaciones distintas, dependiendo del dominio del suelo. Cuando el proyecto se desarrolla en terrenos pertenecientes al estado, se realizará la venta del suelo a las empresas constructoras que generen la intervención. Por el contrario, cuando el terreno es de dominio privado, generalmente el estado otorga nuevos índices de uso y ocupación del suelo.

La apropiación de las plusvalías en general suele caer en los propietarios de los predios o en los urbanizadores¹¹ cuando en realidad este instrumento podría considerarse como un recurso que podría financiar el propio proyecto, ser trasladado a otras áreas de la ciudad que así lo requieran o compensar los impactos negativos que el emprendimiento puede producir en su contexto.

En otras palabras, de acuerdo con los autores analizados, el potencial de la valorización del suelo generado por los grandes proyectos urbanos resulta claro. Las diferencias se generan

¹⁰ Ibidem

¹¹ De acuerdo con la autora previamente mencionada, Beatriz Cuenya

cuando se evalúa el monto real de esta valorización, si debe o no haber una redistribución de las ganancias y, en tal caso, la modalidad bajo la cual deba realizarse.

Es importante tomar en consideración que la normativa urbana vigente en nuestro país no se encuentra preparada para regular la gestión de estas intervenciones. Por ejemplo, no existen criterios claros para calcular en términos económicos el aumento potencial en el valor del suelo como resultado de las modificaciones urbanas que resultan de los grandes proyectos urbanos. De acuerdo con Cuenya, estos proyectos implican la generación de leyes de reforma del estado, leyes de desafectación del suelo de previos usos y nuevas normas urbanísticas, es decir, un nuevo sustento legal que acompañe los procesos. Asimismo, resulta importante la generación de instancias de negociación y acuerdo entre los distintos actores, como también la creación de entes que trabajen de manera exclusiva sobre las urbanizaciones.

Más allá de las particularidades de cada intervención, los grandes proyectos urbanos pueden generar una serie de consecuencias negativas sobre las ciudades y sus habitantes. Una de las más recurrentes se genera a partir del posible aumento del precio del suelo sobre las áreas circundantes al gran proyecto. Esto propicia muchas veces procesos de gentrificación, fácilmente verificables si los entornos atañen a barrios de sectores medios-bajos. En esta línea, de acuerdo con Lungo, “La mayoría de estos proyectos tienden a ser elitistas porque desplazan los vecindarios de bajos ingresos mediante un uso regenerado y segregado del suelo para la clase media, o producen exclusión social porque apuntan hacia una sola clase social, ya sea asentamientos de bajos ingresos o enclaves de altos ingresos, en zonas periféricas. Los proyectos a gran escala plantean nuevas inquietudes, hacen más manifiestas las contradicciones inherentes y emplazan a los responsables del análisis del suelo urbano y la formulación de políticas”¹²

¹² “Grandes proyectos urbanos: desafíos para las ciudades latinoamericanas” Lungo, Mario. *Perspectivas Urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge (2002). Pag 294.

En síntesis, de acuerdo con Reese¹³, la valorización del capital privado, la captación diferencial de recursos públicos, la valorización especulativa del suelo y la apropiación privada de plusvalías generadas por estos proyectos culminan en la generación de procesos de elitización social, fragmentación y segregación urbana.

Otra consecuencia negativa que deviene de la implementación de los GPU sucede cuando los mismos se implementan sin un plan urbano por detrás que lo sustente. Al no contar con una visión integral del objetivo a lograr, se pierde la posibilidad de mejorar el plan de la ciudad y la normativa existente, como así también de integrar el nuevo proyecto a la dinámica vigente del territorio. En la medida en que los GPU no se vinculen con una estrategia general de ciudad, es posible que estos generen efectos negativos de diversa índole.

3. IMPACTO DE LA RENOVACION DE LA PLAYAS FERROVIARIAS DE PALERMO SOBRE SU ENTORNO

3.1 Cronología de las intervenciones

Para comprender el proceso de renovación de las playas ferroviarias de Palermo hasta el día de hoy, resulta importante profundizar sobre los distintos hechos e intervenciones que sucedieron en el área años atrás. Este estudio nos otorgará una mayor claridad sobre el proceso de reactivación de la zona de estudio y nos ayudará a tomar en consideración otras variables vinculadas.

La idea de un Polo Científico Tecnológico en el barrio de Palermo comienza a gestarse en el año 2005. Para ese entonces se define la ubicación específica del mismo, delimitada por las calles Soler, Godoy Cruz, Paraguay y la avenida Juan B. Justo. Tres años después, se realiza la presentación del proyecto y en septiembre del 2009 se adjudica la obra. Finalmente, en octubre de 2011 se inaugura la primera etapa del Complejo y en noviembre del 2015 la última etapa del mismo.

¹³ Extraído de presentación expuesta en el *Curso de Profundización de Políticas de Suelo Urbano para América Latina: Análisis de la Implementación de Grandes Intervenciones Urbanas*. Panamá, 30 de Abril al 4 de Mayo de 2007. Pag 77.

Resulta importante señalar que el conjunto edilicio comprende el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, la nueva sede del CONICET, un museo interactivo, un auditorio y los Institutos Internacionales Interdisciplinarios para la Innovación. Esta intervención incluye el Parque de las ciencias, un espacio verde de 9800 m2 en donde los vecinos pueden realizar actividades recreativas, acercándose al conocimiento científico. Este espacio, inaugurado en el año 2015, formó parte de la segunda etapa de ejecución del proyecto.

En sintonía con la inauguración de la primera etapa del MINCYT en 2011, en mayo del mismo año se realiza la inauguración del Metrobus de la avenida Juan B. Justo y, en julio, la apertura del paso bajo nivel de la calle Soler. Estas obras mejoraron la accesibilidad a la zona y disminuyeron el tiempo de viaje en transporte público para muchos ciudadanos de Buenos Aires.

Durante el año 2011 también comenzaron las obras para la generación del shopping a cielo abierto denominado *Distrito Los Arcos*. Tras una serie de complicaciones judiciales y una fuerte oposición por parte de comerciantes y vecinos de la zona el centro comercial abre sus puertas tres años después, en diciembre del 2014. El mismo se implanta en un predio de 36.000 m2, ubicado entre las calles Paraguay, Godoy Cruz, Av. Santa Fe y Av. Juan B. Justo.

En conjunto con la realización del Polo Científico Tecnológico y el *Distrito Los Arcos*, en el año 2012 se promulga el Decreto 1723/2012, a partir del cual se desafecta del uso ferroviario a las playas ferroviarias de Palermo, Liniers y Caballito. A partir de ello, estos inmuebles se destinan al desarrollo de proyectos integrales de urbanización y desarrollo inmobiliario. En el mismo año se genera el Decreto 1382/2012, a partir del cual se crea la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), disolviendo el Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE).

Por medio del decreto nacional Nº 1416/13 se solicita a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) la transferencia de los inmuebles en concepto de aporte de capital a favor de la sociedad anónima Playas Ferroviarias S.A. Su objetivo será la realización por

cuenta propia, de terceros o asociadas a terceros, de la explotación, administración y construcción de inmuebles urbanos y construcciones públicas o privadas.

Las iniciativas descritas hasta el momento dan lugar durante el año 2013 a los concursos nacionales para el Desarrollo del Plan Maestro en las tres ex playas ferroviarias. Los proyectos ganadores persiguen la generación de nuevos espacios de vivienda asequible, áreas de uso público (como mínimo el 65 % de la superficie total) y la puesta en valor de una serie de edificios patrimoniales. La decisión de intervenir en estas áreas recae en la motivación de integrar fragmentos de ciudad en un nuevo paisaje urbano que conjugue distintas trazas, tejidos y formas existentes.

En el caso de Palermo, el concurso fue acompañado por la creación de la ley N° 4477/2012, a partir de la cual se desafecta a la playa ferroviaria del distrito de zonificación Urbanización Futura para designarla como distrito de Urbanización Determinada.

Cinco años después, se procedió a suscribir un convenio específico en el ámbito del convenio marco de colaboración entre el MDUYT y PFSA, a los efectos de realizar obras de espacio público e infraestructura sobre los predios de las playas ferroviarias Palermo. Estas obras se desarrollarán a partir del año 2019 en tres etapas distintas, generando un total de 4,55 hectáreas de nuevo espacio verde y público. El desarrollo se circunscribirá al área comprendida entre las calles Soler, Godoy Cruz, Atacalco, Niceto Vega y la Avenida Juan B Justo.

Tal como se especifica en las bases del concurso para la renovación del área, el 65% de la superficie total se destinará a espacio de uso público mientras que el 35% restante contará con tipologías edilicias acordes al perfil urbano existente, implementando edificios en altura sobre la Av. Juan B Justo y manzanas de tejido sobre Godoy Cruz.

La primera etapa de este proyecto se finalizará para el mes de junio de 2019, incorporando 5.000 m² de espacio público y 5.108 m² de infraestructura con apertura de vías peatonales y vehiculares. A partir de esta intervención se generarán más espacios verdes para la ciudad y se implementarán soluciones de conectividad en pos de eliminar las barreras urbanas actuales.

La integración de las playas ferroviarias con su entorno se consolidará con la finalización de las obras del viaducto San Martín, a partir de la cual se elevarán cinco kilómetros de vías del ferrocarril ubicadas entre los barrios de Palermo y La Paternal. La elevación de esta infraestructura permitirá la ejecución de un basamento comercial como así también la apertura de calles que favorezcan la circulación peatonal.

En resumen, las intervenciones que marcan el inicio de la recuperación de las ex playas ferroviarias de Palermo, la nueva infraestructura dispuesta en el área de influencia, los distintos proyectos de infraestructura vial en curso y las modificaciones a la normativa urbana conforman un conjunto de elementos a considerar en lo que refiere al análisis de la variación de los valores inmobiliarios en la zona.

3.2 Delimitación del área de estudio

Para el análisis del impacto de la renovación de las playas ferroviarias de Palermo resulta indispensable definir el área de estudio sobre el que nos circunscribiremos. La misma estará delimitada por las calles Borges, Niceto Vega, la Av. Juan B Justo y Av. Santa Fe.



Fig. 1: Delimitación de área de análisis

Para la delimitación del área se tomaron en consideración una serie de criterios.

Por su parte, la Avenida Juan B Justo se constituye como un borde urbano que distingue dos zonas completamente diferentes. El área elegida para el estudio del impacto de la intervención se ubica al sur de esta Avenida. Se trata de un área residencial con edificios entre medianeras y casas bajas, que no incorpora grandes torres de vivienda, equipamiento de servicio o galpones. Esta morfología urbana resulta sumamente diferente a la existente al norte de la Av. Juan B Justo, en donde se implantan grandes equipamientos como el sanatorio Los Arcos, estaciones de servicio, galpones industriales, depósitos, complejos de vivienda, entre otros.

Asimismo, la zona elegida posee dos zonificaciones distintas que aluden a un uso netamente residencial: La zonificación R2a1, con un alto grado de densificación y consolidación y la R2b1, con una menor intensidad de ocupación total que la anteriormente mencionada. Por el contrario, al norte de la Av. Juan B Justo rige la zonificación E3 y U20, en donde los usos permitidos y parámetros establecidos resultan muy diferentes a los especificados en las zonas residenciales.

La diferencia entre el área localizada al norte y al sur de la Av. Juan B Justo, deviene de las modificaciones del Código de Planeamiento Urbano del año 1989, en donde se estableció que la franja denominada Renovación Urbana (RU) ubicada al norte de la Avenida se transformaría en una zona de Equipamiento local (E3). Este tipo de zonificación permite la coexistencia del uso residencial, estableciendo un FOT máximo 3 pero con un plano límite definido a partir del gálibo fijado por las normas de tejido, el FOT y las relaciones R que establecen la altura máxima de superficies, dando lugar a la generación de torres de gran altura.

Por su parte, la calle Niceto Vega y la Av. Santa Fe se constituyen como límites de la extensión de suelo correspondiente a la playa ferroviaria, mientras que la calle Borges marca el límite elegido de 500 metros lineales de distancia al área de intervención.

Dentro del área delimitada por la calle Niceto Vega, Borges y las Avenidas Santa Fe y Juan B. Justo, la calle Soler constituye un claro límite que diferencia al sector intervenido de aquel que no se ha sometido a un proceso de renovación urbana.

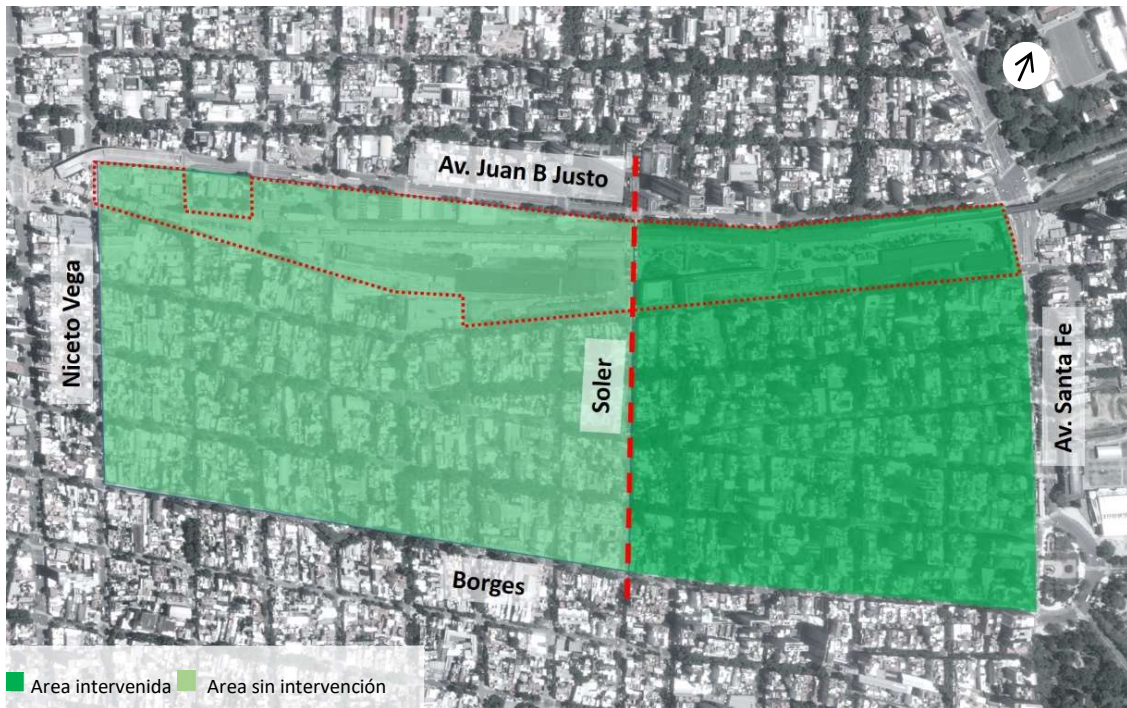


Fig. 2: Área intervenida/sin intervención.

Por lo tanto, tal como se evidencia en la imagen, el área verde oscura representa la superficie próxima al sector de las playas ferroviarias en donde se desarrollaron intervenciones para su renovación. La zona delimitada se circunscribe entre las Avenidas Juan B Justo, Santa Fe y las calles Borges y Soler.

Por su parte, la superficie color verde claro representa el área próxima al sector de playas ferroviarias en donde aún no se ha completado el proyecto para su puesta en valor, el cual incorporará infraestructura, espacios verdes, usos mixtos, apertura de calles y la eliminación de barreras urbanas. Esta área se circunscribe entre la Avenida Juan B Justo y las calles Soler, Borges y Niceto Vega.

3.3 Impacto de la renovación de las playas ferroviarias sobre el valor del suelo

3.3.1 Hipótesis y metodología utilizada

Se utilizará un modelo de regresión en diferencias para evaluar el impacto que tuvieron las intervenciones realizadas sobre las Playas Ferroviarias. A partir de esta metodología será

posible comparar los cambios a lo largo del tiempo en la variable de interés entre una población inmersa en un programa (el grupo de tratamiento) y una población que no lo está (el grupo de control).

En este análisis en particular, se tomará como grupo tratamiento a los departamentos y terrenos en venta que se encuentren a menos de 500 metros lineales del sector de las playas ferroviarias en donde se ejecutaron las obras del MINCYT y el *Distrito Los Arcos*. Por el contrario, el grupo control corresponderá al área próxima a la zona que aún no fue desarrollada. Es importante tener en consideración que la metodología de diferencias en diferencias asume que las unidades de análisis consideradas en el área de tratamiento y el área de control tendrán una evolución similar en ausencia del tratamiento.

La hipótesis a testear es que el área intervenida presentó en promedio un incremento en los valores de venta de inmuebles superiores a los del área de control. Para la medición de la posible variación del valor inmobiliario, se tomarán bases de datos de valores de unidades funcionales y terrenos en venta durante el año 2004 y el año 2018. Las muestras fueron obtenidas a partir de la plataforma digital Buenos Aires Data¹⁴.

La elección del año 2004 para la medición previa a la intervención sobre las playas ferroviarias se debe específicamente a dos motivos fundamentales. En primer lugar, durante ese año aún no se gestaba la idea de un Polo Científico y Tecnológico en Palermo, como así tampoco la de un shopping a cielo abierto. Por lo tanto, las mediciones dan cuenta del comportamiento del mercado de suelo en la zona de interés al momento previo a la intervención. En segundo lugar, durante el año 2004 el país se encontraba bajo un periodo de cierta estabilidad económica, al menos a comparación con los años previos y posteriores. Esta variable resulta importante para evitar que la muestra presente variaciones respecto al normal comportamiento del mercado de compra y venta de inmuebles.

¹⁴ Buenos Aires data, plataforma realizada por la Dirección General de Calidad Institucional y Gobierno Abierto, disponible en <https://data.buenosaires.gob.ar/>

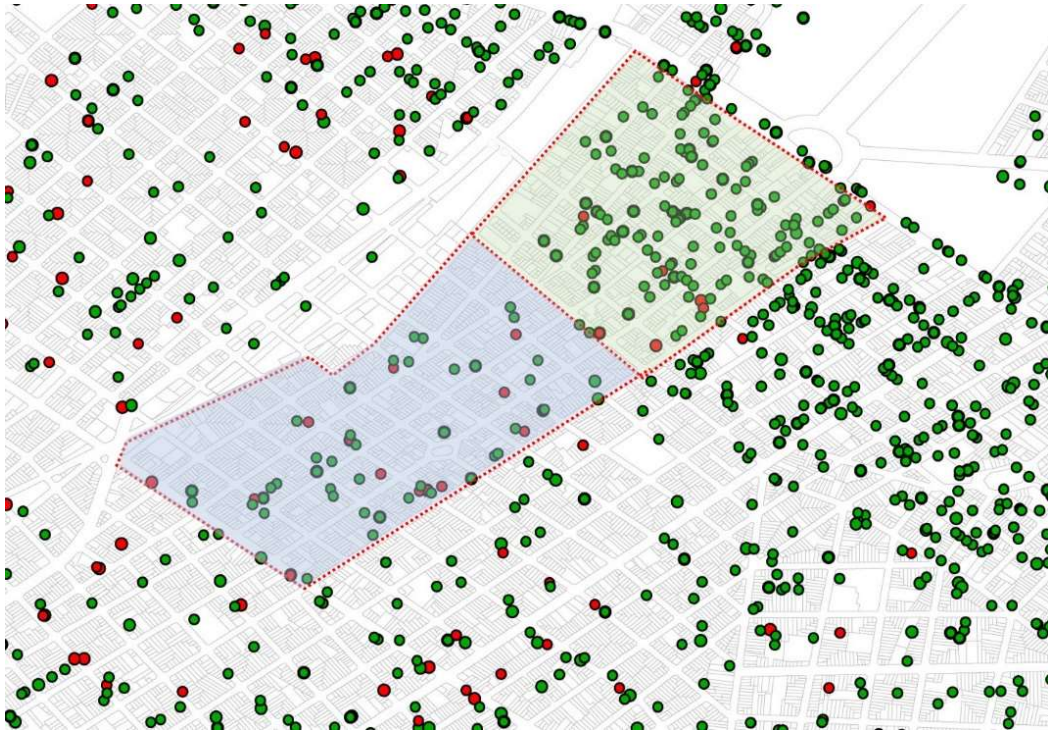


Fig. 3: Oferta de terrenos y departamentos en venta en 2004.

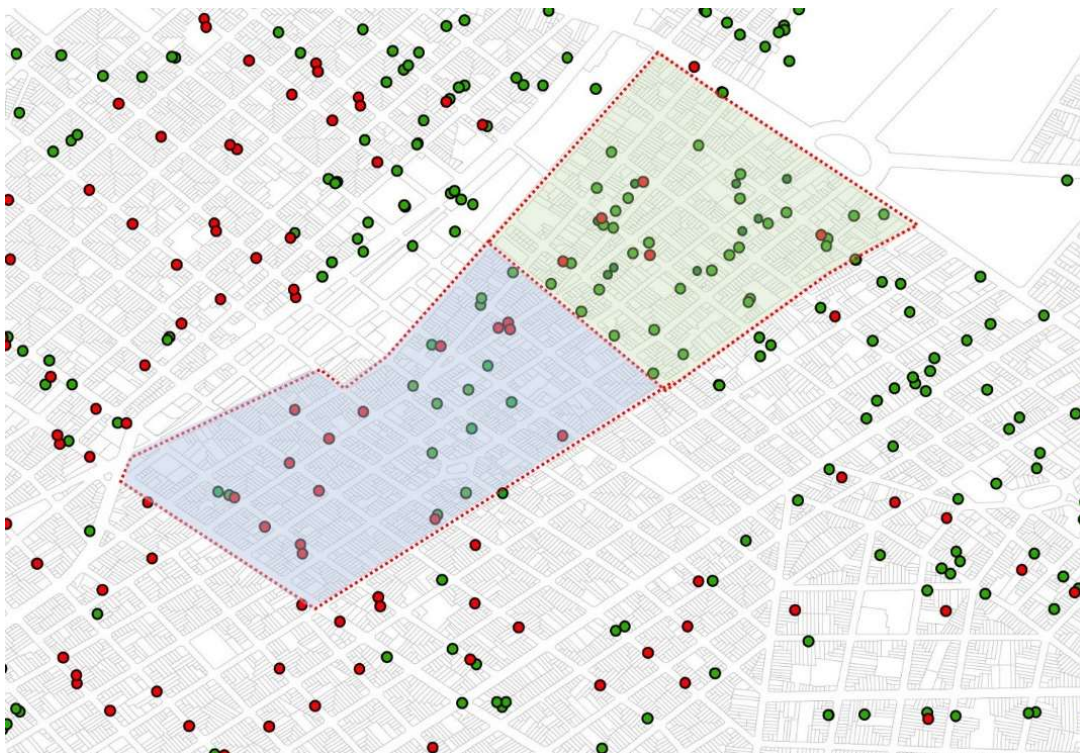


Fig. 4: Oferta de terrenos y departamentos en venta en 2018.

3.3.2 Resultados obtenidos

Para la comprobación de la hipótesis planteada en este trabajo, se realizó un modelo de la variación 2004-2018 de los distintos tipos de inmuebles y precios de terrenos considerados.

En una primera instancia se evalúan los resultados econométricos contemplando solo las observaciones correspondientes a terrenos en oferta en el año 2004 y 2018, sobre el grupo control y tratamiento.

Esta primera regresión verifica que la intervención sobre un sector de las playas ferroviarias implicó un impacto positivo sobre los precios de oferta de terrenos ubicados a una distancia menor o igual a 500 metros de la misma (grupo tratamiento).

Para explicar esta afirmación, resulta importante especificar las distintas variables que se toman en el modelo de regresión utilizado. En primer lugar, la variable independiente se denomina *precio_tot* y representa el precio en dólares para cada inmueble. El primer regresor (*m2*) refiere a los metros cuadrados propios de cada terreno, el segundo (*n_fot*) señala la capacidad de metros cuadrados posibles de ser construidos en cada terreno, el tercer regresor es la existencia o no de intervención en el sector analizado, el cuarto corresponde al año elegido y, por último, el quinto (*inter*) es la interacción entre las variables binarias de intervención y área.

Por su parte, la dummy año responde a 0 si las observaciones corresponden al año 2004 indicando que, para aquel momento, aún no se contemplaba la posibilidad de una intervención en la playa ferroviaria. Asimismo, la dummy toma el valor de 1 para aquellas observaciones que responden al año 2018, es decir, varios años posteriores a la finalización de la intervención en cuestión.

Por otra parte, la dummy intervención toma el valor 0 si las observaciones se sitúan a una distancia mayor a 500 metros de las obras edificadas y toma el valor 1 si están situadas a una distancia menor a 500 metros de las mismas.

Modelo de diferencias en diferencias Terrenos		
Regresores	B	p-valor
mt2	1248,4	0.000
n_fot	41608,8	0.215
interv	-2500,0	0.333
año	5133,5	0.043
inter	1018,7	0.008
_cons	-7355,5	0.750
Number of obs	51	
R2	0.6333	

Tabla 1: Coeficientes de regresión para modelo dif in dif terrenos

Tras correr la regresión, se pueden observar una serie de datos importantes para la verificación de la hipótesis. En primer lugar, el hecho de que el coeficiente de m2 sea de 1248 implica que el aumento en 1 metro cuadrado del terreno significaría un aumento del mismo en 1248 dólares. Asimismo, un aumento en la variable FOT significaría un aumento en 41.608 dólares. Este último regresor no resulta significativo en términos estadísticos por lo que no corresponde considerar su efecto esperado en el valor del inmueble.

El coeficiente de interés para verificar si las obras construidas en la playa ferroviaria afectaron positivamente el valor de oferta de suelo es el de la interacción. El mismo explica que la intervención sobre un sector de la playa ferroviaria implicó un aumento de 1.018 dólares sobre el valor de los terrenos localizados a una distancia menor o igual a 500 metros de la misma.

La significatividad estadística de los coeficientes resulta totalmente aceptable, a un nivel de confianza del 95% para los regresores m2, interacción y año. Sin embargo, no ocurre lo mismo para el coeficiente de n_fot ni para el de intervención. Asimismo, la regresión tiene un poder de explicación evaluado por el R cuadrado de 0,62, utilizando con una base de datos que consta de 51 observaciones.

Posterior a este análisis, resulta necesario conocer con mayor profundidad el comportamiento de los terrenos en oferta para los años 0 y 1 por separado. El objetivo aquí es analizar las variables descriptivas básicas del área en cada periodo.

Modelo Terrenos Año =1		
Regresores	B	p-valor
mt2	3336,9	0.000
n_fot	41095,5	0.407
interv	813348,9	0.038
_cons	-327017,1	0.360
Number of obs	24	
R2	0.62	

Modelo Terrenos Año =0		
Regresores	B	p-valor
mt2	996,7	0.000
n_fot	38255,8	0.132
interv	-175317	0.164
_cons	18734,9	0.883
Number of obs	27	
R2	0.82	

Tabla 2: Coeficientes de regresión para modelo de terrenos año 0 y 1.

Al analizar la oferta de terrenos en venta para el área de estudio en el periodo previo y posterior a la intervención, se puede observar que el coeficiente m2 sufre una importante suba. En el año 0, el coeficiente es de 996 lo cual implica que el aumento en 1 metro cuadrado de terreno conlleva un aumento del valor del mismo en 996 dólares. Este mismo coeficiente para el año 1 toma un valor de 3336. Es decir, se observa una suba de 2340 dólares sobre el valor del m2 de suelo entre el año 2004 y 2018, siendo la significatividad estadística del coeficiente totalmente aceptable a un nivel de confianza del 95% para el regresor m2.

Asimismo, el modelo de regresión nos indica que un aumento en el fot implica una suba de 38.255 dólares en el año 0; mientras que en el año 1 conlleva un aumento de 41.095 dólares. Sin embargo, este regresor no es significativo en términos estadísticos por lo que no corresponde considerar su efecto esperado sobre el valor del inmueble.

Se observa una amplia variación durante los años 2004 y 2018 de los valores de terrenos próximos al sector de las playas ferroviarias intervenido. En el año 0 el coeficiente toma un valor negativo de 175.317 dólares mientras que en el año 1 el valor es de 813.348 dólares. Estos coeficientes indican que los terrenos próximos al área intervenida tuvieron un

importante aumento de su valor de oferta tras la ejecución de las obras. De todas formas, se deberá tomar en consideración solo la variable para el año 1, dado que la misma no resulta estadísticamente significativa para el año 0.

El mismo tratamiento se aplicó a observaciones de departamentos en venta, los cuales respetan el mismo criterio que los terrenos seleccionados.

Modelo de diferencias en diferencias Departamentos		
Regresores	B	p-valor
mt2	107,3	0.040
antig	-163,3	0.094
orient	941,4	0.005
baño	-488,4	0.161
interac	1184,4	0.000
_cons	1848,0	0.001
N		88
R2		0,5999

Tabla 3: Coeficientes de regresión para modelo dif in dif departamentos.

Esta nueva regresión permite corroborar que la intervención sobre un sector de la playa ferroviaria, afectó de manera positiva el valor de los departamentos en venta situados a no más de 500 metros de la misma (grupo tratamiento).

En particular, el efecto captado por el coeficiente de la variable interacción estima que el valor de estos departamentos se incrementó en 1.184 dólares por encima de los inmuebles ubicados en el área próxima al sector de la playa ferroviaria no desarrollado. Es importante mencionar que para este caso estamos suponiendo que todos los inmuebles en venta tomados en consideración para la realización de este estudio no sufrieron una revalorización a tasas distintas por otros motivos.

Al igual que en el análisis realizado para los terrenos en venta, la variable interacción se construyó como el producto de las variables intervención y año, por lo que sus valores 0 y 1 tienen igual interpretación que en el caso anterior.

Al observar a las demás variables de control utilizadas en la regresión, se verifica que el aumento en un metro cuadrado de superficie implicaría un aumento de aproximadamente

107 dólares sobre el valor de venta del inmueble. Es importante señalar que este resultado se obtiene manteniendo el resto de los atributos de los departamentos constantes.

Asimismo, un aumento de un año de antigüedad sobre un departamento generaría una disminución de su valor en 163 dólares. En el caso del atributo orientación se identifica que el hecho de ubicarse al frente de un edificio eleva el precio del inmueble en 941 dólares en comparación a la orientación contra frente. Para este caso, se utiliza una dummy igual a 1 cuando el departamento se ubica al frente y 0 cuando tiene una orientación contraria.

Al igual que en el análisis de los terrenos, aquí también resulta necesario conocer con mayor profundidad las variables descriptivas básicas que explican el comportamiento de los departamentos en venta para los años 0 y 1 por separado.

Modelo Departamentos Año=0		
Regresores	B	p-valor
mt2	-292,95	0.38
antig	-570,0	0.46
baño	-86,9	0.60
area_interv	262	0.05
_cons	1102,7	0.002
Number of obs	36	
R2	0,4073	

Modelo Departamentos Año=1		
Regresores	B	p-valor
mt2	-722,43	0.146
antig	-258,0	0.002
baño	1061,6	0.006
area_interv	589,3	0.043
_cons	3406,1	0.000
Number of obs	52	
R2	0,3640	

Tabla 4: Coeficientes de regresión para modelo de departamentos año 0 y 1.

Los modelos de regresión presentados en la tabla n°4 indican que el aumento de 1 metro cuadrado de superficie en un departamento implica una disminución del valor del mismo en 292 dólares para el año 0 y 722 dólares para el año 1. Sin embargo, el p valor nos señala en ambos casos que esta variable no resulta estadísticamente significativa, por lo que no tomaremos en consideración su efecto para este análisis.

Asimismo, el coeficiente área_interv en el año 0 es de 262. Esto implica que el valor del m² de departamentos localizados dentro del sector próximo al área de las playas ferroviarias intervenidas aumentó su valor en 262 dólares. Este mismo coeficiente para el año 1 toma un valor de 589,3. Por lo tanto, se observa claramente una suba del valor de los departamentos en el área de intervención entre el año 2004 y 2018. En ambos casos las variables descriptivas poseen coeficientes con significatividad estadística, a un nivel de confianza del 95%.

Asimismo, la variable antigüedad señala que, en el año 2018, un aumento de un año de antigüedad sobre un inmueble llevaría a un descenso del valor del mismo en 258 dólares. Este coeficiente es inferior al indicado para el año 2004, en donde la disminución del valor sería de 570 dólares. De todas formas, el regresor para el año 0 no resulta significativo en términos estadísticos por lo que no corresponde considerar su efecto esperado en el valor del inmueble.

Al observar por separado el comportamiento de la oferta de departamentos en venta en el año 2004 y 2018 podemos entrever que, en el área próxima al sector de las playas ferroviarias intervenidas, se produce un aumento de los inmuebles en venta de 1 y 4 ambientes. Por su parte, la oferta de unidades de 2 y 3 ambientes se mantienen relativamente estables. Asimismo, entre los años 2004 y 2018 la cantidad de departamentos en venta con una antigüedad menor a los 5 años aumenta un 30,9% en el área de intervención y un 21,3% en el área no intervenida. A partir de ello podemos inferir que, posterior a la realización de las principales obras sobre las playas ferroviarias, se construyeron nuevos edificios de vivienda y se amplió, en especial sobre el área intervenida, la oferta de unidades en venta.

Por último, resulta interesante observar el comportamiento de los usos del suelo en el contexto inmediato sobre el que se emplazan las playas ferroviarias de Palermo, diferenciado entre grupo control y tratamiento.

Para la medición de una posible variación en los usos del suelo antes y después de la intervención, se tomaron datos correspondientes a los años 2008 y 2017¹⁵. Las muestras fueron obtenidas a partir de la plataforma digital Buenos Aires Data¹⁶.

La elección del año 2008 para la medición previa a la intervención sobre las playas ferroviarias se debe específicamente a que, para ese año, aún no había comenzado la construcción del nuevo equipamiento urbano en las playas ferroviarias. Asimismo, no había sido finalizada la obra del Metrobus de la Av. Juan B Justo ni la apertura del paso bajo nivel de la calle Soler, intervenciones viales que podrían potenciar o disminuir usos específicos del barrio.

Al igual que en el caso anterior, se tomará como grupo tratamiento todo tipo de inmueble que se encuentre a menos de 500 metros lineales del sector de las playas ferroviarias en donde se ejecutaron las obras del MINCYT y el Distrito Los Arcos. Por el contrario, el grupo control estará constituido por los inmuebles que se encuentren en el área próxima a la zona aún no desarrollada.

	Obs. Vivienda	Obs. Comercios	Obs. Otros	Total Obs.	% Uso vivienda sobre total	% Uso comercio sobre total
2008						
Area intervenida	119	81	69	269	0,44	0,30
Area no intervenida	246	224	134	604	0,41	0,37
2016-2017						
Area intervenida	468	376	286	1130	0,41	0,33
Area no intervenida	656	520	353	1529	0,43	0,34

	Uso vivienda	Uso comercio
2008		
Area intervenida	44,00%	30,00%
Area no intervenida	41,00%	37,00%
2016-2017		
Area intervenida	41,00%	33,00%
Area no intervenida	43,00%	34,00%
Resumen	δ Vivienda	δ Comercio
Area intervenida	-3,00%	3,00%
Area no intervenida	2,00%	-3,00%

Tabla 5: Análisis de usos en grupo tratamiento y control 2008-2017

¹⁵ Debido a disponibilidad de datos en este caso no se analizaron datos correspondientes a 2018

¹⁶ Buenos Aires data, plataforma realizada por la Dirección General de Calidad Institucional y Gobierno Abierto, disponible en <https://data.buenosaires.gob.ar/>

Tal como se evidencia en la imagen, el uso comercial en el área intervenida aumentó un 3% entre el 2017 y el 2008. Por el contrario, el uso vivienda disminuyó un 3% durante el mismo periodo de tiempo.

En el caso del área correspondiente al grupo control, se observó un movimiento inverso al descrito anteriormente. El uso vivienda aumentó un 2%, mientras que el uso comercial disminuyó un 3%.

A partir de estos resultados podemos inferir que la intervención sobre las playas ferroviarias podría haber promovido el desarrollo del uso comercial por sobre el uso residencial. Incluso, otro tipo de servicios asociados como iglesias, geriátricos y escuelas aumentaron en un 1% en el área intervenida durante el periodo estudiado.

4. CONCLUSIONES E IMPLICANCIAS EN TERMINOS DE POLITICAS PUBLICAS

Los modelos econométricos demuestran que la intervención sobre un sector de las playas ferroviarias implicó un impacto positivo sobre los precios de oferta de terrenos y departamentos ubicados a una distancia menor o igual a 500 metros de la misma. Es decir, se verifica que un Gran Proyecto Urbano aumenta en gran medida el valor del suelo sobre las áreas aledañas a su localización.

Seguramente parte de los beneficios que perciben los privados que operan en la zona de estudio podrían ser recobrados por el sector público, a partir de la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías. Esta herramienta permitiría que el total o una parte del aumento en el valor del suelo, atribuido a acciones diferentes a la inversión directa del propietario, sea retribuido al sector público.

Actualmente la Ciudad de Buenos Aires cuenta con la ley 6062 a partir de la cual se establece que, frente a la obtención de una constructividad adicional, el desarrollador tendrá la obligación de pagar un porcentaje de este plusvalor al GCBA en los términos establecidos en la legislación de referencia. Con esta ley se busca implementar la regulación del aprovechamiento constructivo de aquellas parcelas donde se genere plusvalía por cambios

normativos. Sin embargo, no se toma en consideración los beneficios que los desarrolladores podrían percibir por otro tipo de intervenciones, como puede ser la ejecución de un gran proyecto urbano.

En este último caso el beneficio percibido podría transformarse en ingresos públicos a partir del cobro de impuestos, tasas, contribuciones o mediante la provisión de mejoras que beneficien a la comunidad. El objetivo de la aplicación de este instrumento sería que los beneficios generados por el sector público a los propietarios de suelo sean compartidos equitativamente con todos los habitantes que utilizan el suelo desarrollado.

Utilizando los datos de valorización obtenidos por las regresiones para terrenos, podemos estimar a grandes rasgos cuanto se podría percibir si se recuperasen las plusvalías en el área de intervención. Desde el 2012, se han registrado 56 obras entre las Av. Juan B Justo, Santa Fe y las calles Borges y Soler¹⁷. En estas obras se han desarrollado un total de 193.162 m². Si tomamos el coeficiente de la variable interacción en la regresión de departamentos, entendemos que la renovación de un sector de la playa ferroviaria implicó un aumento de 1184,4 dólares sobre el metro cuadrado de aquellos departamentos localizados a una distancia menor o igual a 500 mts de la intervención. Por ende, si el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires propusiera recuperar las plusvalías por el desarrollo de metros cuadrados nuevos posterior a la realización de las obras en los terrenos ferroviarios, podría percibir alrededor de USD 228.781.073¹⁸.

Por último, resulta importante que la recuperación de los beneficios no sea solo una estrategia para recuperar costos y, de este modo, compensar la falta de ingresos públicos necesarios para financiar los proyectos urbanos. El principio distributivo debe siempre encontrarse asegurado, ese debe ser el objetivo de la recuperación de plusvalías. Incluso, los beneficios percibidos por el aumento del valor del suelo o la actividad comercial en Palermo deberían ser invertidos en otras zonas de la Ciudad de Buenos Aires que lo

¹⁷ Dato extraído del sitio Buenos Aires data, disponible en <https://data.buenosaires.gob.ar/>

¹⁸ Este monto se deduce de la multiplicación entre la cantidad de metros cuadrados nuevos desarrollados en el área próxima a la intervención a partir del año 2012 y el coeficiente de interacción para departamentos.

necesiten con mayor urgencia. Este punto resulta clave para evitar políticas públicas regresivas.

5. ANEXO

. reg precio_tot m2 n_fot intervencion año inter

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	51
				F(5, 45)	=	14.82
Model	2.8417e+13	5	5.6833e+12	Prob > F	=	0.0000
Residual	1.7257e+13	45	3.8349e+11	R-squared	=	0.6222
				Adj R-squared	=	0.5802
Total	4.5674e+13	50	9.1347e+11	Root MSE	=	6.2e+05

precio_tot	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
m2	1248.409	198.0098	6.30	0.000	849.5968 1647.221
n_fot	41608.88	33062.22	1.26	0.215	-24981.85 108199.6
intervencion	-250020.4	255685.3	-0.98	0.333	-764997.1 264956.3
año	513365.1	246471.2	2.08	0.043	16946.55 1009784
inter	1018770	369791.7	2.75	0.008	273971.6 1763569
_cons	-73558.59	229915.4	-0.32	0.750	-536631.9 389514.7

Tabla 6: Resultados econométricos. Evaluación sobre terrenos

. reg price mt2 antig orient baños interac

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	88
				F(5, 82)	=	10.30
Model	83543355	5	16708671	Prob > F	=	0.0000
Residual	133050859	82	1622571.45	R-squared	=	0.3857
				Adj R-squared	=	0.3483
Total	216594214	87	2489588.66	Root MSE	=	1273.8

price	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
mt2	10.73643	5.14941	2.08	0.040	.4926093 20.98024
antig	-16.34518	9.657467	-1.69	0.094	-35.55696 2.866601
orient	941.4094	328.4451	2.87	0.005	288.0275 1594.791
baños	-488.4028	345.4521	-1.41	0.161	-1175.617 198.8114
interac	1184.439	308.5735	3.84	0.000	570.5877 1798.29
_cons	1848.043	510.4589	3.62	0.001	832.5774 2863.508

Tabla 7: Resultados econométricos. Evaluación sobre departamentos

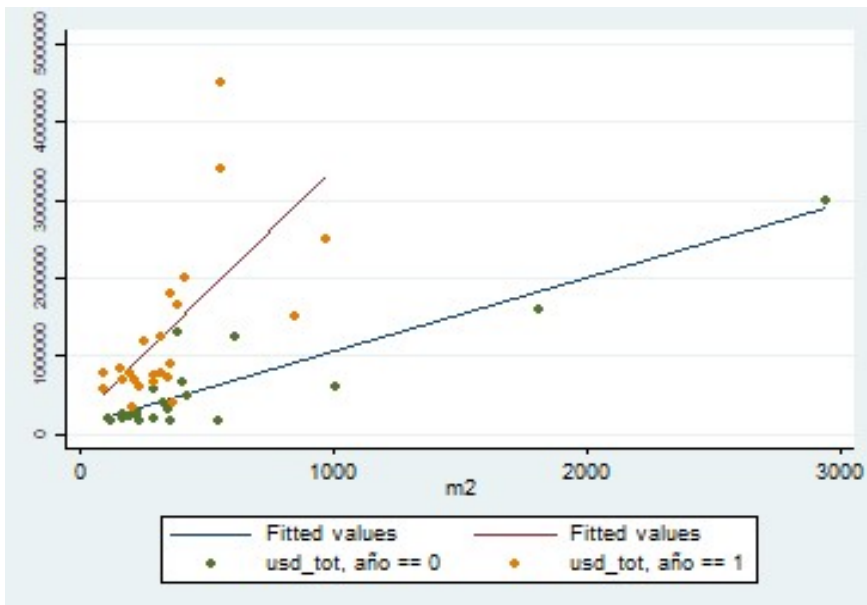


Fig 5 Precio de terrenos según año, para área intervenida y no intervenida.

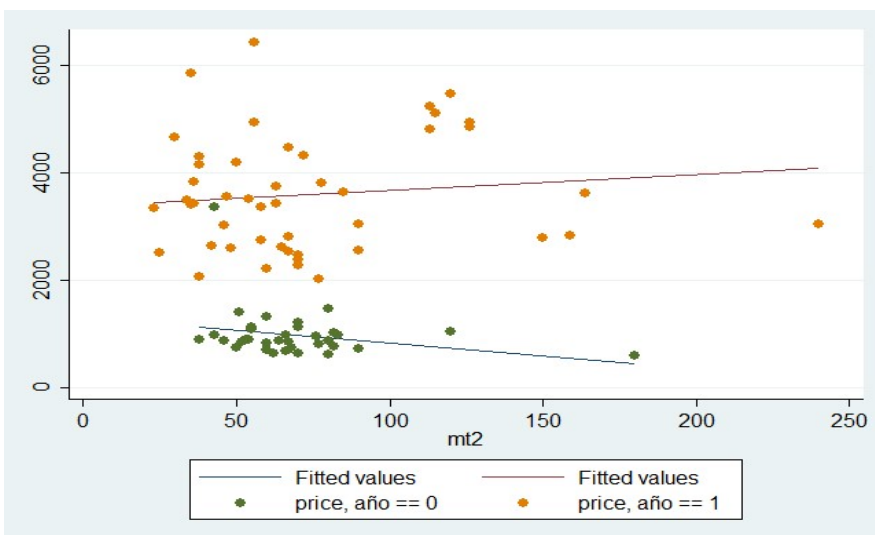


Fig 6: Precio de departamentos según año, para área intervenida y no intervenida.

	Obs.1 amb	Obs. 2 amb	Obs. 3 amb	Obs. 4 amb o más	Menor a 5 años	% 1 amb s/total	% 2 amb s/ total	% 3 amb s/ total	% 4 amb s/total	% menor a 5 años s/total
2004										
Area intervenida	0	23	13	2	6	0	60,5	34,2	5,3	15,8
Area NO intervenida	1	5	3	0	2	11,1	55,6	33,3	0	22,2
2018										
Area intervenida	5	12	7	6	14	16	40	23,3	20	46,7
Area NO intervenida	2	9	6	6	10	8,7	39,1	26,1	26,1	43,5

Fig 7: Analisis del comportamiento de la oferta de departamentos en venta en el año 0 (2004) y 1 (2018).

6. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Altschuler, Alan y Luberoff, David (2003). "Mega-Projects. The Changing Politics of Urban Public Investments". Brookings Institution Press/Lincoln Institute of Land Policy, Washington.

Bases de concurso Nacional para el desarrollo del Plan Maestro de la Playa ferroviaria de Palermo, Enero 2013.

Clichevsky, Nora (2002) "Tierra vacante en ciudades latinoamericanas". Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.

Cuenya, Beatríz (2009). "Grandes proyectos urbanos Latinoamericanos. Aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local". Cuaderno Urbano, Publicación n°8.

Cuenya, Beatriz (2011). "Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana". Carajillo de la Ciudad, publicación n° 10.

Cuenya, Beatriz et als (2012). "Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña". Café de las Ciudades, Buenos Aires.

Cuenya, Beatriz y Pupareli, Silvia (2006). "Grandes proyectos como herramientas de creación de creación y captación de plusvalías urbanas. Proyecto Puerto Norte Rosario, Argentina" Lincoln Institute of Land Policy.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, LEY N° 449. Sanción: 02/08/2000, Publicación: BOCBA N° 1044.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ley N° 3146. Sanción: 27/08/2009, Publicación BOCBA N° 3268.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ley N° 4477. Sanción: 20/12/2012, Publicación BOCBA N° 4094.

Gobierno de la Nación Argentina, Decreto N°1382/2012. Promulgación: 09/08/2012.

Gobierno de la Nación Argentina, Decreto N°1416/2013. Promulgación: 18/09/2013.

Gobierno de la Nación Argentina, Decreto N°1723/2012. Promulgación: 20/09/2012.

Goytia, Cynthia y Pasquini, Ricardo (2012). “Distrito tecnológico de la Ciudad de Buenos Aires. Estimación del impacto en el mercado inmobiliario”, Universidad Torcuato Di Tella.

Lungo, Mario (2005). “Grandes proyectos urbanos. Una visión general”. Urbana, Publicación n°37.

Morales Schechinger, Carlos (2007). “Algunas reflexiones sobre el mercado del suelo urbano”. Lincoln Institute of Land Policy.

Reese, Eduardo (2007). “GIU: conceptos y características fundamentales”. Presentación para curso de profundización de Políticas de Suelo Urbano para América Latina, Panama.

Rodríguez, Arantxa y Abramo, Pedro. “Grandes proyectos urbanos y su impacto en el mercado de suelo urbano”. Lincoln Institute of Land Policy, Estados Unidos

Smolka, Martim (2013). “implementación de la recuperación de plusvalías en America Latina. Politicas e instrumentos para el desarrollo urbano”. Lincoln Institute of Land Policy, Estados Unidos

Smolka, Martim y Amborski, David (2003). “Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación interamericana”. Revista Eure, Vol. XXIX, N° 88, Santiago de Chile.

Smolka, Martim y Mullahy, Laura (2017). "Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en America Latina". Lincoln Institute of Land Policy, Estados Unidos