



ESCUELA DE GOBIERNO
Maestría en Economía Urbana

Herramientas de Desarrollo Urbano en tierras del Estado

Tesis de Maestría

Autor: Soledad Luna
Leg. 18F1203

Director: Arq. Pablo Güiraldes

Ciudad de Buenos Aires, Argentina
30 de Marzo de 2022

Corrección sobre devoluciones, 20 de Mayo de 2022

INDICE

SINTESIS	3
1. INTRODUCCIÓN	4
2. MARCO TEORICO	7
Enfoque de estudio	8
Política de suelo	9
Grandes superficies aptas para el desarrollo urbano, dentro del contexto de los bienes del Estado.	10
Herramientas de uso y disposición de los bienes del Estado	12
3. DISEÑO METODOLÓGICO	15
a. Método de selección de casos	15
b. Selección de estructura de análisis	16
c. Selección de criterios de evaluación	18
4. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN	21
a. Caso 1 – Costanera de Zárate	21
b. Caso 2 – Puerto de Santa Fe	35
c. Caso 3 – Corredor Donado-Holmberg (Ex AU3)	46
d. Caso 4 – Villa Olímpica	58
5. EVALUACION COMPARATIVA	71
6. RESOLUCIÓN DE LA HIPÓTESIS	75
7. ANEXOS	78
8. BIBLIOGRAFÍA	87

SINTESIS

El objetivo de esta tesis es entender que herramientas de gestión para grandes bloques de suelo público han contribuido y en qué medida a un crecimiento urbano virtuoso. Para hacerlo se estableció un sistema de selección de casos, a partir de información obtenida del AABE, Municipalidades y fuentes secundarias; y un método de análisis unificado para igualar la situación de procesos que de otro modo resultarían diversos y poco comparables. Se realizó la investigación y análisis basado en fuentes primarias y secundarias de información. Por último, se establecieron parámetros de evaluación del proceso, a partir de la conformación de una matriz de riesgos del desarrollo y del producto final obtenido (desarrollo urbano) para que resulten comparables en sus distintas instancias. Este artículo permite reflexionar sobre los modos en los que se materializa la relación del Estado en sus distintos niveles con el mercado privado a la hora de hacer ciudad, integrando a las comunidades que ya habitan el territorio. Por otro lado, invita a reflexionar acerca de la flexibilidad de una política pública ejecutada a nivel local con el fin de impulsar procesos de renovación urbana que expresen dinámicas virtuosas para el desarrollo de esa comunidad.

1. INTRODUCCION

En los últimos 50 años se ha dado un amplio debate sobre los procesos de crecimiento de las ciudades y principalmente sobre los modos en los que esto ocurre. La dicotomía *sprawl* vs. densificación ha estado presente no sólo en debates académicos, sino de modo subyacente en muchas decisiones de orden político-territorial tomadas por los distintos niveles de gobierno. La oportunidad de propiciar, mejorar o impedir estos procesos por parte del Estado es sumamente importante, especialmente en instancias de decisión sobre grandes superficies de tierra urbana de su propiedad. Las herramientas utilizadas para propiciar o restringir el desarrollo en éstas, en distintos momentos históricos y bajo distintas condiciones económicas de nuestro país, ha hecho que tengamos ejemplos de cómo el proceder y la herramienta pueden beneficiar o entorpecer ciclos de crecimiento urbano y relaciones con el ámbito privado.

En el último período de gobierno (2015-2019), a través de la AABE como institución de gestión, el Estado Nacional ha dispuesto herramientas para el manejo de sus activos de suelo que fueron criticadas por una tendencia a la falta de enfoque prospectivo, entendiendo este concepto como una falta de visión o previsión sobre como las decisiones tomadas pueden afectar el futuro desarrollo de las ciudades. Al propiciar la venta de terrenos y no el manejo de tierra como un activo estratégico para las ciudades, se perdieron valiosas oportunidades para el desarrollo sustentable (Diario La Nación, 2018). Sin embargo, el trabajo desarrollado por esta agencia del Estado produjo un meritorio avance en la conformación de un inventario real de suelo urbano y rural. Ésta se presenta como una oportunidad de ampliar la visión para que la gestión futura de recursos pueda enfocarse no solamente en lograr que ciertos sitios se desarrollen, sino que lo hagan dentro de un esquema que propicie conservar el valor y mantener activos que en el futuro podrían ser estratégicos. El esquema mencionado no puede dejar de lado los distintos niveles de gobierno, ya que el Estado Nacional es propietario de distintos bloques de suelo, pero también los Estados Provinciales y Municipales cuentan con sus propios bancos de tierra. Sumado a esto, son éstos últimos quienes tienen la potestad regulatoria sobre el territorio, entonces hablar de grandes proyectos urbanos en

tierra del estado, implica hablar de la relación entre sus distintos niveles, a nivel institucional, político y económico.

Dado que la cadena de valor local¹ cuenta con pocos desarrolladores privados profesionales de la envergadura necesaria para realizarlos, y considerando la oportunidad que el control sobre el territorio por parte del Estado presenta para la captación de plusvalías sobre la generación de ciudad en una propuesta armónica, balanceando accesibilidades y de modo económicamente sustentable, se hace necesario estudiar las experiencias en las que se aplican o aplicaron herramientas coordinadas o innovadoras en el manejo de grandes superficies.

Existen también posturas que sostienen que los privados en la Argentina tienden a desconfiar del Estado y de la seguridad jurídica que éste pueda brindar al momento de encarar inversiones urbanas de escala. Esta situación forzaría la venta de tierras en lugar de utilizar otras herramientas de gestión disponibles, pero nuevamente entramos en una disyuntiva. ¿Es un Estado cuestionado por su falta de seguridad jurídica valioso a la hora de tomar la decisión de vender tierra? ¿O se deberían generar esquemas metodológicos de evaluación que permitan tomar decisiones a través de datos y no de necesidades económicas, o de forzar desarrollos en zonas que quizás no están aún aptas para ello?

¿Qué mecanismos tiene el Estado para gestionar sus activos de suelo? ¿Cómo puede articular con gobiernos locales para lograr su ejecución? O en todo caso, ¿cómo pueden los gobiernos locales regular suelo para el desarrollo virtuoso de un centro urbano, teniéndose a sí mismo o a otro nivel de gobierno como socio proveedor de suelo?

¿Cuáles son aquellas herramientas que mejor se ajustan para captar una parte del valor futuro en grandes superficies, o permiten conservar el valor estratégico del suelo?

Esta tesis se plantea comprender si las herramientas utilizadas hasta aquí en el desarrollo de grandes extensiones de tierra aptas para el desarrollo urbano, propiedad

¹ Se entiende por “local” escalas provinciales y municipales de desarrollo, atendiendo a empresas que puedan o hayan desarrollado espacios urbanos de dimensiones similares a aquellas estudiadas en este trabajo.

de distintos niveles de gobierno, han contribuido, y en qué medida, a un crecimiento urbano virtuoso.

El contenido de la tesis desarrolla cuatro casos ejemplificadores de las herramientas de desarrollo disponibles, en un análisis marco preestablecido con parámetros de evaluación para distintas características del producto urbano resultante. De este modo se buscará dar respuesta a la pregunta guía de la investigación, ¿Qué herramientas de gestión de suelo urbano propiedad del estado han contribuido en mayor medida a un crecimiento urbano virtuoso?

Esta propuesta de investigación ancla sobre el rol del Estado en el desarrollo urbano en aquellos casos en los que es dueño de tierras con potencial urbano, inmersos en ciudades, o con valor estratégico para el desarrollo. No se enfocará en el rol de facilitador o regulador del desarrollo de modo único o principal, sino que buscará comprender la multiplicidad de roles que el Estado, o sus diferentes niveles, puede ejercer de modo simultáneo, de que herramientas se puede valer y que resultados obtiene tras esa adecuación.

¿Es posible cambiar el modo de gestión estatal de estas operaciones incorporando la posibilidad de hacerlo sin desprenderse del suelo como activo estratégico y la posibilidad de hacerlo asociado a actores privados, que aporten su conocimiento del mercado y sus posibilidades de financiar proyectos de pequeña o mediana escala, en el marco de un plan de gestión general monitoreado a nivel gubernamental?

2. MARCO TEÓRICO

El crecimiento de las ciudades en superficie y densidad de población es un tema de preocupación para la comunidad académica, política y el campo social. En vista de lo ocurrido en los procesos de urbanización durante los últimos 50 años y también proyectando hacia el futuro, encontrar la forma de albergar cada vez más gente en las ciudades resulta desafiante. Hacerlo respetando la estructura territorial, aprovechando recursos naturales, siendo eficientes y adaptándose a nuevas formas de vivir, es un objetivo para el cual es necesario trabajar generando herramientas de desarrollo flexibles.

En este marco, estudios respecto a *hacer lugar* dentro de las ciudades para albergar a la población en claro aumento, buscando un equilibrio entre la calidad de ese espacio, la accesibilidad y la eficiencia urbana son particularmente pertinentes (Angel, 2012). Sus estudios dejan en evidencia el rol necesario del Estado para regular el planeamiento como autoridad, pero también introduce su responsabilidad sobre el dominio público del suelo, y el poder que la propiedad de éste le otorga para garantizar la expansión sostenible de las ciudades. Así mismo expone la ecuación de desarrollo público y privado como engranajes de un solo sistema de expansión, que debieran acoplarse, garantizando el Estado que las ciudades sean habitables y los privados que sean vivibles y productivas.

Este argumento es reforzado y actualizado por el Banco Mundial (Amirathmasebi, Orloff, Wahba y Altman, 2016) al desarrollar una guía para apalancar inversiones privadas en proyectos de regeneración de tierra urbana. En esta publicación se proponen distintos modos de usar el valor, presente y futuro, del suelo como herramienta de financiamiento y desarrollo, incluyendo al ámbito privado. El concepto destaca que el valor estratégico del suelo es el que determinará la elección de la herramienta a utilizar para extraer el valor económico del mismo. Cada caso presenta situaciones físicas, políticas y administrativas distintas, con realidades consolidadas o coyunturales que no debieran quitar de la mesa de discusión el amplio abanico de opciones posibles para extraer valor económico del suelo. La venta de tierra es una más de muchas opciones posibles y combinables para extraer valor económico, sin perder potestad sobre el valor estratégico.

Es oportuno el desarrollo de este tipo de investigaciones porque genera un aporte a las políticas de desarrollo urbano utilizadas en Argentina hasta aquí, mediante una evaluación de criterios comunes y una matriz comparativa sobre proyectos en curso o finalizados. También brinda la posibilidad de observar el crecimiento de la ciudad en grandes superficies existentes, englobadas dentro de las periferias urbanas, pertenecientes al Estado y con usos obsoletos. Esto permitiría aprovechar la infraestructura potente y existente en las distintas áreas metropolitanas.

¿Es posible cambiar el modo de gestión estatal de estas operaciones incorporando la posibilidad de hacerlo sin desprenderse del suelo como activo estratégico y la posibilidad de hacerlo asociado a actores privados, que aporten su conocimiento del mercado y sus posibilidades de financiar proyectos de pequeña o mediana escala, en el marco de un plan de gestión general monitoreado a nivel gubernamental?

Enfoque de estudio

Se incorporará al modo de tratar las políticas de suelo desarrolladas por los distintos niveles de gobierno el enfoque neoinstitucional utilizado por Debrunner y Hartmann (2020) en su estudio de políticas de suelo para vivienda asequible, transfiriendo el concepto a la accesibilidad del suelo cuando se encuentra englobado en ciudades y es propiedad del Estado. Este enfoque se centra en la relación entre las instituciones y los distintos actores del proceso, teniendo en cuenta que las acciones toman lugar dentro de una red de reglas formales que estructuran las expectativas individuales sobre lo que otros harán. Las instituciones se comprenden como parte de un ideario de valores sociales compartidos, formalizados en leyes y ordenanzas que guían la interacción y las prácticas sociales. En los casos de estudio presentados, estas instituciones y marcos legales de referencia son moldeados sin ser modificados para que sean aplicables y propicios para la interacción de los actores del proceso. Es por esto que la categoría *herramientas de desarrollo* urbano mencionada en el trabajo comprende tanto las regulaciones como las lecturas que de ellas se hacen, para acercarlas al análisis estratégico del suelo en tratamiento y a la realidad de mercado en la que debe insertarse.

Política de suelo

En el contexto de este trabajo se tomará el concepto de política activa de suelos desarrollado por Hartmann y Spit (2015) en su trabajo comparativo entre las políticas activas de Holanda y pasivas de Alemania. Allí describen una política activa como "todas aquellas decisiones y medidas estatales que tienen influencia sobre la forma en que se usa, distribuye y valúa la tierra para implementar las políticas de desarrollo espacial definido". Teniendo en cuenta esta definición, podemos incorporar el rol del Estado en su doble estándar, por un lado ser quien define como se usa y distribuye la tierra, y por otro lado quien toma el rol activo de darle valor para el objetivo de desarrollo buscado a través de la propiedad del mismo.

De acuerdo a Debrunner y Hartmann (2020), este doble estándar se logra alcanzar tomando elementos de instrumentos legales del orden público y del orden privado. Los gobiernos deben comprender la complejidad que implica desarrollar suelo urbano en áreas ya construidas u ocupadas, especialmente en situaciones que comprendan la escasez de suelo como factor fundamental. Los escenarios planteados en este trabajo implícitamente comprenden que esas hectáreas de usos obsoletos o con necesidad de reurbanizar, por estar englobadas en ejidos urbanos densos son alcanzados por esta complejidad. En general poseen un alto valor por su condición de escaso, pero también cuentan con una realidad de mercado distintas, donde la degradación hace que se tenga una sensación de valor inferior al real. La dificultad de interpretación por parte de instituciones con regulaciones rígidas genera situaciones de choque entre la percepción institucional, la percepción de mercado y la valoración de las decisiones a tomar. Estas razones son las que llevan al ámbito público a tomar instrumentos de análisis, legales y de gestión del orden privado, y es en estas valoraciones donde la toma de decisiones sobre las herramientas a utilizar se torna fundamental.

Una política activa de desarrollo territorial requiere gestionar no solo la planificación, sino también la administración para ser capaz de desarrollar formas de intervención que refuerce la posición del Estado como propietario, con intereses económicos, pero también con intereses públicos que afrontar.

Estas estrategias deben ser únicas y orientadas a objetivos para tomar instrumentos del ámbito privado o público según sea conveniente, o bien buscar la combinación de los mismos para lograr el objetivo propuesto (Gerber et al. 2018).

Grandes superficies aptas para el desarrollo urbano, dentro del contexto de los bienes del Estado

La definición de *grandes superficies aptas para el desarrollo urbano* debe leerse dentro de la estructura general de inmuebles propiedad del Estado. Una correcta comprensión de esta estructura, su modo de disponer de ellos y asignarle usos, podrá relacionarse posteriormente con una correcta evaluación de su potencial urbano, posibilidades de desarrollo y valor estratégico para el futuro.

Como se observa en la *Figura 1*, en Argentina como definición legal primera todos los inmuebles que no son propiedad de un ente privado son propiedad del Estado. Esta propiedad corresponde a distintas reparticiones e instancias estatales como Municipios o Provincias, pero recaen en mayor medida sobre el Estado Nacional. Los bienes inmuebles definidos como propiedad del Estado Nacional son regulados bajo la esfera de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), que las entrega para su uso a las distintas reparticiones y entes públicos, siendo éstas adjudicadas para su uso, pero no transferidas en su titulación. Los bienes inmuebles definidos como propiedad de los Estados Provinciales o Gobiernos Municipales son administrados de acuerdo a los criterios propios de cada Provincia o Municipio sin necesidad de consulta o legitimación por parte de niveles superiores de gobierno².

Esta disposición nos lleva a una segunda definición concerniente a su uso, que funciona de igual modo para cualquiera de los niveles de gobierno mencionados. El nivel que ejerce la titularidad puede designarlos como *Operativos*, aquellos asignados a una

² El proceso general de categorización se referencia sobre Ley de Indias, Código Civil Argentino y Constituciones Provinciales. Referencia también decreto 1382/12. Que crea la AABE, cita legislación a través de la cual otorga competencias y describe obligaciones.

función específica, y otros como *No Operativos*, aquellos que no tienen función asignada o han sido desafectados de su uso previo. Dentro de los inmuebles denominados como *No Operativos*, se puede distinguir en sus características de origen aquellos bienes que forman parte del *Dominio Público*, y aquellos que forman parte del *Dominio Privado*. Los bienes del Estado pertenecientes al dominio público son aquellos que cumplen o cumplieron alguna función de servicio a la comunidad: vías férreas, caminos, parques, hospitales, escuelas, etc. Entendiendo que en esta lectura forman parte de los bienes *No Operativos*, esa función que cumplieron fue desafectada. Como regla general, si alcanzaron esta condición, sobre ellos se desarrollaron actividades que generaron o modificaron la comunidad o incluso la región. Por lo tanto, antes de desafectarlos como Bienes del Dominio Público y poder disponer de ellos, se deben analizar una serie de factores para que la decisión no destruya lo existente ni limite en forma irreversible la oportunidad de generar una mejora en su área de influencia en el futuro, quitándole al Estado un bien estratégico.

Los bienes inmuebles *no operativos* del *dominio privado* del Estado son aquellos que no tienen ni han tenido un origen de servicio público, ejemplo de esta categoría es tierra que haya quedado vacante sin herederos y el Estado tome como propia, o tierra que el Estado Nacional o algún sub-nivel de gobierno compre sin un fin público definido (aunque luego pueda asignárselo). Dentro del grupo de bienes inmuebles no operativos del dominio privado del Estado, se distinguen dos grupos: Aquellos que tienen una característica diferencial, y aquellos que no la tienen. Con “características diferenciales” se hace referencia a su tamaño, localización, posición relativa, historia o potencial de renta, por ejemplo.

Las *grandes superficies aptas para el desarrollo urbano* suelen estar dentro de los grupos Bienes Inmuebles No Operativos del Dominio Público y Bienes Inmuebles No Operativos del Dominio Privado, con características diferenciales. Como primera instancia para el éxito del desarrollo es importante lograr identificar e individualizar su valor económico, separándolo de su valor estratégico, ya que muchas veces la lógica económica prima sobre la estratégica y avala procesos que hacen complejo el desarrollo con vistas al futuro.

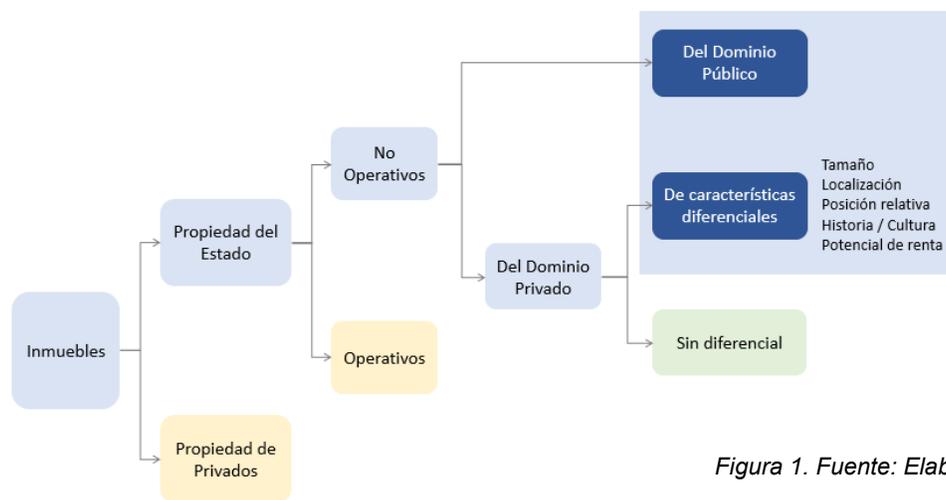


Figura 1. Fuente: Elaboración Propia

Herramientas de uso y disposición de los bienes del Estado

Con la capacidad de gestionar, adquirir, demandar y ofertar grandes porciones de tierra urbana, el Estado tiene la posibilidad de intervenir en el mercado inmobiliario como un jugador de peso. Cuando es propietario de grandes extensiones de tierra urbana en desuso, el Estado puede reforzar la escasez económica de suelo urbano o contribuir al alza de precios. Del mismo modo, cuando moviliza tierras de su propiedad, ya sea a través de obras u ofertándolas en el mercado abierto, genera intereses en el mercado lo suficientemente fuertes para correr el eje del desarrollo y las inversiones privadas. De este modo, el accionar del Estado puede ser, y verifica ser con frecuencia y sin proponérselo, parecido al de los jugadores privados del mercado de suelo, que mantienen el terreno en estado vacante esperando su revalorización o actúan de modo estratégico para elevar el valor de los bienes de su propiedad.

Como se mencionara con anterioridad, la consolidación de un inventario de tierra fiscal es una oportunidad única para pensar el desarrollo urbano incluyendo al Estado y sus distintos niveles de gobierno, no sólo desde su rol regulador, sino también en un rol activo en el mercado de creación de ciudad. En los últimos 50 años, se ha hecho uso de distintas herramientas de disposición del mencionado suelo urbano, con objetivos diversos. Estas herramientas muchas veces se utilizaron en sociedad con los gobiernos locales o instituciones que tenían asignado ese suelo vacante, pero en su mayoría son

los niveles de gobierno más cercanos a la comunidad quienes promueven los desarrollos, sobre tierra de su propiedad o de otros niveles, y en muchas ocasiones yendo directamente al mercado privado.

Es importante resaltar en este punto, que para que el desarrollo ocurra no es una condición *sine qua non* definir un lote de terreno para su venta, existen otras herramientas que incorporan socios a la ecuación sin desprenderse de la tierra, de manera de que el Estado pueda conservar el valor estratégico y el valor económico futuro, sin perder parte del valor económico presente y propiciando el desarrollo de la mano de expertos en las distintas instancias. También vale remarcar, que no asignarle un valor de venta no significa no asignarle un valor comercial, esto es importante ya que el plano al que se ingresa a través de la oferta de tierra es un plano netamente económico con reglas de mercado igual que lo haría un actor privado.

Hay diferentes formas de disponer de estos bienes de manera tal que el Estado no pierda su titularidad, pero que puedan hacer uso de ellos diferentes escalas de gobierno o actores del ámbito privado. Las herramientas más usadas son los convenios de uso, en los que el Estado nacional cede el uso para esparcimiento, recreación y cultura a alguna dependencia de carácter territorial. Un ejemplo de esto es la asignación de uso de Campo de Mayo al Ejército Argentino para el desarrollo de su actividad de formación, o el reciente convenio establecido con la Municipalidad de San Fernando para la puesta en valor y uso cultural del Palacio Otamendi. Estos convenios o asignaciones son a título gratuito para el funcionamiento de una actividad o desarrollo de alguna institución, pero también podrían realizarse con un privado a título oneroso.

En el caso de que se requiera hacer alguna inversión sobre la tierra, se utilizan los comodatos con entidades públicas y las concesiones con actores privados, que se diferencian de la instancia anterior por la fortaleza legal de la figura a la hora de disponer del bien, no de su titularidad, pero si del uso. Podemos tomar como ejemplo el proyecto Campus Urbano Plaza Houssay, en el que se concesionó un área de la plaza para generar un polo gastronómico y de entretenimiento con inversión privada y a la vez se puso en valor el área pública de la plaza.

Como tercera instancia existe la herramienta de convenio de uso con opción a compraventa, que se utiliza en regularizaciones dominiales, por ejemplo, para que una entidad pueda disponer de la tierra, invertir en ella y luego ir avanzando en la venta o depósito por parte de cada uno de los ocupantes.

Un cuarto modo de disponer del suelo, actualizado en la sanción del nuevo Código Civil y Comercial (2015), es el Derecho Real de Superficie a través del cual se desdobra la propiedad: Por un lado, el propietario del suelo, y por el otro el propietario por un lapso de tiempo definido, de todo aquello que suceda sobre la superficie. Este instrumento aún no cuenta con jurisprudencia de uso en ámbitos urbanos, pero adaptaciones de herramientas disponibles en el Código anterior han resuelto de manera similar la coyuntura valor estratégico del suelo/valor económico extraíble. Un ejemplo de esto es el desarrollo del Puerto de Santa Fe, en la ciudad de Santa Fe (2004-actualidad).

Estas instancias son suplementadas con las subastas o ventas directas a otros niveles de gobierno o a privados para desarrollar proyectos específicos.

La selección de la herramienta a utilizar está dada sobre el objetivo del uso de la tierra, pero poco se tiene en cuenta el valor estratégico a la hora de su selección. Cuando el Estado actúa con otras entidades públicas, fomenta la creación de espacios que aporten a las distintas ciudades, de acuerdo con su extensión, a mejorar las cualidades urbanas sin perder la potestad sobre la tierra. Cuando trata con entidades privadas, no es usual que deje abierta esa posibilidad, recurriendo en mayor medida a la venta de los inmuebles. En el caso de los convenios de uso, comodatos y Derecho Real de Superficie, la tierra no cambia su titularidad, sino que se entrega para su uso de modo gratuito o con un cargo definido. En los convenios de uso con opción a compra y subasta o venta directa, la titularidad cambiará a un actor privado, ya sea para su uso personal o para su desarrollo y posterior ganancia.

3. DISEÑO METODOLOGICO

a. Método de selección de casos

Para definir cuáles serán los casos de análisis y poder enumerar las herramientas utilizadas en el proceso de creación de ciudad, se procederá al armado de una base de datos propia, basada en información abierta publicada en medios de comunicación, publicaciones académicas y resoluciones de distintos organismos de disposición de suelo. Se tomará en cuenta la disposición de tierras para distintos usos, bajo distintas figuras y caracteres, que posean más de 10 hectáreas en su totalidad (aunque puedan ser fraccionados para una disposición más eficiente), y con un máximo de 400 hectáreas de extensión, siempre y cuando éstas se encuentren adyacentes o en el área de influencia de un ejido urbano. Sobre esa base de datos se evaluarán las distintas herramientas utilizadas para generar un pequeño resumen de acciones de acuerdo a los objetivos que se tiende a obtener. La selección de casos también responde a una visión generalista de desarrollo urbano, no aplicando casos particulares como puede ser el desarrollo de la extensión o esponjamiento de un barrio popular, la instalación de vivienda social, el desarrollo de áreas productivas, como pueden ser parques industriales, sino que busca entender que sucede con aquellos recortes urbanos de usos obsoletos o degradados que por distintas razones quedaron encapsulados dentro de lo que conocemos como “ciudad formal”.

Se han obviado de este análisis todas las acciones relacionadas a la disposición de inmuebles para el funcionamiento de la estructura de gobierno, ya sean ministerios, secretarías u otras dependencias. Se han obviado también las acciones relacionadas a la disposición de suelo rural desconectado del ejido urbano, ya sea para su concesión, alquiler, venta directa o subasta; pese a entender que los últimos dos podrían afectar el crecimiento urbano y la estrategia territorial futura. Tampoco se valorará el monto percibido por los distintos contratos, ni se incluirá en la discusión una posición respecto a si la política del período analizado fue generar una fuente de ingresos a través del patrimonio inmobiliario, o si la distribución de los ingresos se ajusta a las expectativas de

distintos sectores. Esta última decisión se debe a que no es el objetivo de este trabajo generar un juicio de valor respecto a las ganancias que puede haber generado el proceso, sino enfocarse en la relación valor estratégico-visión prospectiva-uso de herramientas disponibles que los distintos casos presentan.

b. Selección de estructura de investigación

El marco estructural bajo el que se planea investigar los distintos ejemplos seleccionados se basa en el esquema propuesto por Banco Mundial para el análisis de casos de regeneración urbana (Amirathmasebi, Orloff, Wahba y Altman, 2016).

En primer lugar, el desarrollo de una ficha básica que contenga la siguiente información:

- Nombre del proyecto
- Ciudad
- Población urbana
- Tamaño de la tierra
- Titularidad
- Promotor del proyecto
- Estado y uso previo
- Ubicación dentro del aglomerado
- Composición del territorio circundante
- Accesibilidad

Como segunda instancia, se investigará el proceso de visión y alcance del proyecto en su instancia inicial. Se definirá cuáles fueron los objetivos de la intervención en las distintas aristas que presente.

En un tercer momento se definirán las herramientas de gestión utilizadas. En esta instancia se buscará definir cuáles fueron las herramientas principales y suplementarias para el desarrollo que se establecieron para llevar adelante los objetivos. Ej.: Entidad que lleva adelante el proceso, vehículo de desarrollo, incorporación del proyecto dentro

de la cadena de valor, origen de los fondos para infraestructura inicial, existencia de incentivos económicos o regulatorios, etc.

Como cuarta instancia de análisis, se evaluará la implementación del proyecto, específicamente en su instancia física (avances y objetivos cumplidos con relación a la infraestructura) y en su instancia de comunidad, entendiendo si se ha podido instalar el “sentido de lugar” deseado.

Como quinto punto, se incorporará el aspecto financiero. Se realizará un análisis general del proyecto, para comprender que porcentaje de las inversiones fue de origen estatal, que porcentaje correspondió a inversiones privadas y que porcentaje se financió con la reinversión de ingresos dentro del mismo proyecto. Se dejará de lado una visión macroeconómica del momento de las intervenciones, entendiendo que los procesos citados son lo suficientemente extensos (10-30 años) como para coincidir con distintas instancias de crisis-bonanza de la realidad económica argentina.

Por último, se definirá un tándem de impactos generados por la intervención en dos dimensiones: Local, referida a los impactos dentro del perímetro del proyecto, y Regional, referido a los impactos dentro del área de influencia. Sobre esta instancia se tendrá en cuenta la cumplimentación o cambio de rumbo de los objetivos planteados en la visión inicial del proyecto.

A fin de acercar el objeto de estudio, se utilizará una metodología cualitativa, con una óptica interpretativa. Por un lado, se recurrirá a fuentes secundarias: bibliografía especializada, informes de gestión, publicaciones propias de los proyectos, notas periodísticas y leyes y normativas vinculadas a cada uno de los casos. Como segunda instancia, se intentará reconstruir fuentes primarias de datos a través de entrevistas con actores del proceso realizadas con el único fin de obtener datos y no opiniones respecto al desarrollo de cada uno de los casos. También se procederá en los distintos casos a observaciones registradas en notas de campo propias y material fotográfico. El análisis de estos datos se hará de manera transversal generando campos de estudio paralelos en cada caso, pero siguiendo los lineamientos ya mencionados.

c. Selección de criterios de evaluación

La selección de criterios de evaluación, respecto a la validez de las herramientas utilizadas en cada caso seleccionado, se dará en dos niveles distintos. Por un lado, una evaluación del proceso, haciendo atravesar cada proyecto por una matriz de riesgos que permita evaluar la participación del Estado en la cadena de valor en distintos roles y con distintos niveles de participación en el riesgo. Esta evaluación estará dada en el marco de la siguiente matriz, que incorpora los distintos estadios del proceso, implícitamente la cadena de valor necesaria para llevarlo adelante, y los hitos que podrían hacer del proceso escollos que lo trunquen o dinamicen.

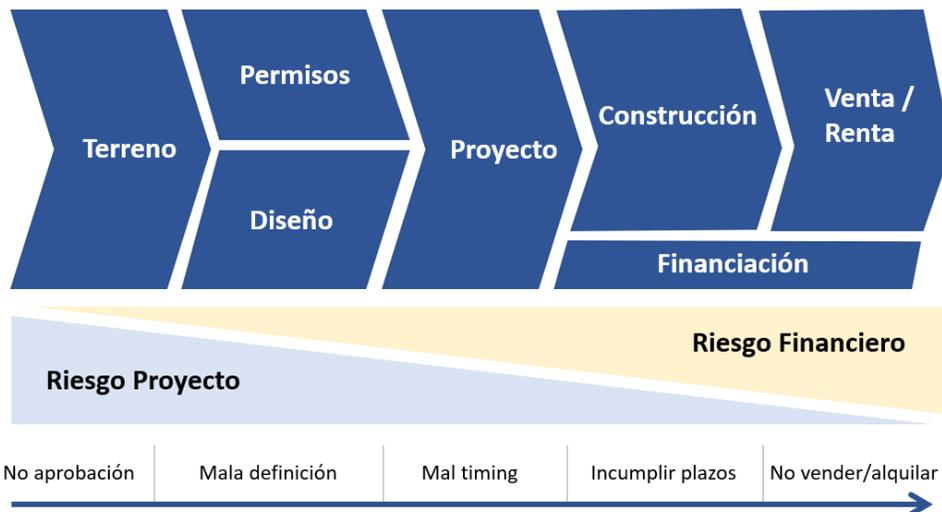


Figura 2. Matriz de riesgos. Fuente: Elaboración Propia

En una segunda instancia, se utilizará el marco de la estructura planteada por Trivelli en su artículo *Grandes proyectos urbanos como instrumento de intervención pública de las Ciudades* para evaluar el resultado de las intervenciones. En el artículo mencionado el autor plantea que el resultado físico o económico no son los únicos criterios de evaluación para la planificación de un desarrollo y la gestión de las ciudades. Describe entonces siete “espacios”, como niveles de expresión de las ciudades a través de los cuales se puede comprender el éxito o no de una intervención. Menciona que “La cosa pública se expresa en una diversidad de aspectos que dan origen y están en la base conceptual de los proyectos urbanos. Lo público no se reduce a lo estatal, sino a una

infinidad de expresiones comunitarias que dicen relación con el bien común y el destino común de sus habitantes” (Trivelli, 2005). La ciudad es mucho más que su expresión física, y el éxito de una herramienta radica también en la onda expansiva que genere la intervención en ámbitos que poco tienen que ver con el desarrollo urbano en su visión restringida o el éxito inmobiliario.

Estos siete espacios serán guías de evaluación para los proyectos definidos como paradigmáticos del uso de herramientas de gestión de suelo urbano propiedad del Estado, pudiéndose enumerar como:

- **Espacio físico.** Aquel territorio o estructura que concreta el proyecto urbano.
- **Espacio social.** Expresiones de la cultura urbana que se dan sobre ese espacio físico estructurante.
- **Espacio servicio.** Como la expresión de solución a una necesidad de bienes públicos, ya sea resulta a nivel público o privado.
- **Espacio legal.** Como la expresión normativa que regula ese espacio y el espacio circundante, las normas específicas para ese desarrollo o la adaptación del desarrollo a normas previas y generales.
- **Espacio político.** Sobre el que se desarrolla el proyecto, la existencia de gobiernos metropolitanos, la gobernabilidad de las ciudades o los proyectos, el sistema de financiamiento, la coherencia entre competencias y responsabilidad, y las facultades y recursos disponibles en el nivel de gobierno al que el proyecto este adjudicado.
- **Espacio de concertación.** El proyecto como espacio de desarrollo de una vida cívica más activa, que cree identidad, y no como la traducción de un proyecto arquitectónico.
- **Espacio ético.** La orientación matriz de los espacios creados y el bien común, buscando lograr un espacio ético, que no sea la suma de decisiones atomizadas por la vía de adiciones marginales a través del mercado.

Como también menciona Angel en la conclusión de su análisis respecto a cómo hacer lugar en las ciudades existentes, el nuevo paradigma de crecimiento debería contemplar la fortaleza de los mercados para el desarrollo residencial, económico y

cívico, pero no debería dejar a su suerte la protección de espacios tangibles e intangibles de bien público respecto a los cuales las ciudades se transforman en espacios sostenibles.

Los distintos niveles de evaluación del resultado de aplicación de las herramientas a analizar podrán incorporar una visión multidimensional del proceso de creación de ciudad, que abarque aspectos diversos de la vida urbana, sin limitar el análisis a una comparación de matriz económica o de metros cuadrados construidos. Para facilitar su lectura, se realizará a modo de semáforo de desarrollo contando con el color rojo como “no logrado”, amarillo como “en proceso” y verde como “logrado”.

4. DESARROLLO DE LA INVESTIGACION

a. Caso 1 – Costanera de Zárate (2010-Actualidad)

i. Ficha descriptiva

Nombre del proyecto	Masterplan Costanera
Ciudad	Zárate
Población urbana	98.500 hab.
Tamaño de la tierra	380 ha.
Titularidad	5% Municipal – 20% Nacional (Asignado en uso a la Marina, sin uso efectivo y parrillas ferroviarias en desuso) – 75% Privados
Promotor del proyecto	Municipalidad de Zarate a través de SAPEM Costanera
Uso previo	Industrial
Estado previo	Abandonado - Degradado
Ubicación dentro del aglomerado	Periférico-Colindante
Territorio circundante	Urbano Céntrico
Accesibilidad	Muy buena
Precio del suelo pre proyecto	Sin valor urbano
Precio del suelo post proyecto	250 usd/m2 construible

ii. Visión y objetivos

La visión del proyecto Costanera de Zárate fue lograr la readecuación de un sector de la ciudad que dada su actividad industrial supo ser motor del casco urbano, y que con el transcurso de los años y la desaparición de las actividades que en él residían fue quedando en desuso y se convirtió en un área postergada. (Ver mapa de ubicación Anexo “a”)

El camino elegido para revertir este proceso fue la redefinición legal del espacio como un área urbana abierta, con nuevos usos residenciales, comerciales, culturales, sociales, turísticos y de esparcimiento. Los objetivos trascienden lo urbanístico para plantearse en

otros de índole económica y social. Para ello se tuvieron en cuenta aspectos singulares del paisaje natural y urbano existente, preservando sectores de valor ambiental, pero también estructuras de valor histórico-edilicio.

De acuerdo a la entrevista realizada al vicepresidente de Sociedad Costanera Zárate S.A.P.E.M., la necesidad radicaba no solamente en poner en valor y al servicio de la comunidad las distintas áreas de tierra municipal y nacional que se encontraban dentro de esta zona, sino también recuperar áreas de suelo estratégico que por distintas razones habían quedado en manos de privados y no permitían acoplar la ciudad existente con la visión futura del área delimitada para el masterplan. (A. Nicosia, comunicación personal, enero 2022).

iii. Herramientas de gestión

Uno de los condicionantes del proyecto era encontrar herramientas de desarrollo que permitan con una normativa clara el crecimiento ordenado tanto de las áreas públicas como de las áreas privadas, trascendiendo el discurrir político del Municipio. Es por eso que se diagramó un sistema de ordenanzas e instituciones que pudieran tener el aval del Concejo Deliberante y las distintas líneas políticas, pero a la vez independencia de acción para no mezclar intereses de otras áreas, ni mezclar su caja recaudadora y de obras con proyectos que no tengan que ver con la Costanera.

Para ello se sancionaron distintas ordenanzas (4053/12, 4222/13 y 4230/13) que establecen los instrumentos necesarios para la gestión pública del Plan Integral de Desarrollo Urbano “Paseo de la Ribera”. En ellas se delimitó el área de intervención, se dejó asentado el modelo de colaboración público-privado encuadrado en un régimen de plusvalía urbanística y se realizó una readecuación institucional para poder encausar el proceso bajo un nuevo modelo de gestión.

Como primera instancia, se crea la Sociedad Costanera Zárate S.A.P.E.M., constituida como sociedad anónima de capital mayoritariamente estatal para:

- Promover las inversiones privadas en la costa de Zárate.

- Intervenir en los diferentes proyectos e iniciativas presentadas por los particulares, opinando respecto de su conveniencia y prioridad.
- Determinar las características definitivas del Marco Acuerdo con cada actor privado.
- Gestionar los fondos para la realización de las Obras Públicas en el Sector.
- Realizar tareas de difusión y desarrollo Urbano del Sector, manteniendo permanente relación entre el sector público y el privado.

A este ente mixto, se le asigna personal idóneo, que está en condiciones de llevar adelante negociaciones tanto con el sector público como con el sector privado. Tiene como misión llevar adelante el masterplan ya aprobado por el HCD por ordenanza (Ver Anexo “c”), se le asigna la tierra pública y se le da poder para negociar con los privados.

Como segundo instrumento, se define por ordenanza la plusvalía urbana como modo de financiamiento del plan. Esta plusvalía refiere al incremento del valor del suelo producido por la obra pública, por la creación de espacios verdes, el desarrollo de equipamiento urbano y de servicios y a los nuevos parámetros a los que se podría acceder con el nuevo código de ordenamiento que corresponde al masterplan ya aprobado. De este modo se establecen los procedimientos a través de los cuales los privados pueden acceder a las mejoras de normativa en su tierra a cambio de negociaciones con la SAPEM que buscará:

- Recuperar suelo estratégico, como por ejemplo aquel necesario para desarrollar las circulaciones del proyecto.
- Pagos de contraprestación en parcelas urbanas, para desarrollar sobre ellas equipamiento necesario.
- Pagos de contraprestación en obras o infraestructura, para financiar con el bolsillo privado obras públicas dentro del proyecto.
- Pagos de contraprestación en dinero en efectivo, para financiar obras que habiliten tierra dentro del proyecto.

A través de estas herramientas, se logró no solamente que la tierra puesta a disposición del proyecto y los fondos que se adjudicaron fueran protegidos, sino que también se

encontró un modo de recuperar tierra privada para el uso público y generar financiamiento para las distintas instancias del proceso (N. Iglesias, comunicación personal, febrero 2022).

iv. Implementación del proyecto

El desarrollo Costanera de Zárate comenzó a materializarse en el año 2012 con la sanción de las primeras ordenanzas que permitieron su consolidación. Desde entonces se han llevado adelante distintas etapas, con distintos niveles de involucramiento del sector privado, siendo siempre el eje conductor del proceso la disposición de las tierras públicas en pos del desarrollo urbano de la ciudad de Zárate.

Como eje de funcionamiento, todas las parcelas afectadas al masterplan Costanera se toman como unidades de gestión y para la aprobación municipal de proyectos deben previamente firmar un convenio con la Municipalidad donde por ordenanza ya están fijados los parámetros de subdivisión y plusvalías. La S.A.P.E.M. administra los fondos de la plusvalía, aplicándolos a infraestructura en el sector. Esta administración de fondos puede darse por aporte monetario o en obras acordadas, pautadas y administradas desde la S.A.P.E.M. (Ver anexo “d”).

ETAPA INICIAL (Años 0 a 7 del proyecto / 2010-2017)

En este período se plantearon como objetivos, y efectivamente se materializó:

- El desarrollo del “Paseo Costero”, como principal y simbólico parque lineal al borde del río de escala urbano-regional.
- El diseño y construcción del “Boulevard Corredor Verde”, eje vehicular estructurante Norte-Sur del área completa y futuro “cierre del anillo de circunvalación de la ciudad” en su borde de “barranca al río”.
- Instalación de las oficinas de Costanera de Zárate S.A.P.E.M. dentro del perímetro del masterplan.

- Negociar y gestionar la primera unidad de gestión: ex Frigorífico Smithfield. Se negoció la plusvalía y planes particulares para la pieza urbana RAC1. El desarrollo urbanístico contendría usos residenciales, comerciales y de equipamiento comunitario.

ETAPA I (Años 7 a 9 del proyecto/ 2017-2019)

Una vez logradas las bases de desarrollo para que los privados puedan comenzar a cooperar con el ámbito público en los esquemas propuestos, se da por iniciada la etapa I del proyecto. En este lapso los logros fueron:

- En predios del ex FFCC, se avanzó en el desarrollo de la zona sur de la costanera, mediante la mejora y ampliación del Boulevard “Corredor Verde”.
- Coincidente con esta intervención pública, se consolidó el primer proyecto en cartera sobre el ex- frigorífico Smithfield (zona RAC1) donde se desarrollaron distintos conjuntos de edificios en torres, se comenzó la construcción de un sanatorio privado de 120 camas de internación (excediendo a Zárate como zona de influencia), y se reciclaron viejos edificios con valor patrimonial, algunos para equipamiento deportivo de la ciudad.
- Se continuó con la revalorización y desarrollo del “Paseo Costero Municipal”, a través de cesiones de espacios verdes de privados (Celulosa Argentina) sumados a otros que aporta el Municipio.
- Se logró la apertura de calles peatonales y vehiculares secundarias de penetración al borde del Río.
- Se mejoraron los accesos principales tanto al norte como en el Sur. Camino del Parque Industrial y Colectora de Ruta 193.

ETAPA II (Años 9 a 12 del proyecto/ 2019-2022)

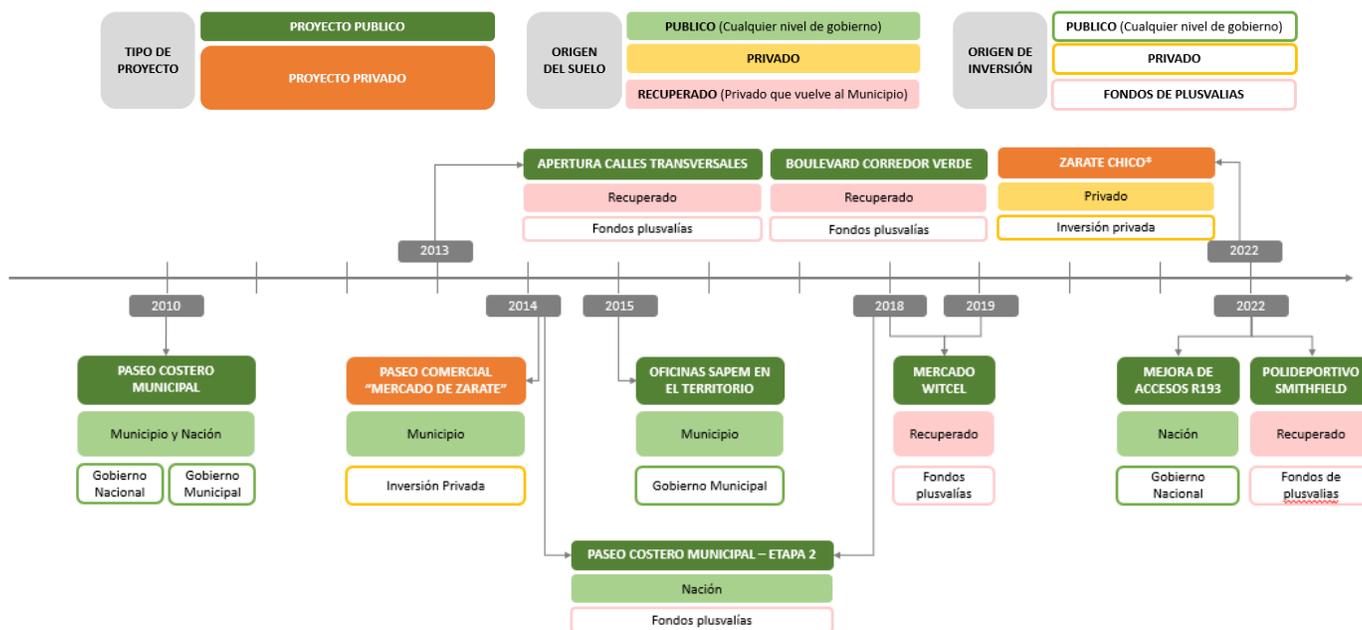
En esta etapa se completó el Boulevard principal y la extensión de las calles secundarias y primarias de penetración al río. Al haberse materializado las dos terceras partes del

Desarrollo Zárate Chico (RAC1- Ex Frigorífico Smithfield), se propuso avanzar en el desarrollo inmobiliario residencial, avanzando las negociaciones con otra unidad de gestión privada, la ex fábrica de papel Witcel. Este proceso se avanzó en sus instancias de negociación y firma de acuerdos, e incluso se construyó en uno de los galpones históricos recuperados un desarrollo comercial municipal paraguas bajo el cual se instalaron distintos emprendedores de la economía social de Zárate (Apertura diciembre 2019). Este proceso se vio interrumpido por la crisis sanitaria del COVID-19 en el año 2020, pero resta avanzar en el desarrollo comercial y residencial privado en las áreas que no pertenecen al Estado.

v. Análisis de las inversiones

El proyecto Costanera de Zárate cuenta con la particularidad de desarrollarse sobre tierra pública y privada, en un Municipio que no poseía fondos para financiar un macroproyecto de esta envergadura. La herramienta de plusvalía urbanística propuesta logra el objetivo de financiar infraestructura que no sólo habilita a la tierra privada a obtener la renta diferencial, sino que habilita al Municipio a proporcionar áreas de recreación, vinculación y circulación para toda la comunidad. El cuadro adjunto en *Figura 3* detalla las inversiones realizadas como línea de tiempo, detallando si se realizaron sobre tierra pública o privada y si ésta inversión fue municipal, nacional, privada o una reinversión de plusvalía gestionada por la S.A.P.E.M.

REFERENCIAS



*Zárate chico como macro proyecto incluye el desarrollo de la infraestructura, 4 edificios residenciales ya construidos, un sanatorio y tiene aun parcelas libres para el desarrollo residencial-comercial

Figura 3 – Esquema de origen de la tierra y las inversiones. Elaboración propia.

De acuerdo a la información brindada a través de correo electrónico por parte de Sociedad Costanera Zárate S.A.P.E.M., si las inversiones se refirieran en montos, y no por su desglose de ítems, el 80% provienen del sector privado, ya sea de manera directa como inversión en sus proyectos, o de manera indirecta como plusvalías urbanísticas aplicadas a infraestructura local. El 20% restante corresponde a inversiones del estado Municipal que ha acompañado en principio con obras de conexión con la ciudad o de mejoras en espacios verdes, conectividad circulatoria peatonal y biciesendas. (A. Nicosia, comunicación personal, enero 2022).

vi. Impactos generados

La intervención, tal y como se ha descrito hasta ahora, ha logrado cumplir algunos de los objetivos propuestos en su visión inicial. Si bien el proyecto aún no está finalizado, y sólo cuenta con un 15% de avance en términos de infraestructura y un 10% en términos

de desarrollo privado, a nivel local, se consolidó la reversión del proceso de degradación en el que estaba sumida la zona costera.

Otro de los logros consolidados, es la recuperación de tierra estratégica para el desarrollo urbano. En las dos unidades de gestión ya acordadas, Smithfield y Witcel, se recuperaron más de 7 hectáreas entre circulaciones, parques, edificios patrimoniales y equipamiento para la ciudad, donde además se realizó la infraestructura necesaria para su uso y disfrute a través del dinero recuperado por plusvalías urbanísticas. (Ver Anexo “e”)

Los principales ítems por resaltar son:

- Se ha mejorado el acceso al río, recuperando circulaciones tanto transversales como longitudinales, generando también espacios verdes públicos que permiten su disfrute.
- Se mejoró la ecuación urbana de espacios verdes públicos/cantidad de habitantes.
- Se ha logrado comenzar el proceso de cambio de usos a través de los productos residenciales y comerciales desarrollados en los predios del Ex Frigorífico Smithfield y la ex fábrica de papeles Witcel.
- Se mejoró la oferta residencial (tanto en tipología como calidad) disponible en la ciudad de Zárate a través de los proyectos desarrollados y efectivamente comercializados en el Ex Frigorífico Smithfield (Tierra privada, desarrollo privado, cesiones de suelo al Estado y obras públicas financiadas por privado). Queda pendiente aún el desarrollo privado autorizado en el terreno de Witcel que completará la trama y seguirá incorporando unidades residenciales y otros usos.
- Se generaron nuevos puestos de trabajo y oportunidades comerciales para los empresarios y emprendedores locales a través de los productos comerciales desarrollados en el Mercado de Zárate (Tierra pública, desarrollo privado. Herramienta: Concesión comercial y sub-alquiler a gastronómicos) y en el Mercado Witcel (Tierra pública recuperada, desarrollo Municipal, micro inversiones privadas. Herramienta: Alquiler a emprendedores). Solamente en el Mercado Witcel se generaron 38 nuevas unidades económicas, casi el 60% como

desprendimientos de unidades ya existentes en la ciudad, y el porcentaje restante nuevas formalizaciones de unidades comerciales de capital local.

A nivel regional, aún no se consolida el objetivo de convertirse en un nodo de turismo de corta estadía. Si bien se registra una suba de visitas respecto a años anteriores (A. Nicosia, comunicación personal, enero 2022), principalmente de usuarios de la Costanera, aún no ha logrado convertirse en destino de microturismo más allá de los visitantes que buscan un programa diurno. En relación a esto último, el interés es creciente por parte del sector privado, con consultas no vinculantes y anteproyectos en estudio por parte de cadenas hoteleras de importancia a nivel internacional.

El uso del suelo público para el desarrollo urbano por parte del Municipio se dió bajo el condicionante de que no era suficiente para la intervención a realizar, y que no se contaba con los fondos necesarios para hacerlo. En ese marco, el objetivo se ve cumplido ya que no sólo no se perdió tierra estratégica para el desarrollo, sino que además se ha añadido al catálogo público, suelo que antes era privado y se transforma en un inmueble del estado operativo, del dominio público, que contribuye al desarrollo económico y social de la comunidad. (N. Iglesias, comunicación personal, febrero 2022).



Figura 4. Costanera de Zárate antes de la intervención



Figura 5. Costanera de Zárata después de la intervención



Figura 6. Frigorífico Smithfield antes de la intervención



Figura 7. Desarrollos inmobiliarios en Zárata Chico (Ex Frigorífico Smithfield)



Figura 8. Fábrica en desuso Witcel



Figura 9. Nuevo Mercado Witcel

vii. Roles ocupados y Riesgo del proyecto

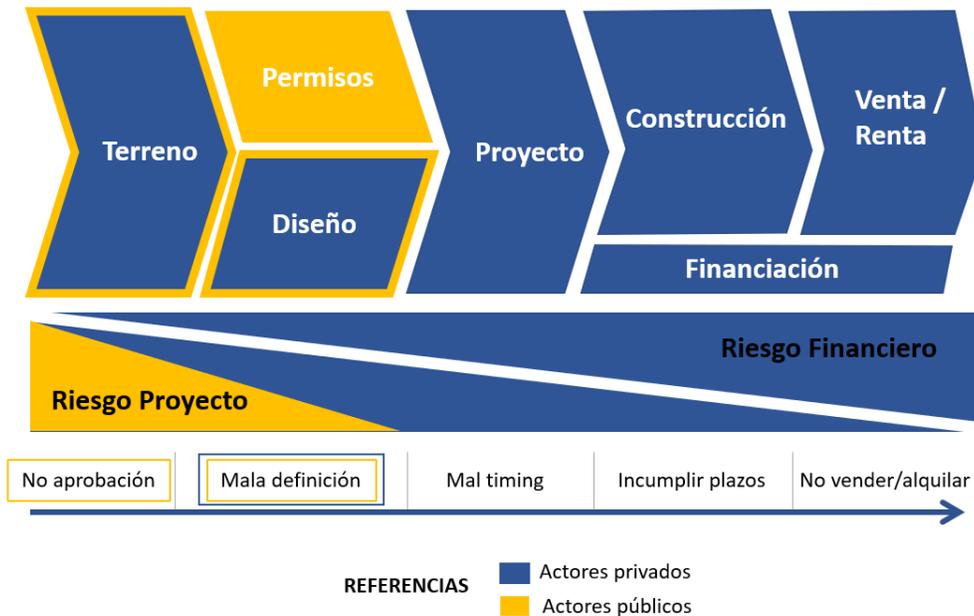


Figura 10. Reparto de roles y riesgos del proyecto. Costanera de Zárate. Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a los datos expuestos, se puede establecer que el riesgo del proyecto es compartido entre actores públicos y privados, teniendo los primeros mayor preponderancia en las instancias iniciales del proyecto, y tomando los segundos los riesgos del desarrollo mismo, la construcción, financiación y venta del producto final. La dispersión de responsabilidades en el proceso beneficia a ambas partes. Los actores públicos (Municipalidad, S.A.P.E.M., Estado Nacional) en los procesos de toma de decisiones se ven condicionados por el mercado a través de tenedores de tierra, desarrolladores inmobiliarios y clientes finales. Estos condicionan proyectos, dimensiones y decisiones, validando o no ideas propuestas desde el ámbito público. Los actores privados, si bien se ven condicionados por el masterplan ya establecido y las reglas de plusvalía existentes en el proyecto, se benefician por la obligación de las instituciones existentes de brindar la infraestructura necesaria, a través de distintos canales, para que sus proyectos sean exitosos.

viii. Resultados del proyecto

El proyecto Costanera de Zárate aún se encuentra en instancias intermedias de desarrollo. Sobre los 30 años planteados al comienzo de las proyecciones, lleva recorridos 12. Aun así evidencia una escalada virtuosa en los objetivos a lograr, especialmente sobre aquellos que refieren a la tierra pública dentro del proyecto.

	Año de desarrollo	Tamaño	Herramientas de gestión de suelo (y combinatoria para su aplicación)	Variación en patrimonio inmobiliario del E* al final del proceso	ESPACIO FISICO	ESPACIO SOCIAL	ESPACIO SERVICIO	ESPACIO LEGAL	ESPACIO POLITICO	ESPACIO DE CONCERTACION	ESPACIO ETICO
COSTANERA DE ZARATE	12 / 30 años	380 Ha.	-Ordenanzas urbanas -Ente mixto de gestión y aplicación de fondos -Plusvalía Urbana (Autofinanciamiento)	↑	●	●	●	●	●	●	●

- No logrado
- En proceso
- Logrado

Figura 11. Análisis de evolución de los espacios del proyecto

El espacio físico es el que menor grado de avance muestra. Si bien las áreas públicas y de conexión comienzan a tener un sentido en el todo. Exceptuando el paseo costanero, aún se encuentran atomizadas. Al solamente haber efectivizado 2 unidades de gestión privadas (Smithfield y Witcel), las cesiones y consolidación de tramas urbanas de las 380Ha. se comienzan a definir, pero no a conectar íntegramente, y los proyectos privados son aún escasos con relación al tamaño total de la tierra.

Al hablar del espacio social y espacio de concertación, la realidad es completamente distinta. El Paseo Costanera, el Boulevard y el área gastronómica y de mercado lograron ser absorbidos por la comunidad y su cultura, siendo espacios de expresión de usos y costumbres. No solamente es un espacio democrático de reunión para amigos y familia los fines de semana, sino también es un espacio de expresión para bandas musicales locales, de espectáculos de tango propios de Zárate (Capital provincial del Tango) y de intercambios comerciales de artículos locales como la miel de las islas o el pescado de río. Todos los estratos sociales son convocados y conviven.

El espacio de servicio, como solución a la necesidad de bienes públicos, y el espacio ético, de un lugar que no sea solamente una suma de áreas creadas a través del mercado, sino específicamente planeado para la convivencia, son los aspectos que mayor grado de avance muestran. Las herramientas de gestión han demostrado que son efectivas para devolver suelo a la gestión pública con el financiamiento necesario para

ponerlas al servicio de la comunidad. El espacio verde público que ganó la ciudad de Zárate a través de este proyecto es, en relación al que poseía previo a la intervención, mayor en superficie y calidad.

Los espacios legales y políticos que se desarrollaron son acordes a las necesidades del proyecto. El consenso logrado a través de las ordenanzas y la independencia de financiamiento que proveen la plusvalía y las estructuras institucionales que la acompañan construyeron la confianza de los actores privados para avanzar en los desarrollos. Si bien se puede considerar que las herramientas tomadas existían en la ley 8912/79, el desarrollo de un masterplan general, con sus herramientas legales y espacios políticos específicos generó la confianza necesaria de distintos actores privados para avanzar con las propuestas municipales. Estos espacios políticos generaron la unidad necesaria para que actores privados con distintos objetivos unifiquen el destino de las tierras en un solo modo de gestión y con el aval de que las contrapartes serían tomadas y llevadas adelante por parte del Estado, generando un sentido de conjunto que cada privado apelando a la utilización unilateral de la ley 8912 no habría podido lograr.

b. Caso 2 – Puerto de Santa Fe (2004-Actualidad)

i. Ficha descriptiva

Nombre del proyecto	Reconversión Puerto de Santa Fe
Ciudad	Santa Fe
Población urbana	480.000 hab. (2001)
Tamaño de la tierra	70 ha.
Titularidad	Pública (Pcia. De Santa Fe, asignada en uso al Ente Administrador Puerto de Santa Fe)
Promotor del proyecto	Ente Administrador Puerto de Santa Fe
Uso previo	Portuario
Estado previo	Abandonado - Degradado
Ubicación dentro del aglomerado	Periférico-Colindante
Territorio circundante	Urbano Céntrico
Accesibilidad	Muy Buena
Precio del suelo pre proyecto	No comercializable
Precio del suelo post proyecto	Valor de renta perpetua de acuerdo al uso del suelo (Salud y Vivienda pagan las rentas más bajas – Estación de servicio y stripcenter rentas más altas del complejo)

ii. Visión y objetivos

Al inicio de la década de los 2000 las autoridades gubernamentales y portuarias de Santa Fe debían decidir qué hacer con el área portuaria urbana en estado de degradación y con poco uso propio de su actividad. Así es como la reconversión del Puerto de Santa Fe surge como proyecto-respuesta al estado de degradación y obsolescencia del predio de 70 has. donde tradicionalmente desarrolló su actividad logístico-fluvial la ciudad. La evolución de la geografía del lugar y la innovación tecnológica de la logística fluvial produjo que el Puerto perdiera competitividad respecto a otros. El proceso de análisis de reconversión se inició con el objeto de adecuar y modernizar su infraestructura para hacer frente a las necesidades del creciente intercambio comercial de cargas de

exportaciones e importaciones de su *hinterland*. Este proceso, parte de un planeamiento estratégico, contempla:

- La profundización de las vías navegables de la ruta troncal de la Hidrovía Paraguay - Paraná.
- La potencialidad de cargas extra zona.
- El análisis de viabilidad técnico-económico de la relocalización del puerto.
- La factibilidad de adaptar las estructuras a las formas de transporte intermodal.
- La creación de zonas de actividades logísticas.
- La compatibilidad de espacios comunes Puerto - Ciudad.

La visión del proyecto de reconversión se basó en impulsar obras de transformación hacia un nodo de negocios, servicios y promoción turística para la ciudad, con la inclusión de proyectos de inversión privados que favorecieran el crecimiento económico del sector, y que contemplaran la puesta en valor del patrimonio de los edificios existentes, con nuevas funciones residenciales, comerciales, culturales y recreativas, bajo los lineamientos de un Master Plan consensuado entre el Ente portuario y la Municipalidad de Santa Fe (R. Converti, comunicación personal, febrero 2022). Esta idea tiene sus raíces principalmente en la inmejorable accesibilidad dada la cercanía al microcentro santafecino (Ver Anexo “f”) y a las cualidades paisajísticas del sitio, relacionando a la ciudad con el río sin que esto haya sido explotado en otros puntos de la capital provincial.

Los objetivos perseguidos estaban alineados principalmente a lo económico y la necesidad de hacerse de fondos para las mejoras necesarias en su actividad principal. El mayor condicionante que presentaba esta visión es que al ser tierras públicas propiedad de la Provincia de Santa Fe, no era potestad de la EAPSF considerar su transferencia, sino que la Provincia debería autorizarlo. Ésta última consideró que el valor estratégico de la tierra era superior a la oportunidad económica y las impuso como intransferibles. Entonces el EAPSF contaba con un valor económico capturado en tierras de características estratégicas, pertenecientes al sub-grupo de inmuebles propiedad del estado no operativos, del dominio público, asignado en uso a una sociedad administradora con participación principal del Estado.

iii. Herramientas de gestión

Para gestionar este territorio, fue necesario diseñar y combinar una serie de instrumentos que permitieran sortear las imposibilidades presentadas por el origen del suelo y las instituciones que lo gestionaban:

- Por un lado, la tierra es intransferible dado que la titularidad pertenece a la Provincia y no al Ente Administrador, entonces era imposible vender terrenos para acompañar el desarrollo urbano del masterplan propuesto en las áreas de enlace ciudad-río. (Ver Anexo “g”)
- En segundo lugar, el EAPSF en su carta orgánica no contaba con la potestad de seleccionar libremente a sus socios en el desarrollo, solamente podía otorgar permisos o concesiones de explotación portuaria – explotación de terminales, elevadores o depósitos afectados a la actividad portuaria, playas de contenedores, etc. por medio de procedimientos que garanticen la publicidad, la igualdad de oportunidades y la libre competencia. En el caso del desarrollo inmobiliario propuesto, era importante contar con la posibilidad de hacer contrataciones o alianzas de manera directa con operadores expertos en cada sub rubro.
- En último lugar, la tierra definida en el masterplan contaba solamente con una ordenanza de uso portuario que no permitía el desarrollo de otras actividades. Estos permisos no dependían ni del dueño de la tierra (Gobierno Provincial) ni de su gestor (EAPSF), sino que dependían de la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe, incorporando distintos niveles de gobierno a las decisiones referentes a la tierra.

Para sortear estos escollos se planteó el uso de herramientas combinadas, tanto de la gestión pública como adaptaciones de la gestión privada, que permitieran no cambiar los condicionantes, sino cambiar las reglas de juego del negocio inmobiliario (M. Pato, comunicación personal, febrero 2022).

La transformación a partir de la elaboración de un Master Plan, basado en estudios previos de oportunidad dentro del suelo disponible y no operativo, permitió progresivamente disponer de un proyecto urbano con diversos usos referidos a

actividades comerciales, empresarias, recreativas, culturales, residenciales y turísticas, las cuales a través de una sucesión de presentaciones, fue logrando el acuerdo social y político apropiado que le ha permitido al EAPSF obtener sobre su territorio, la ampliación de usos encuadrado en una especial normativa urbana.

Con relación al cambio de ordenanza, en una alianza política entre la Provincia, la Intendencia y el HCD de la ciudad de Santa Fe, se redactó y aprobó la ordenanza 11069/04 que no solamente cambió el uso del suelo sino también estableció la creación del Distrito Ciudad Puerto, no siendo ya un área de continuación urbana, sino un área dotada de identidad para usos mixtos relacionados con el río. Esta ampliación de usos permite regularizar la realización de actividades extra-portuarias y compatibilizarlas con la actividad portuaria propiamente dicha.

Para lograr realizar contrataciones directas, dentro del EAPSF se diferenció por carta orgánica aquellas actividades relacionadas a la actividad portuaria (aquellas que de manera directa o indirecta le presten un servicio a los buques, a las cargas o a las personas que participan en la transferencia de mercaderías en el puerto), en contraposición a la nueva actividad a realizar otorgada por la autoridad correspondiente de manera plena a través de la específica Ordenanza Municipal del Distrito Ciudad Puerto. De este modo el EAPSF incorpora nuevas formas de gestión que le han de permitir, entre otras, autorizar o contratar de manera directa con terceras personas el desarrollo urbano del masterplan, o la operación de sus actividades. El nuevo proceso de gerenciamiento se basa fundamentalmente en la promoción y control a lo largo del tiempo de las condiciones técnicas, jurídicas y administrativas que, bajo criterios adecuados de sustentabilidad económica y financiera, permitan una ejecución ordenada del desarrollo urbano y de infraestructura, confiriendo la seguridad y responsabilidad necesaria para la ejecución al EAPSF, de un plan de acción a largo plazo.

Como tercera herramienta, se estableció la figura de concesión a períodos de 20 o 30 años de acuerdo a la actividad que se realice, transfiriendo el derecho real de uso y habitación, de modo que se pudiera transferir el uso de las tierras y su explotación, pero no así su dominio. A través de un trabajo de capacitación, coordinación y desarrollo comercial conjunto realizado con los desarrolladores comerciales en primera instancia y

con desarrolladores residenciales con posterioridad, se logró diagramar un sistema de concesiones que permitan el uso, disfrute y usufructo privado de los terrenos sin la transferencia de dominio de los mismos.

iv. Implementación del proyecto

El programa de implementación inicial contó con tres etapas. En la primera el EAPSF, a través del Estado Provincial como principal accionista, activaría el proceso a través de la obra pública. Con una inversión fraccionada y etapabilizada se definirían zonas de acción donde se debía producir la infraestructura que haría sustentable el área y sus cercanías para la intervención. Posteriormente, se buscaría el acuerdo con operadores parciales, que incorporarían a los edificios a concesionar y refaccionar, o los lotes a construir, los edificios necesarios para los usos específicos del sector; definidos previamente por masterplan y asignados en uso para ese fin determinado. Luego en cada caso, se sumarían los operadores y consumidores que internamente en cada edificio promoverán el funcionamiento efectivo del mismo, lo cual acercará el masterplan a la última fase, denominada de participación directa, donde el consumidor final podría adquirir el derecho de uso y habitación de piezas inmobiliarias, o consumir las actividades de entretenimiento, comerciales y gastronómicas dispuestas en los desarrollos.

La transformación abarca 50 hectáreas de las 70 que tiene el predio, las 20 restantes conservan como uso principal la actividad portuaria. Como primer paso en el desarrollo, se invitó a entidades náuticas tradicionales de la ciudad a amarrar en el sitio y vivir la cercanía a la ciudad. Como consecuencia de ello un actor privado solicitó la concesión de una guardería náutica que aún hoy mantiene su actividad en el sitio.

En el Dique I, una vez que la intervención mínima a nivel infraestructura estuvo lista, se formalizó una alianza de concesión de edificios patrimoniales y tierra con las empresas argentinas Grainco y Boldt, y la española Inverama, cada una de ellas con el 33,3 por ciento del total de las acciones del nuevo emprendimiento. El proyecto fue de índole comercial y contó con un hotel 4 estrellas (hoy Hotel Internacional Los Silos), un casino

(Casino Santa Fe), un centro comercial, centro de convenciones y centro cultural (Shopping de la Ribera operado por IRSA).

Como tercera etapa del desarrollo, y también de modo escalonado, la provincia hizo las obras de infraestructura necesarias para el desarrollo del Dique II. Allí se instalaron salones de eventos, equipamiento deportivo, comercios y como innovación en el mercado inmobiliario, edificios de departamentos y oficinas desarrollados sobre tierra concesionada. Los complejos Amarras Center, Puerto Amarras y Garden Inn cuentan con cerca de 600 unidades, desarrolladas por actores privados y comercializadas al usuario final con contratos de 30 años con la transferencia del derecho real de uso y ocupación³. De acuerdo con los desarrolladores, el obstáculo fundamental que representa que las tierras sean intransferibles se soslaya gracias a la buena administración del Ente, haciendo hincapié en que toda la inversión privada está ligada al compromiso del EAPSF de ordenar las calles y el entorno y garantizar las concesiones por el lapso establecido.

En el año 2016, y como consecuencia de la consolidación de la zona, la Municipalidad comenzó a poner en valor el Ex Molino Marconetti donde funciona hoy en día el Liceo Municipal y un centro cultural. Con esta apertura, se evidenció la crisis de transporte de la zona, que no era atravesada por ningún medio de transporte público. Se hizo entonces una evaluación por parte del gobierno municipal que habilitó el cambio de recorrido de algunas líneas de colectivos para poder abastecer de servicios a la zona portuaria, ahora urbana.

³ Con la normativa actual, existe la posibilidad de realizar los contratos a través de la venta de derecho real de superficie, incorporada al Código Civil y Comercial en 2015, mejorando la cantidad de años que se asigna a la venta del derecho.

v. Análisis de las inversiones

Desde el comienzo, el proyecto de reconversión del Puerto de Santa Fe tuvo un enfoque económico financiero que funcionó de hilo conductor tanto en las inversiones y los acuerdos, como en la reinversión del flujo de fondos generado.

Si bien el fin último fue generar un flujo de caja tal que permita al EAPSF mantener y modernizar su actividad portuaria, éste se vio en la necesidad de contar con el apoyo de su accionista principal, el gobierno de la Provincia de Santa Fe, para dar comienzo a las obras de infraestructura que dispararían el ciclo de ingresos para lograr dicho objetivo.

Con ese fin, el proceso de desarrollo territorial inmobiliario se produjo en base a un proyecto de gestión organizado en diversas etapas, donde se programaron distintas fases económicas, con su correspondiente estructura financiera. La inyección de capital provincial permitió un progreso de acuerdos entre el EAPSF y los desarrolladores, en virtud de los avances de producción de suelo con infraestructura de las zonas a desarrollar.

El plan de inyección de capital por parte de la provincia se veía acompañado por inversiones privadas de mayor envergadura, que a su vez generaban productos comercializables al usuario final. De ese modo se activó el flujo de fondo de caja que aún hoy provee al EAPSF de capital para reinvertir en su evolución portuaria. Algunos de aquellos proyectos, como los hoteleros o comerciales inyectarían al EAPSF un monto mensual/anual por el uso y ocupación de los espacios, y otros lo harían de manera única pagando un canon por el período completo de uso.

De acuerdo al equipo de consultores externos del EAPSF, el plan de inversiones en infraestructura esquematizado en etapas durante los 10 años que debía durar el lapso de inversiones del desarrollo, equivalió al 20% de las inversiones privadas estimadas para el mismo período, generando así la rueda de repago de inversiones a través del flujo de caja por el funcionamiento del macro proyecto. (M. Pato, comunicación personal, febrero 2022).

vi. Impactos generados

Como operación intermedia para la mejora de la actividad portuaria, el desarrollo del nodo de enlace ciudad-puerto fue una intervención compleja pero necesaria para concretar la tan ansiada extracción del valor económico del suelo que por sus características y valor estratégico no podía ser vendido.

A nivel urbano local, las sucesivas inversiones en el sitio no sólo le cambiaron la cara a un lugar que estaba de espaldas a la ciudad, muros mediante, sino que también fue el puntapié de una reconversión de la ciudad tanto en su fisonomía como en los hábitos urbanos de la comunidad. Esta intervención se logró con genuinas y transformadoras inversiones privadas, liderada por los rubros comerciales y hoteleros, pero también con equipamiento y edificios de calidad en una zona de gran seguridad, cercanía al nodo central y vistas inmejorables. El objetivo de lograr enlazar la ciudad con el puerto se terminó de consolidar no solo con los usos establecidos, sino con la continuidad que se le dio a las bicisendas y nuevos recorridos de transporte público que democratizaron el acceso al puerto asumiéndolo como un barrio más de la ciudad existente.

A nivel regional, el Puerto de Santa Fe se convirtió en sitio de entretenimiento por excelencia de la subárea central de la provincia, e incluso reemplazó a Paraná como sede del entretenimiento regional.



Figura 12. Vista del área portuaria antes de la intervención (1999)



Figura 13. Vista del área portuaria en la actualidad



Figura 14. Distintas inversiones privadas realizadas. Shopping La Ribera y Hotel Los Silos

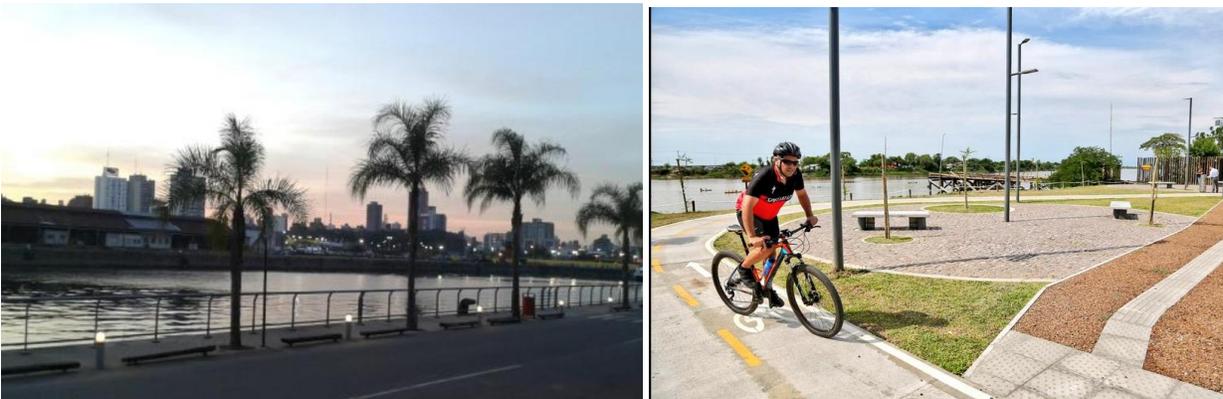


Figura 15. Inversiones públicas. Costanera y veredas públicas, Parque público Paseo del Puerto

vii. Roles ocupados y Riesgo del proyecto

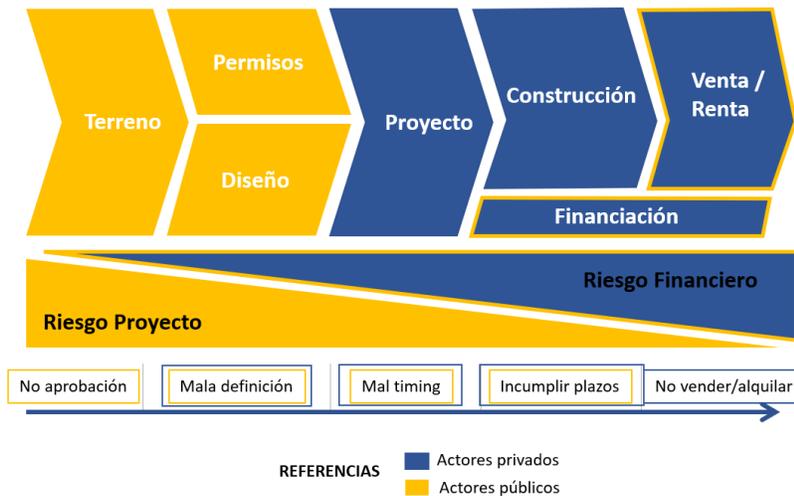


Figura 16. Reparto de roles y riesgos del proyecto. Puerto de Santa Fe. Fuente: Elaboración propia

El rol de desarrollador de tierra tomado por el EAPSF en representación del Gobierno Provincial como propietario asume los riesgos iniciales del proyecto y el riesgo que significa la vanguardia en el uso de herramientas de gestión. El mayor riesgo al que se enfrentó este proyecto no radica tanto en la distribución de roles, que es relativamente equitativo entre actores públicos y privados, sino en el nivel de innovación de la herramienta utilizada y cómo influyó en la financiación de la infraestructura necesaria.

Durante los primeros estadios del proyecto el proceso de concientización sobre los beneficios del uso del derecho de uso y habitación sobre la tierra requirió de tiempo para la aceptación por parte del sector privado. Esto prolongó los plazos iniciales haciendo necesario que el Gobierno de la Provincia inyecte dinero para obras, aumentando el riesgo que en un principio estaba dispuesto a tomar. El uso de esta herramienta, si bien resuelve el problema de tenencia, transferencia y usufructo de tierras públicas por parte de actores privados, hace que también el riesgo financiero del proyecto este atado al dueño de la tierra. En este caso el sector público depende de la continuidad y éxito comercial de los proyectos particulares y privados para seguir financiándose, a nivel infraestructura, y a nivel flujo de caja para su funcionamiento.

viii. Resultados del proyecto

Habiendo casi finalizado el proceso de construcción de lugar que significó el proyecto Ciudad Puerto, en el Puerto de Santa Fe, los objetivos planteados se ven cumplidos casi en su totalidad. A nivel desarrollo, el área fue incorporada a la ciudad existente, con los usos previstos, e incluso con exigencias no planteadas en el comienzo como fue la conexión a medios de transporte público.

	Año de desarrollo	Tamaño	Herramientas de gestión de suelo (y combinatoria para su aplicación)	Variación en patrimonio inmobiliario del E* al final del proceso	ESPACIO FÍSICO	ESPACIO SOCIAL	ESPACIO SERVICIO	ESPACIO LEGAL	ESPACIO POLITICO	ESPACIO DE CONCERTACION	ESPACIO ETICO
PUERTO DE SANTA FE	18 / 20 años	70 Ha.	-Ordenanzas urbanas -Modificación de capacidades a ente privado -Concesion a largo plazo (Aplicaría Derecho de Superficie)	=	●	●	●	●	●	●	●

- No logrado
- En proceso
- Logrado

Figura 17. Análisis de evolución de los espacios del proyecto

El espacio físico se constituyó como área central de una nueva lógica urbana, adaptándose a usos que la ciudad existente no había podido adoptar. Los espacios legales y políticos fueron creados, respetados y promovidos por parte de los desarrolladores privados, valiéndose de herramientas que los beneficiaron a la hora de mejorar los *ratios* del negocio al que cada uno se dedica.

En relación a los espacios social, de servicio y de concertación, si bien en las primeras instancias se logró la adopción del espacio por parte de la comunidad, luego se crearon puntos de discordia debido a que las obras de infraestructura no avanzaron del mismo modo que las obras privadas. Esto produjo que el desarrollo no fuera democrático, generando más espacios privados que públicos, especialmente para el disfrute de la comunidad. El espacio de servicio como bien público formal llegó bien avanzado el proyecto, antes se utilizaban de hecho parcelas aún sin comercializar. Es todavía hoy que ese balance entre área pública y privada disponible para el disfrute no resulta del todo democrática en su utilización, haciendo que el espacio ético no esté resuelto.

En relación al espacio de concertación, la concreción de proyectos municipales que se dio en los últimos años ayudó a mejorar la ecuación de habitabilidad entre aquello construido y aquello vivido, mejorando las ocasiones, frecuencias y formas de uso del espacio físico.

c. Caso 3 – Corredor Donado-Holmberg (2009-Actualidad)

i. Ficha descriptiva

Nombre del proyecto	Barrio Parque Donado Holmberg
Ciudad	Ciudad de Buenos Aires
Población urbana	70.000 hab. (Dentro de 1km ² de la zona de intervención)
Tamaño de la tierra	17 ha.
Titularidad	Pública (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires)
Promotor del proyecto	GCBA
Uso previo	Traza inconclusa de Autopista 3
Estado previo	Casas tomadas – Degradado
Ubicación dentro del aglomerado	Central
Territorio circundante	Urbano Barrial
Accesibilidad	Muy Buena
Precio del suelo pre proyecto	Menos de 120 usd/m ² construible
Precio del suelo post proyecto	Promedios de 500 usd/m ² construible (+300%)

ii. Visión y objetivos

En el año 1976, con el objetivo de liberar la traza necesaria para la ejecución del Plan de Autopistas diagramado por el gobierno militar en pos de modernizar la ciudad, se emprendió un proceso de expropiación de viviendas sobre las calles Donado y Holmberg entre General Paz y la Avenida Juan B. Justo. La Municipalidad de Buenos Aires expropió cerca de 800 inmuebles de los cuales sólo fueron demolidos 90, en el sector localizado entre General Paz y Avenida Congreso (Ver Anexo “h”). Por los altos costos de ejecución del proyecto de autopistas, el proceso se frustró dejando en condición de ociosos, bajo la propiedad estatal a nivel municipal, cerca de 713 viviendas en el tramo comprendido entre Avenida Congreso y Avenida Juan B Justo.

Esta intervención trunca generó una cicatriz urbana en los barrios de Saavedra y Villa Urquiza, cortando la circulación y, dado el estado de abandono de las propiedades, propiciando intrusiones y ocupaciones. El conflicto principal se centraba en 13 manzanas entre las calles Donado y Holmberg, la avenida Congreso y la calle Carbajal. Entre la década del 80 y principios de los años 2000, se sucedieron distintos proyectos y procesos, con diversos grados de implementación que buscaban mejorar por un lado la situación urbana de la zona, y por otro lado regularizar la situación habitacional de las cerca de 500 familias que vivían en las propiedades abandonadas. En diciembre de 2007, con el cambio de gobierno porteño, se abrió una etapa de gestión de la ciudad caracterizada por una política de transferencia de tierras públicas al sector privado (Zapata, 2017), cuyo primer proyecto urbano de peso fue la creación del Barrio Parque Donado Holmberg⁴.

Este proyecto proponía recuperar urbanísticamente la traza de la ex Autopista 3, capturando el plus valor que genera la intervención pública para aplicarlo en la propia financiación de las obras necesarias de construcción de viviendas y renovación general del sector. Se ideó para esto un plan de acción gradual en el que los ingresos por venta de los inmuebles se reinvirtieran en la zona. Las parcelas expropiadas en los setenta serían desalojadas, se desarrollarían soluciones habitacionales para reubicar a las familias, y luego esas parcelas serían vendidas por subasta pública para cubrir los costos de la vivienda social y la infraestructura desarrollada.

El proyecto involucraba la creación de nueva infraestructura urbana, proponiendo un área del 80% de la superficie que había sido expropiada como distrito UP: un parque público de libre acceso y paseo peatonal a lo largo de una avenida con equipamiento comunitario. El 20% restante se preveía sea reorganizado en parcelas para obtener un completamiento y armonización del tejido urbano, asimilándolo a las normas del distrito R2B1. (Ver Anexo “i”)

De acuerdo a Fernando Álvarez de Celis, director de planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires al momento de la intervención, “El objetivo consistió en buscar una mejor

⁴ Barrio Parque Donado Holmberg, Parrillas ferroviarias de Colegiales, Catalinas Sur, etc.

distribución de las cargas y beneficios que genera el desarrollo urbano, previendo los comportamientos territoriales y posibilitando el autofinanciamiento en operaciones de recuperación del tejido, con la inclusión de un porcentaje importante de espacio verde y viviendas sociales. La planificación estuvo allí dirigida a potenciar las ventajas del lugar, sustentando el proyecto en la venta de una parte de los lotes involucrados, pero sólo a posteriori de la revalorización efectuada por la intervención gubernamental orientada a mejorar el hábitat. De esta manera, la valorización del suelo se transformó en un instrumento clave, aprovechado y dirigido por el propio proyecto. El plusvalor generado por la intervención pública se captura mediante las subastas sucesivas de lotes, y se aplica en la propia financiación de las viviendas sociales y de las obras necesarias para la renovación general del sector.”

iii. Herramientas de gestión

Para resolver la doble problemática de la degradación urbana generada en la zona y la vulnerabilidad habitacional de los habitantes de la traza, en el año 2009 se inicia el proceso de análisis y aprobación de la que luego sería la ley N°3396 que da origen al Barrio Parque Donado Holmberg. La ley contiene una combinatoria de herramientas para la gestión del territorio que en su totalidad buscan captar el plusvalor producido por las mejoras aún no plasmadas, y volcar ese dinero a su propio financiamiento. La combinatoria puede diferenciarse de acuerdo a su objetivo:

- Programa de subsidios para relocalización de las familias que ocupan la traza, o la opción de obtener un crédito para financiar la compra de una de las soluciones habitacionales que el mismo GCBA construirá en el barrio.⁵
- Desarrollo de infraestructura necesaria para revalorizar el suelo urbano.

⁵ No es objeto de esta tesis el análisis de la política habitacional, solamente se mencionará para comprender el uso de herramientas combinadas para la ejecución del macro proyecto sobre el eje de “disposición de tierras del estado para el desarrollo urbano”.

- Cambio de código que regula la construcción en altura y cambia la disposición de las ventilaciones, para revalorizar la tierra, siendo este caso un cambio de interpretación donde se aplica un código morfológico. (Ver Anexo “j”)
- Habilitación de la venta de parcelas a través del método de subastas para captar fondos que financien los puntos anteriores.

Si se quisiera interpretar estas herramientas de gestión dentro de la cadena de valor de desarrollo inmobiliario, exceptuando la herramienta utilizada para la liberación de la traza de ocupantes, la combinatoria emula el rol del desarrollador de suelo urbano privado, que busca maximizar el valor de la tierra en sus distintas instancias, para maximizar su ganancia empresarial. Este proceso aplica al planteo de Cuenya (2012), donde aduce que las estrategias de renovación llevadas adelante en los últimos años son producto de un nuevo enfoque de la política urbana que prioriza la promoción del territorio mediante una lógica empresarial caracterizada por una asociación entre acciones públicas y privadas con el objetivo de atraer inversores y consumidores, asegurar una imagen atractiva de la ciudad y generar ventajas competitivas. A diferencia de renovaciones urbanas anteriores, en las que el Estado asumía todos los costos, ahora actúa guiado por la lógica del sector privado.

Por otro lado, el plan habitacional incluido en el proyecto adopta una serie de características que lo diferencian de los tradicionales programas de vivienda social que ejecutaba el GCBA. Ciertas decisiones se orientan al objetivo de mixtura social que perseguía el programa: la localización de las viviendas sociales dentro del mismo barrio, su diseño arquitectónico de baja escala y con una estética similar a la de los desarrollos inmobiliarios privados, su acelerado proceso de escrituración y la creación de espacios de socialización.

La producción de vivienda social bajo la modalidad "llave en mano" tenía como fuente de financiamiento los recursos generados en el propio proceso renovador. Tanto las soluciones habitacionales como las obras públicas de renovación impulsadas en el barrio, de acuerdo a la ley sancionada, serían financiadas por medio de un "Fondo para la renovación urbana del sector 5 de la traza de la EXAU3", el cual reúne los ingresos obtenidos por la subasta pública para el desarrollo inmobiliario privado orientado a

sectores medios y altos, así como por las cuotas de recupero abonadas por los hogares destinatarios de la vivienda social.

Como cláusulas accesorias a las herramientas mencionadas, y a fin de evitar la especulación inmobiliaria por parte de los desarrolladores privados, se tomaron dos decisiones. Por un lado, el armado de cada parcela fue pensado para que no sirva a la especulación, con extensiones que no atraen a grandes operadores, sino a genuinas inversiones de desarrollo. En segunda instancia, en los pliegos se explicitó que los compradores tendrían el compromiso de empezar y terminar la construcción en un plazo determinado

iv. Implementación del proyecto

El primer paso para la implementación del proyecto fue la creación de la mencionada ley de Barrio Parque Donado Holmberg en 2009. A partir de ahí se comienza el trabajo en dos vías, por un lado, el desarrollo de infraestructura de funcionamiento, embellecimiento y socialización para mejorar el barrio, el precio del suelo y con esto volverlo tentador a los desarrolladores inmobiliarios; y en un carril paralelo, la desocupación de la traza con la puesta en marcha del plan de soluciones habitacionales.

En la vía referida a la recuperación urbana, se avanzó con la creación de parcelas acordes a los desarrollos buscados. Los planes iniciales proyectaban un plan de comercialización de parcelas de 3 años, con 17 subastas cada 3 semanas. Este ritmo de ventas no avanzó tal lo planeado, principalmente porque la venta estaba supeditada a la desocupación y relocalización de las familias censadas en 2009.

En Julio de 2010 salió el primer lote de parcelas a subasta, pero no hubo interesados y se declaró desierta. El mes siguiente se abrió una nueva convocatoria en la que se colocaron cinco lotes y en fechas sucesivas se concretó el resto de las operaciones, con estos fondos se comenzaron las obras de infraestructura comprometidas. Las obras privadas arrancaron hacia 2011, y en 2013 se entregaron las primeras 44 unidades de vivienda construidas en el complejo “Soluciones habitacionales 1”, permitiendo liberar

más zonas de la traza y así avanzar en la venta de tierra. También en 2013 se inauguraron los pasos bajo nivel del FFCC Mitre sobre las calles Donado y Holmberg.

Para 2014, ya se llevaba subastado el 60% de la superficie asignada a parcelas residenciales, y con ello se logró inaugurar los complejos “Soluciones habitacionales 2”, de 26 unidades y “Soluciones habitacionales 3” de 29 unidades. En 2016 se inauguró el edificio de la Escuela Siglo XXI, donde funcionan hoy el Jardín de Infantes N°8, la escuela primaria Morazán y el Instituto Superior del Profesorado de Educación Especial.

Entre 2010 y 2016 se pusieron en valor distintos puntos del espacio público, complementando aquellos desarrollados por cada uno de los 30 desarrollos inmobiliarios finalizados o en construcción, como veredas parqueadas por ejemplo, consolidando para esa fecha el avance, mejora y repoblación del barrio. En 2017 se inauguró el nuevo edificio del Centro de Gestión y Participación de la Comuna 12 y en los siguientes dos años los complejos “Soluciones habitacionales 4” con 30 unidades residenciales y “Soluciones habitacionales 5” con 70 unidades adicionales. También en este período (2010-2020) se remodelaron 6 edificios con 111 unidades residenciales para uso social. La construcción y puesta en valor de estas soluciones habitacionales no solo habilitó la radicación de los hogares ocupantes en la traza, sino que implicó, en el marco de un proceso de renovación impulsado por el mismo plan, el objetivo de mixtura social buscado en su origen.

Al 2022, aún resta efectivizar la subasta de un mínimo porcentaje de parcelas y reubicar 50 familias, pero los compromisos ligados a la infraestructura y recuperación urbana están saldados.

v. Análisis de las inversiones

Desde un primer momento, los objetivos económicos de este proyecto estuvieron ligados, por un lado a la recaudación posible gracias a los procesos de privatización de suelo público, y por otro a las inversiones necesarias para revitalizar la zona y que la privatización efectivamente ocurra, como un círculo de ida y vuelta donde una parte no puede funcionar sin la otra. Desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se

destacaba que: “El dinero que se recaude se utilizará para realizar distintas obras en la zona, como el paso a nivel de Donado y Holmberg, la instalación de cámaras de seguridad y la construcción de un Centro de Gestión y Participación”. También fue necesario acceder a esa caja recaudatoria para solventar los gastos de construcción de las soluciones habitacionales que permitían liberar la traza.

Los primeros 4 lotes subastados en el año 2010 permitieron obtener cerca de \$20.000.000, equivalentes a USD 5.000.000 de ese momento, con una incidencia de entre 150 y 200 dólares de acuerdo a la ubicación de la parcela. Este monto fue reinvertido en su totalidad para avanzar en la liberación de la traza, llegando al año 2014 con una recaudación sobre las sucesivas subastas de \$164.000.000 por los 35 lotes vendidos.

Sin la urgencia de 2010, ya que la infraestructura comprometida está ya consolidada, en 2021 continuaron las subastas de predios en la zona con bases muy por encima de las propuestas en los inicios del proyecto, cercanas a U\$\$ 1.000.000 por parcela (Saavedraonline, 2021). La mayor incidencia obtenida fue de 600 dólares y hoy el promedio se ubica alrededor de 500 dólares, equiparándose con los valores promedio de la Ciudad de Buenos Aires.

Llevado a otro plano, podemos inferir que las inversiones realizadas en este proyecto son en un 100% privadas, canalizadas a través de 3 vías: por un lado la inyección de efectivo en las subastas de tierra que permite las obras de infraestructura y el costeo de las soluciones habitacionales, en un segundo lugar, las cuotas aportadas por los vecinos que acceden a dichas soluciones, y en un tercer lugar, las inversiones de construcción materializadas por los desarrolladores inmobiliarios en cada proyecto. El aporte del estado se da en el plano material sobre el suelo urbano, y en el plano de proyecto sobre la gestión del mismo.

vi. Impactos generados

A nivel urbano, se logró el objetivo principal de unificación y mejora urbanística en los barrios que atraviesa la traza. Existen 2.500 nuevas viviendas de desarrollo privado, 350

familias fueron reubicadas en soluciones habitacionales y otras tantas optaron por una compensación económica y la consiguiente búsqueda propia de un sitio de relocalización. Con esto se estima que el barrio ha ganado cerca de 4.000 nuevos habitantes. La concreción de grandes obras barriales como escuelas, el Centro de Gestión y Participación, túneles vehiculares y espacios verdes permiten que esa comunidad pueda vivir el barrio y en el barrio generando un valor de comunidad inexistente antes de la intervención. Se reconstruyó el tejido social, urbano, ambiental y la calidad barrial, materializándose el efecto de integración con el entorno y el proceso de inclusión de un área que estaba totalmente degradada.

A nivel económico, se logró el objetivo de aprovechar los procesos de valorización que la propia transformación genera sin utilizar dinero del presupuesto de la Ciudad, sino aquel generado por la valorización del suelo. En cuanto a la ejecución de la política, dada la lógica de obtención de fondos, se observa una intervención a dos velocidades. Mientras el plan de desarrollo y recuperación urbana que impulsa la renovación avanzó con mayor velocidad y grados de consolidación notorios, la implementación del plan de soluciones habitacionales presentó dificultades en la velocidad de desarrollo y calidad de las unidades entregadas. A esta información se accede a través de la variada literatura escrita respecto a procesos de gentrificación en el desarrollo del barrio. La política urbana, al ser su objeto de intervención el territorio, es atravesada por un proceso dialéctico en que, por un lado, modela la vida cotidiana de las familias que allí se asientan y los modos de organización social de base, pero también la política es condicionada por las características intrínsecas del territorio; el territorio es proceso y resultado de la disputa por la apropiación del espacio. Esta disputa, ha sido en el proceso de desarrollo del barrio un punto de conflicto entre los viejos habitantes de la traza que leen el registro general del proceso como expulsivo y gentrificador. Por un lado, en relación a las externalidades positivas vinculadas a la localización del barrio en la ciudad demuestran una valoración positiva dado su equipamiento, infraestructuras y servicios de calidad, siendo que muchos habitantes de la vieja traza ahora pueden enviar a sus hijos a escuelas de la zona, ante situaciones de salud se atienden en instituciones cercanas e incluso, en algunos casos, trabajan cerca del barrio, habiendo éstas mejorado en calidad y cantidad gracias a la intervención. En otro sentido, si bien uno de los objetivos de la

intervención era mantener la población que ocupaba la traza de modo irregular, dando la oportunidad de acceso a la vivienda de mejor calidad, los gastos que vienen aparejados a la condición de propietarios operan en estas familias como una estrategia expulsiva, pero, por las características del barrio en proceso de renovación y la falta de iniciativas estatales que alivianen estos gastos, convierten a esta dinámica en una estrategia gentrificante (Zapata, 2017).



Figura 18. Áreas de la traza previas a la intervención



Figura 19. Áreas de la traza post intervención



Figura 20. Convivencia de desarrollos inmobiliarios privados y soluciones habitacionales

vii. Roles ocupados y Riesgo del proyecto

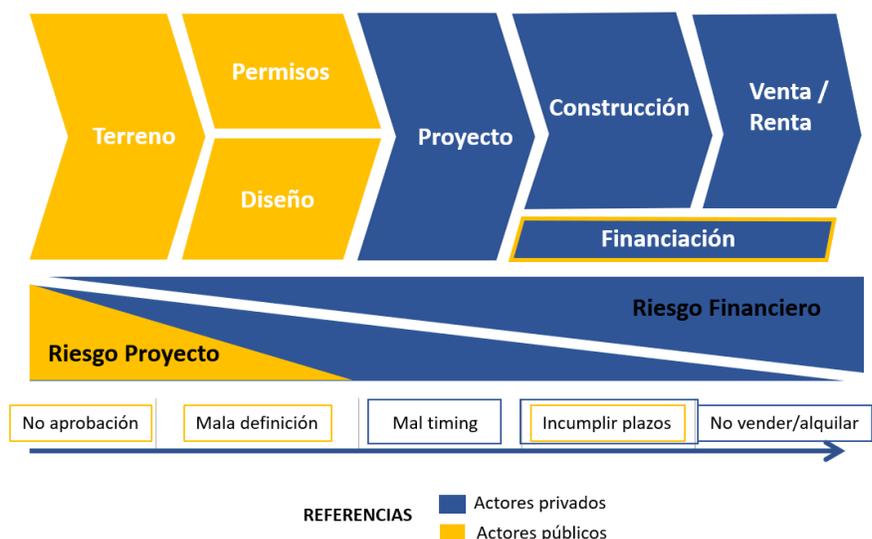


Figura 21. Reparto de roles y riesgos del proyecto. Barrio Donado Holmberg. Fuente: Elaboración propia

El proceso empleado en el Barrio Donado Holmberg fue la puerta ingreso al uso de estrategias políticas “pro” mercado de modo consistente, adaptable y flexible en la Ciudad de Buenos Aires. Este proceso y sus herramientas de gestión tuvieron un proceder institucional virtuoso: El proyecto fue desarrollado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con apoyo del poder legislativo, y junto con variadas instancias de participación de la ciudadanía. Los estudios técnicos fueron realizados por los equipos técnicos del Gobierno, y el Poder Legislativo realizó la sanción para institucionalizar el proyecto, por lo que, si bien éste fue iniciativa de una vertiente del legislativo, se caracterizó por contener aportes de diferentes áreas y actores.

En el análisis matricial propuesto se evidencia un claro rol de desarrollador de tierra, acumulando el riesgo en las etapas iniciales del proyecto. En dichas etapas, y dado su simultaneo rol regulador, el estado municipal garantiza a través de las ordenanzas y el diseño del proceso acotar los riesgos del proyecto. De este modo comparte con los actores privados las decisiones en instancias intermedias de proyecto y financiación del macro de infraestructura necesaria, y se desliga completamente del riesgo inmobiliario y financiero de los proyectos individuales hasta llegar al consumidor final.

viii. Resultados del proyecto

Este proyecto destaca por haber casi completado sus objetivos en relación al desarrollo del espacio físico. No solamente a nivel arquitectónico de infraestructura, sino también en relación a los desarrollos inmobiliarios dentro del mismo. El valor creado se ve reflejado no solamente en el continuo estado de avance de las obras, sino también en los espacios de concertación y éticos desarrollados en torno a la inversión pública en soluciones habitacionales y la inversión privada en desarrollos de vivienda en altura.

	Año de desarrollo	Tamaño	Herramientas de gestión de suelo (y combinatoria para su aplicación)	Variación en patrimonio inmobiliario del E* al final del proceso	ESPACIO FISICO	ESPACIO SOCIAL	ESPACIO SERVICIO	ESPACIO LEGAL	ESPACIO POLITICO	ESPACIO DE CONCERTACION	ESPACIO ETICO
BARRIO PARQUE DONADO - HOLMBERG	13 / 10 años	17 Ha.	-Ordenanzas urbanas -Desafectar tierra del dominio público -Subasta de tierra (Autofinanciamiento) -Soluciones habitacionales financiadas	↓	●	●	●	●	●	●	●

- No logrado
- En proceso
- Logrado

Figura 22. Análisis de evolución de los espacios del proyecto

Los espacios sociales y de servicio, se desdoblan en dos dimensiones, aquella lograda por la intervención pública a través de su presencia y garantizando espacios comunes democráticos, como plazas, el polideportivo y el Centro de Gestión y Participación; sino también aquella dimensión de desarrollo comercial lograda por los privados a través de la efectiva utilización de las plantas bajas privadas como espacios comerciales abiertos. Si bien la oferta gastronómica y de servicios de cercanía puede considerarse en algún punto gentrificante, no deja de ser accesible a la comunidad a pesar de las limitantes de bolsillo.

El espacio político sobre el que se lleva adelante este proyecto es el ideal, dado que la Ciudad de Buenos Aires no necesita de la aprobación o delegación de autoridad por ningún otro nivel de gobierno siendo la tierra expropiada por la ex Municipalidad, es ella misma la que establece la regulación necesaria. El espacio legal creado específicamente con el propósito de llevar adelante este desarrollo ha sabido contenerlo y garantizar confianza en relación a actores externos, ya sean del mercado o de las organizaciones sociales y políticas presentes en su desarrollo.

En cuanto al espacio ético, la relación todavía conflictiva entre los espacios creados y el bien común hace que éste ítem quede a medio camino de los logros que si se visualizan

en las otras áreas. Si bien la relación entre “vecinos viejos” y “vecinos nuevos” no es conflictiva, tampoco se ha logrado la integración de barrio de ingresos mixtos esperada en una primera instancia. Ciertos sectores logran mejor integración, especialmente cuando “vecinos viejos” refiere a vecinos de ingresos medios o altos ya presentes en el barrio previo a la intervención, mientras que los “vecinos viejos” ocupantes de la traza y relocalizados si presentan situaciones de mayor conflicto. En este último caso la convivencia representa más la suma de decisiones privadas atomizadas que un proyecto consensuado.

d. Caso 4 – Villa Olímpica (2016 – Actualidad)

i. Ficha descriptiva

Nombre del proyecto	Villa Olímpica
Ciudad	Ciudad de Buenos Aires
Población urbana	190.000 hab. (Sólo Comuna 8)
Tamaño de la tierra	100 ha.
Titularidad	Estado (GCBA)
Promotor del proyecto	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Uso previo	Parque de diversiones
Estado previo	Sin uso. Cerrado al público general
Ubicación dentro del aglomerado	Contiguo
Territorio circundante	Grandes áreas verdes, barrios y asentamientos informales
Accesibilidad	Buena
Precio del suelo pre proyecto	80 usd/m ² construible
Precio del suelo post proyecto	127 usd/m ² construible (+58%)

ii. Visión y objetivos

La zona sur de la ciudad de Buenos Aires fue durante años relegada a su suerte, sin contar con intervención pública o privada para mejorar sus estándares urbanos. La excusa de albergar los Juegos Olímpicos de la Juventud en el año 2018 se erigió como una estrategia de revitalización urbana de largo plazo para la Comuna 8, que comprende los barrios de Villa Lugano, Villa Riachuelo y Villa Soldati. La nueva Villa Olímpica se emplazó en el predio correspondiente al antiguo parque de diversiones Interama, ubicado en las avenidas General Francisco Fernandez de la Cruz, Escalada, Coronel Roca y la Autopista Presidente Cámpora (Ver Anexo “k”). El parque de diversiones era un predio del Estado con concesión a la empresa privada que lo usufructuaba, se inauguró en 1982 y cerró sus puertas definitivamente en 2003.

En el predio de 100 hectáreas se proyectó un modelo urbano completo, que en etapas confluiría en la mejora de la comuna y la revitalización de la zona sur. Se delineó no

solamente el área deportiva necesaria para albergar los Juegos, sino también 49 hectáreas que corresponderían a una nueva área verde, el Nuevo Parque de la Ciudad; 20 hectáreas que corresponderían a calles, veredas y otras circulaciones; 20 hectáreas destinadas a nuevos desarrollos inmobiliarios; 7 hectáreas para equipamiento (hospitales y escuelas) y 3,5 hectáreas destinadas a los complejos de departamentos que albergarían a los atletas (Ver Anexo “I”). Este masterplan tenía como objetivo convertir la zona en un área residencial de media densidad, con un total de 31 edificios de 6 y 7 pisos, que contienen 1.050 departamentos de 1,2 y 3 ambientes y 40 locales comerciales, ya construidos y disponibles al terminar el evento deportivo. Estos departamentos, fueron destinados no a vivienda social, sino a un programa de vivienda asequible a través del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC). Este último estableció un sistema para la venta de las unidades mediante créditos blandos del Banco Ciudad, con prioridad de acceso para los vecinos de la Comuna 8. Las 20 hectáreas destinadas a la comercialización inmobiliaria saldrían a subasta, con la única restricción de que el destino de los inmuebles a construir sea de vivienda, y el comprador del predio debía garantizar que al menos un 10% de dichas viviendas sean comercializadas a través de un contrato de leasing.

El dinero obtenido de la venta de los departamentos terminados debe ser destinado a financiar las propias construcciones de las viviendas y la infraestructura habilitante del área. En el caso de la subasta de parcelas, el 50% del dinero obtenido se destina al financiamiento y desarrollo de los anteproyectos, proyectos y obras de utilidad pública: infraestructura urbana, ingeniería y arquitectura para la Comuna 8, con un conocimiento no vinculante por parte de la Junta Comunal, y el otro 50%, se destina a la urbanización de la Villa 20.

El proyecto del Barrio Olímpico no puede ser analizado como un proyecto urbano cerrado, ya que desde su nacimiento se adujeron argumentos referidos a la elección del sitio como un avance para la ciudad en su conjunto y en particular para la Comuna 8, haciendo hincapié en el legado social, económico y urbanístico que este proceso dejaría al área. Esta intervención se enmarca en el macroproyecto “El Sur, prioridad estratégica”, en cuyo sentido se lanzaron una cantidad de proyectos guiados por la lógica de puesta

en valor de la zona, en el marco de la política de distritos y polos con fomento de nuevas subcentralidades y una propuesta de reconversión de antiguas infraestructuras y equipamientos obsoletos. Además de la construcción de la Villa Olímpica y el nuevo amanzanamiento y apertura de calles, se destacan otras obras y proyectos que hacen del todo mucho más que la suma de las partes. En este sentido, los proyectos a mencionar son:

- El nuevo puente Lacarra-Lanús
- La reconversión del Autódromo en Polo Automotor a través de un fideicomiso público-privado con instalación de empresas, concesionarias, y que también incluye futuras viviendas
- La terminal de ómnibus Dellepiane
- La construcción y ampliación del Polo Farmacéutico
- El Centro de Concentración Logística y Centro de Transferencia de Cargas en el predio del Parque Roca
- El plan de urbanización de la Villa 20, el Barrio Papa Francisco y Los Piletos (que preveía un plazo de finalización en el 2019 y contempló la construcción de nuevas unidades habitacionales y diversas obras de infraestructura como la rectificación y el trazado de calles y provisión de servicios públicos)
- La incorporación de espacio público disfrutable, con la puesta en valor del Parque Indoamericano y un nuevo paseo en el Lago Soldati.
- La puesta en valor del Premetro
- La demolición del edificio abandonado denominado Elefante Blanco, con la posterior construcción del edificio donde se trasladó el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat
- Un complejo Plan Hidráulico para evitar inundaciones

Esta apuesta fuerte radicó en la observación de aquello que había sucedido en otras ciudades del mundo, donde la puesta en valor de la zona de la mano de un evento como los Juegos Olímpicos de la Juventud mostró avances urbanísticos en 5 años de preparación, que se asimilan a avances equivalentes a 25 años de desarrollo.

iii. Herramientas de gestión

Las herramientas de gestión de suelo utilizadas para el desarrollo de las 100 hectáreas del predio original se consumaron en la sanción de la ley 5.704/16. En su texto se propone la renovación del antiguo Parque de la Ciudad con el fin de alojar las actividades relativas a los Juegos Olímpicos de la Juventud. En la misma se propone:

- Desafectar del dominio público para su venta 29 hectáreas de suelo. Algunas de las cuales se venderían como parcelas para su desarrollo y otras como unidades terminadas de departamentos de 1,2 y 3 ambientes.
- Tomar un préstamo de organismos internacionales para financiar las obras de infraestructura preliminares, que sería devuelto con fondos de la coparticipación federal.
- Habilitar un subsidio del 14% para la venta de departamentos a través de créditos blandos, de hasta 30 años a través del Banco Ciudad.
- Incorporar el dinero de la venta de parcelas a un fondo que lo utilizaría en un 50% para el desarrollo de proyectos dentro de la Comuna 8 y el otro 50% para la urbanización de la Villa 20.

A simple vista, las herramientas utilizadas son similares a aquellas vistas en la operación Barrio Parque Donado-Holmberg, con la diferencia de que en este caso no era necesario generar soluciones habitacionales que permitieran el proceso, sino que se debía realizar una inversión previa en infraestructura que permitiera la realización de los Juegos Olímpicos. Sin embargo, existen diferencias sustanciales en la vocación de las distintas piezas urbanas, su entorno y las condiciones macroeconómicas y de contratos bajo las cuales se llevaron adelante ambos procesos. En este caso, el Estado no juega sólo el rol de desarrollador de suelo urbano, como se explicara en el caso Donado-Holmberg, sino que a la vez ocupa el rol de desarrollador inmobiliario, ocupando también el lugar de construcción y comercialización dentro de la cadena de valor privada.

iv. Implementación del proyecto

El proceso de implementación del proyecto tuvo un discurrir político acorde a lo esperado, partiendo de una ley discutida en la legislatura porteña y aprobada en el año 2016. En el mismo año la legislatura otorgó un permiso al ejecutivo para endeudarse en 160 millones de dólares, o su equivalente en pesos, con la Corporación Andina de Fomento (CAF) utilizando recursos de la coparticipación federal para el repago de dichas obligaciones.

Se iniciaron las obras de acuerdo con el masterplan previsto, con infraestructura general que habilitaba el uso residencial de las parcelas donde se construiría la Villa Olímpica primero, y la los 31 edificios en una segunda instancia. Durante la primera mitad del año 2018, a través de procesos de participación ciudadana se dio la oportunidad a los vecinos de la comuna de, por ejemplo, elegir el nombre de las calles, habilitando de este modo procesos de apropiación del espacio. En marzo del mismo año comenzó la inscripción para acceder al sistema de créditos para los departamentos que primero serían destinados a atletas olímpicos, con el compromiso de entrega de las unidades ya reacondicionadas a partir de mediados de 2019. La promesa de gobierno se encuadraba en brindar la posibilidad de acceder a un sistema de créditos dirigido a la clase media con ingresos formales e informales. El sistema prometía tener cuotas similares a las de un alquiler y la tasa más baja del mercado: 4,99% para quienes cobraran sus haberes en el Banco Ciudad. Además de eso prometía subsanar los problemas más frecuentes a la hora de querer acceder a un crédito bancario: el ahorro previo y la demostración de ingresos. En cuanto al ahorro previo, sólo se requería el 6% del valor de la propiedad y se pagaba en 9 cuotas (el ahorro que piden los bancos es de entre el 20 y el 30%). Y en segundo lugar, en el caso de no poder demostrar ingresos, se demostraba la capacidad de pago durante el ahorro de 9 meses y hasta la entrega de las unidades, a través de un plazo fijo.

En octubre de 2018 se llevaron adelante los Juegos Olímpicos, y luego de eso comenzaron las obras de readecuación de los departamentos para ser asignados, escriturados y entregados a las familias que habían calificado al crédito y estaban pagando sus cuotas de ahorro. Las primeras cinco familias se mudaron en junio de 2019,

pero no se llegó a terminar las obras ni escriturar el 100% de las unidades antes de marzo de 2020 cuando se decretó la cuarentena obligatoria debido a la pandemia de Covid-19. Recién en diciembre de 2020 se completó la escrituración y posterior mudanza, este traslado en el tiempo de las obligaciones no cumplidas por parte del Gobierno de la Ciudad produjo por un lado la necesidad de continuar pagando el alquiler, sumado a la cuota de plazo fijo que exigía el crédito hasta la fecha de entrega de la unidad como demostración de capacidad de pago, generando una doble erogación en las familias asignadas. Y, por otro lado, un crecimiento desproporcionado del valor de las cuotas debido al régimen UVA en el que fueron firmados los créditos.

Otro de los ingredientes que define la virtuosidad del proceso es la presencia de usos diversos en el complejo a desarrollar (Angel, 2012 / Amirtahmasebi, 2016). En línea con esto, el proyecto contaba con 40 locales comerciales en las plantas bajas de los edificios que debían dotar de servicios y comercio de cercanía a las 1.100 nuevas familias del barrio, la creación y equipamiento del Hospital de Agudos Dra. Cecilia Grierson y la puesta en valor de 49 hectáreas verdes para la inauguración del Nuevo Parque de la Ciudad. La fecha de inauguración o habilitación de estos espacios estaba fijada para el 2020, pero la pandemia y la cuarentena obligatoria interfirieron en los planes. Si bien se subastaron en bloque los 40 locales comerciales, y fueron adquiridos por un solo dueño, recién se escrituraron en abril de 2021, con lo cual el barrio no cuenta aún con comercio de cercanía para abastecerse y los vecinos deben recurrir a medios de transporte públicos o privados para acceder a los centros de compras más cercanos. En relación a la inauguración del Hospital, si bien en Junio de 2020 mediante el decreto 245/2020 se dispuso la creación del hospital de modo formal, los trabajadores y vecinos denuncian que ni la dotación medica ni la infraestructura está terminada o equipada acorde al nivel de atención que debería tener el centro de salud. Por último, según los datos publicados en el Boletín Oficial, en el primer trimestre de 2021 el gobierno de la ciudad recortó \$885 millones de pesos destinados a “Construcciones en bienes de dominio público” del proyecto “Refuncionalización Parque Polideportivo Julio A. Roca” y su obra “Parque Olímpico-Adecuación post JJOO”. Esto equivale a que el Parque no sólo no está terminado, cuando debería haber sido entregado en Julio 2020, sino que se le ha retirado la partida presupuestaria correspondiente. Los vecinos se quejan de que solamente

cuentan con una plaza para todo el complejo, y que para acceder al sector del parque que si está habilitado, se cobra un ticket de ingreso cuando la página web del GCBA anuncia que es gratuito.

Finalmente, como otro paso en el proceso de refuncionalización de la zona, en Agosto de 2021 el gobierno porteño puso en subasta 10 lotes contiguos al Barrio Olímpico, tal como se preveía en la ley original. De estos 10 lotes, 5 efectivamente fueron vendidos para la construcción de nuevos edificios. Este proceso no fue bien recibido por los vecinos, y la subasta fue resistida. Algunos vecinos, junto a organizaciones civiles presentaron un amparo judicial para evitar la venta, argumentando que estos espacios hoy funcionan como “pulmones verdes” entre los edificios. Aquí se deja entrever un claro problema de comunicación y la presencia de intereses políticos entramados en el proceso. Desde su nacimiento el proyecto incluía la venta de lotes como herramienta de gestión para la financiación del conjunto, pero desde el GCBA no han sabido comunicar y defender esta herramienta, y desde los entramados sociales han sabido usufructuar esta falencia en pos de generar un vacío de información que lleve a la confusión.

v. Análisis de las inversiones

En relación a las inversiones, el proyecto contó con un presupuesto inicial de \$1.847 millones y fue financiado en un 50% con un préstamo de la Comisión Andina de Fomento (CAF), un 40% con recursos del Banco Ciudad destinados a vivienda social y el 10% restante con recursos del Tesoro de la ciudad (Ver Anexo “m”). Es interesante destacar que la integración de fondos del Banco Ciudad se da con dinero destinado a construcción de vivienda social, cuando las viviendas construidas si bien tienen un componente de subsidio del 14% no son específicamente viviendas sociales.

En relación a los ingresos, el macro proyecto cuenta con 20 hectáreas de suelo apto para desarrollo inmobiliario residencial que ha comenzado a subastar para generar ingresos que devuelvan al Estado fondos para completar el desarrollo. De esos ingresos, el 50% corresponderá a inversiones en la propia comuna y 50% corresponderá a los fondos a invertir para urbanizar la Villa 20. De las 10 parcelas que ya salieron a la venta (Ver

Anexo “n”) que sumaban entre todas una constructibilidad máxima de 40.178 metros cuadrados, sólo se completó la operación por 5 de ellas, sin subas significativas sobre los precios de oferta inicial (Ver Anexo “o”). Dejando un saldo de efectivo en las arcas del proyecto de USD 1.134.000 (50% de lo recaudado). Hoy en día el valor de la tierra en la zona promedia los 127US\$/ m2 construible, según el sitio Reporte Inmobiliario, el más bajo de la ciudad, pero el GCBA apunta a mejorar esos valores con la intervención general que se está realizando. El bajo valor que posee la tierra se debe principalmente al entorno de esos barrios, donde existen casas precarias, una escasa infraestructura y problemas de inseguridad.

vi. Impactos generados

Los impactos generados al momento no son positivos. Si bien estamos en una instancia muy preliminar del proceso (año 6) respecto al análisis realizado de otros casos (Zárate año 12, Puerto de Santa Fe año 18, Corredor Donado Holmberg año 13) el empuje de desarrollo virtuoso no parece incorporarse al desarrollo del Barrio Olímpico. Resulta contra fáctico hacer un análisis de la evolución virtuosa o no de los procesos teniendo en cuenta que fueron interrumpidos por la pandemia y cuarentena obligatoria provocada por el COVID-19. Los aspectos que si pueden ser evaluados respecto al rol que toma el estado como desarrollador de ciudad en el marco de ser propietario de la tierra, refieren a las herramientas seleccionadas y los roles interpretados en el proceso.



Figura 23. Barrio Olímpico antes de la intervención



Figura 24. Barrio Olímpico 2022

vii. Roles ocupados y Riesgo del proyecto



Figura 25. Reparto de roles y riesgos del proyecto. Barrio Olímpico. Fuente: Elaboración propia

El proceso de inversiones del complejo Villa Olímpica y su proyecto marco de 100 hectáreas de desarrollo se basa en la búsqueda de financiamiento previo que luego será repagado con la coparticipación federal y el 50% de lo obtenido por las ventas de las parcelas definidas por la ley 5.704. Este proceso además cuenta con la inyección de capital de recupero de lo invertido en la construcción de los edificios del Barrio Olímpico a través del Banco Ciudad con la concreción de la asignación de los créditos hipotecarios. Este sistema de inversión 100% estatal hasta instancias avanzadas del desarrollo hace que la Ciudad tome distintos roles en la cadena de valor que usualmente quedan reservados para diversos jugadores privados, y la falta de distribución del riesgo

económico y comercial del proyecto hace que la Ciudad haya concentrado casi de manera monopólica no sólo el desarrollo inmobiliario de la zona, sino también el riesgo aparejado del proyecto y el riesgo financiero en distintas instancias.

Se posiciona como desarrollador de suelo urbano, al disponer del mismo y realizar la inversión de infraestructura para su valorización; como desarrollador inmobiliario, al encomendar a distintas empresas constructoras la obra de edificios residenciales; y como comercializador, al ofrecer por su cuenta a través del IVC a un precio fijo, subsidiado y financiado unidades terminadas en el mercado. Esta concentración del riesgo no ha sumado a un proceso virtuoso, donde los intereses cruzados de los distintos actores suelen fortalecer y mejorar el desarrollo, sino que ha complejizado su devenir, sumado a las complicaciones propias del periodo de pandemia que atraviesa.

La monopolización de roles de la cadena de valor tradicional del mercado de suelo y mercado inmobiliario no ha hecho otra cosa que unificar los riesgos del negocio en cabeza del GCBA, que como promotor, financista, ejecutor y comercializador del proyecto no ha podido contraponer fuerzas que mejoren la virtuosidad del proceso, sino que ha ido subsanando problemas del modo que el Estado sabe hacerlo, sin la independencia de ser un jugador libre del mercado. Como menciona Wonsiak en su nota del sitio Café de las Ciudades (2019) “El Estado local, al poner a la venta a precio de mercado unidades habitacionales construidas con fondos públicos, actúa como facilitador del ingreso de la lógica del mercado a un territorio –el sudoeste de la ciudad– históricamente construido y definido por la intervención estatal y la vivienda social, que convive en tensión con grandes predios públicos y de espacio verde degradado. La Villa Olímpica es un Gran Proyecto Urbano que modifica la estructura urbana, moviendo suelo público hacia el dominio privado, el cual se valoriza a través de la intervención del Estado, promoviendo posibles lógicas especulativas al ofrecer viviendas nuevas en un sector de la ciudad degradado.”

En relación a esto, existen diversos puntos de conflicto respecto a la viabilidad de este modo de trabajar el suelo urbano:

- Existe la acusación por parte de sectores de la sociedad, de que la selección del predio entra en conflicto con la Ordenanza N° 46.229 que estableció la prohibición

de “otorgar concesión, cesión, transferencia de dominio, tenencia precaria, permiso de uso ni cambio de destino de todo espacio destinado a parque, plazas, plazoletas y de todo otro espacio verde de uso público, se encuentre parquizado, jardinizado o no, perteneciente al dominio público municipal...”. Y también con el Plan Urbano Ambiental que agrega a esta normativa que debe protegerse la INTEGRIDAD de los parques de la Ciudad. En realidad, el Código de Planeamiento vigente al momento afectaba al predio con una zonificación E4, no UP como se quiso manifestar por estos sectores. La zonificación E4 describe equipamiento especial, zonas de localización de usos singulares que por sus características requieren terrenos de gran superficie y normas particularizadas para cada actividad. Estos elementos constituyen los grandes equipamientos a escala urbana y/o regional; con usos específicos de la actividad principal de que se trate y los usos complementarios y conexos necesarios para el desarrollo de dicha actividad. De todos modos, la desafectación de uso de este último, y su pertenencia o no al dominio público dadas las características diferenciales que presenta, principalmente por su tamaño, no ha sido suficientemente justificada.

- El autofinanciamiento no parece ser una característica de este proyecto, dada la procedencia de los fondos. Lo interesante de la Villa Olímpica como gran proyecto urbano el impacto en la estructura urbana, pero aun ese estadio del desarrollo no se vislumbra.
- Las herramientas seleccionadas para la gestión de este bloque no parecen plantear políticas de plusvalía urbana, en función del nivel de inversión pública que requiere renovar la zona. Esto genera una distorsión en el valor del suelo, sin los beneficios propios para el propietario original (el Estado en este caso).
- El rol de desarrollador inmobiliario y comercializador falló en dos sentidos. Por un lado, la comercialización basada en financiamiento UVA quedó lejos de ser accesible y económica como se había planteado en un primer momento, en vistas de como el costo de las cuotas se dispararon en función de la inflación. Y en segundo lugar, el precio de venta de las unidades terminadas estaba muy por encima de otras soluciones disponibles en el mercado, dejando afuera de la ecuación a gran parte de la población local dispuesta a habitarlas. El valor del

metro cuadrado al que se ofrecían los departamentos (USD 1.634/m²) no guardó relación con el valor del metro cuadrado en la zona de Villa Soldati al momento de salida al mercado de las unidades, que se ubicaba en USD 986 de acuerdo al historial de Reporte Inmobiliario. Es decir, se ofrecieron viviendas a un precio al que no podían acceder los vecinos inmediatos, sino aquellos oferentes con alguna capacidad de inversión y que pueden no necesitar la vivienda para habitarla inmediatamente o no estar interesados en vivir en esta zona aún sin desarrollar. (Ver Anexo “p”)

- De acuerdo al master plan del Gobierno porteño, la obra contempla la ejecución de amplias extensiones de espacios públicos, nuevos parques y espacios verdes, mejoras en el transporte y la adecuación de todos los accesos vehiculares que comunican a ese sector tanto con el centro de la ciudad como con el área metropolitana. Pero los vecinos se quejan de que las promesas distan mucho de la realidad en la que viven, sobre todo por la falta de integración al Parque de la Ciudad, la falta de equipamiento del hospital Grierson y la aun ausente oferta comercial local. Se ve un desarrollo incompleto que sin el empuje del GCBA no pareciera arrancar.

viii. Resultados del proyecto

Como se mencionara anteriormente, resulta poco enriquecedor evaluar el resultado del proceso luego de la suspensión de actividades ocasionada por la cuarentena obligatoria decretada en nuestro país; pero si es posible analizar los puntos de conflicto que independientemente de los tiempos de ejecución atraviesa el proyecto.

	Año de desarrollo	Tamaño	Herramientas de gestion de suelo (y combinatoria para su aplicación)	Variación en patrimonio inmobiliario del E* al final del proceso	ESPACIO FISICO	ESPACIO SOCIAL	ESPACIO SERVICIO	ESPACIO LEGAL	ESPACIO POLITICO	ESPACIO DE CONCERTACION	ESPACIO ETICO
BARRIO OLIMPICO	6 / 10 años	100 Ha.	-Ordenanzas urbanas -Acceso a creditos internacionales -Desafectar tierra del dominio público -Creditos blandos y subsidiados -Subasta de tierra	↓	●	●	●	●	●	●	●

- No logrado
- En proceso
- Logrado

Figura 26. Análisis de evolución de los espacios del proyecto

Como continuidad del análisis de la matriz de riesgos, el espacio legal y político construidos en torno al Barrio Olímpico no han podido blindar de modo sólido el proyecto. Las desavenencias sobre la desafectación de su uso previo hace que el proceso se vea obstaculizado y la confianza de los actores privados no llegue a materializarse.

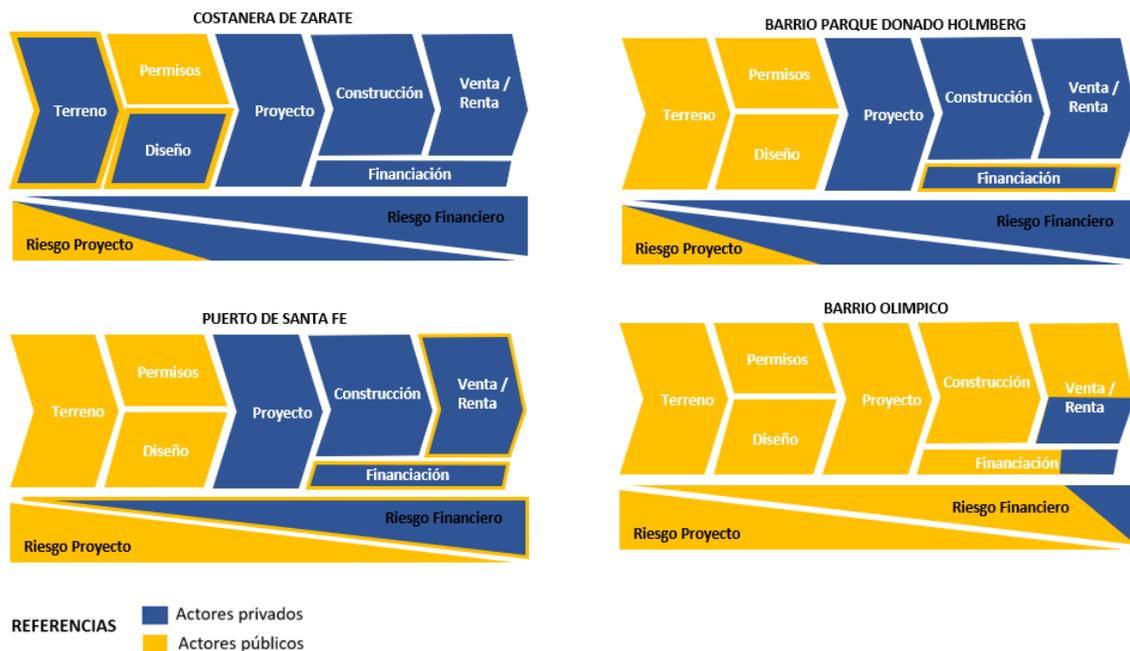
La discontinuidad de consolidación del espacio físico ha producido que el espacio social y el de servicio no logren consolidarse, siendo estos motivos de conflicto entre vecinos, y entre vecinos y autoridades. El espacio de concertación, donde debiera reflejarse una vida cívica activa, con identidad propia, no se efectiviza en el Barrio Olímpico, sino que aún se ve como un simple proyecto arquitectónico, habitado por personas y autos, pero no apropiado y redefinido por esos habitantes.

Por último, el proyecto no logra acercarse a la construcción de un espacio ético, donde el bien común sea reflejo de los espacios creados. La suma de decisiones, en este caso no atomizadas en el mercado, sino monopolizadas por el Estado, hacen de éste un peso y no una solución para el desarrollo de espacios virtuosos

5. EVALUACION COMPARATIVA

A consecuencia de la investigación y datos aportados por el capítulo 4, existe información suficiente para poder avanzar en un análisis comparativo de casos que concluya en dar respuesta a la pregunta que ha motivado este trabajo, planteándose desde un comienzo comprender si las herramientas utilizadas hasta aquí en el desarrollo de grandes bloques de tierra aptas para el desarrollo urbano han contribuido, y en qué medida, a un crecimiento urbano virtuoso.

a. Análisis de los procesos



Un análisis comparativo de la matriz de riesgos de cada proyecto, deja entrever que a mayor participación del Estado del riesgo del proyecto, mayores las probabilidades de encontrar escollos en el desarrollo. En este sentido, la selección de herramientas de gestión de suelo, debiera orientarse a evitar tomar todo el riesgo del proyecto, sino compartirlo con actores privados, o incluso con otros actores públicos que funcionen de contrapunto en el proceso.

En segundo lugar, cuando el Estado participa del riesgo financiero también ejerce como fusible dentro del mercado general de suelos. Ya sea incorporando tierra en un valor que

difiere de la media de la zona como en el caso del Barrio Olímpico, o incorporándola en un sistema comercial distinto como en el caso de Santa Fe, genera una distorsión sobre la cual también asume un riesgo. Ese riesgo debe ser tenido en cuenta en la elección de la herramienta de gestión, sin que éste sea un condicionante, sino con la conciencia del corrimiento de mercado que ejercerá.

En relación a los roles a interpretar en el proceso, y su consiguiente riesgo asociado, las imágenes ofrecen un claro reflejo de que, a mayor cantidad de roles, mayor riesgo. Esta no distribución del riesgo demuestra no ser eficiente para un desarrollo virtuoso. El caso del Barrio Olímpico ejemplifica esta situación. En el otro extremo del espectro, actuar en simultáneo como propietario y regulador, pero con un alto porcentaje de tierra privada permite evitar los riesgos del proyecto. Como se ejemplifica en Costanera de Zárate, esta situación a la vez potencia la tierra Estatal permitiendo su uso y conservación para funciones estratégicas dentro del desarrollo urbano.

La toma de riesgo en los casos de Puerto Santa Fe y Barrio Donado Holmberg son similares, funcionando el Estado en ambos casos como un desarrollador de suelo privado en busca de maximizar sus beneficios económicos, cada uno con un objetivo distinto. La diferencia está dada en que al final del proceso, el Gobierno de Santa Fe conserva la titularidad de las tierras entendiendo su valor estratégico y la posibilidad de necesitar de ellas en el futuro. En el caso del Barrio Donado Holmberg, se prescinde de la tierra asignándole como valor estratégico un nivel similar al valor económico extraíble, razón por la cual se venden.

b. Análisis de los resultados

El siguiente cuadro de logros refleja el análisis del resultado de las intervenciones, trabajando no sólo desde la expresión física sino con una visión multidimensional de espacios que la exceden. Estos espacios superpuestos planteados por Trivelli (2005) para grandes proyectos urbanos tienen otros factores de incidencia que también se detallan, como el tiempo de desarrollo, el tamaño del bloque de suelo; y a modo de avance en las conclusiones se menciona para cada proyecto que herramientas de

gestión de suelo se utilizaron y cuál fue el balance en el patrimonio de suelo del Estado al final del proceso.

	Año de desarrollo	Tamaño	Herramientas de gestión de suelo (y combinatoria para su aplicación)	Variación en patrimonio inmobiliario del E* al final del proceso	ESPACIO FISICO	ESPACIO SOCIAL	ESPACIO SERVICIO	ESPACIO LEGAL	ESPACIO POLITICO	ESPACIO DE CONCERTACION	ESPACIO ETICO
COSTANERA DE ZARATE	12 / 30 años	380 Ha.	-Ordenanzas urbanas -Ente mixto de gestión y aplicación de fondos -Plusvalía Urbana (Autofinanciamiento)	↑	●	●	●	●	●	●	●
PUERTO DE SANTA FE	18 / 20 años	70 Ha.	-Ordenanzas urbanas -Modificación de capacidades a ente privado -Concesión a largo plazo (Aplicaría Derecho de Superficie)	=	●	●	●	●	●	●	●
BARRIO PARQUE DONADO - HOLMBERG	13 / 10 años	17 Ha.	-Ordenanzas urbanas -Desafectar tierra del dominio público -Subasta de tierra (Autofinanciamiento) -Soluciones habitacionales financiadas	↓	●	●	●	●	●	●	●
BARRIO OLIMPICO	6 / 10 años	100 Ha.	-Ordenanzas urbanas -Acceso a créditos internacionales -Desafectar tierra del dominio público -Créditos blandos y subsidiados -Subasta de tierra	↓	●	●	●	●	●	●	●

- No logrado
- En proceso
- Logrado

Figura 27. Análisis de logros sobre los espacios urbanos. Elaboración propia.

Como primera conclusión, el momento del proyecto en el que se hace el corte de análisis influye en la lectura de resultados. Proyectos como el Puerto de Santa Fe y el Barrio Parque Donado Holmberg que ya cumplieron o están por cumplir el ciclo previsto desde su lanzamiento muestran resultados contundentes en todas las áreas. Sorprende el proceso desarrollado en Costanera de Zárate, que aún sin haber llegado al 50% del tiempo estimado de desarrollo produjo efectos positivos en casi todas las áreas. A diferencia de este último, el Barrio Olímpico ya avanzó sobre el 50% del tiempo propuesto y aún no alcanza logros relevantes en áreas clave.

En segundo lugar, es llamativo que dos de los proyectos que mejores ratios reflejan en todos los espacios analizados no necesitaron desprenderse de la titularidad del suelo público para generar desarrollo. La herramienta utilizada por Costanera de Zárate para lograrlo fue incorporar altos porcentajes de cesión de suelo privado a la Municipalidad como llave de acceso a los nuevos estándares urbanísticos a través de la Plusvalía Urbana (Entre el 30% y 50% de la superficie privada negociada). En el caso del Puerto de Santa Fe, el desarrollo se lleva adelante sobre suelo público, que sólo cede su uso

por un lapso prolongado y suficiente de tiempo para generar ganancias al actor privado, pero devolviendo la tenencia al Estado luego del tiempo acordado.

En una tercera instancia, la decisión de desprenderse de suelo público a través de las subastas y la consecuente incorporación del Estado a la cadena de valor de producción inmobiliaria privada no garantiza el éxito del proceso. Sí es necesario subrayar que el exceso de participación pública en la cadena de valor, con distintos roles simultáneos pareciera dificultar la lucha de fuerzas de mercado que muchas veces mejora la *performance* en los procesos privados. El caso del Barrio Olímpico ejemplifica esta situación al unificar todo el riesgo en cabeza del Estado sin distribuirlo de manera uniforme entre distintos personajes que jueguen en el mercado sus propios intereses, mejorando la *performance* general del proyecto. Esta instancia de análisis pone de manifiesto que las opiniones mencionadas en la introducción del trabajo respecto a como se articulan los sectores público y privado en relación a la seguridad jurídica pueden ser sobrepuestos en un marco contractual validado por distintos poderes.

Como comentario adicional a las conclusiones comparativas arribadas, se puede incorporar la dimensión de monitoreo y transparencia al análisis. Ninguna de las intervenciones contó con herramientas de monitoreo ni procedimientos de transparencia que permitan comprender el éxito o no del proceso llevado adelante. En este sentido, los organismos que llevaron adelante los procesos actúan como desarrolladores privados que no están obligados a rendir cuentas de sus acciones empresarias más que a si mismos. Es interesante entender esta toma de rol y encontrar formas de extrapolar herramientas de monitoreo y transparencia utilizadas en otros ámbitos gubernamentales que sean aptas para aplicar como procedimiento estándar en este tipo de proyectos.

6. RESOLUCION DE LA HIPOTESIS

En conclusión, las herramientas que han contribuido en mayor medida al desarrollo virtuoso de grandes proyectos urbanos en aquellos casos donde el propietario de la tierra es el estado son:

-Un correcto análisis del valor estratégico del suelo para el Estado (Costanera de Zárate y Puerto de Santa Fe retienen la titularidad vs. Barrio Donado Holmberg vende el suelo). Como destaca Amirtahmasebi (2016), es el valor estratégico del suelo el que determinará la elección de la herramienta a utilizar para extraer el valor económico del mismo.

-Generar acuerdos con actores privados que mejoren su situación respecto al panorama anterior, mejorando la posición de ambas partes en el proyecto general (Costanera de Zárate mejora los indicadores urbanos y usos posibles, Puerto de Santa Fe incorpora al menú de opciones de desarrollo un sitio único en la ciudad, Donado-Holmberg incorpora al menú de opciones de desarrollo suelo urbano con infraestructura potente en un sitio donde el suelo es escaso y valioso).

-Crear entes de administración externos a la unidad estatal, y mixtos en su composición, para la administración de fondos específicos del proyecto.

-Generar procesos legales limpios y consensuados en el plano político que blinden el proyecto durante el tiempo que se plantee la duración del mismo.

-La generación y captura de plusvalías urbanas gracias a la intervención del Estado en distintos roles con control inicial de los procesos, pareciera ser una constante en los casos analizados. Cabe destacar que las herramientas a través de las cuales se capturan estas plusvalías podrían generar distorsiones en el valor del suelo que impulsen procesos gentrificadores. El análisis sobre el componente social de estos procesos y la real captura de valor por parte de la sociedad misma es una incógnita que, si bien no forma parte del análisis propuesto en este trabajo, merece una línea de investigación propia para en un futuro poder elegir entre aquellas herramientas de captura que mejoren los espacios sociales.

Como contrapunto de aquellas herramientas que si fueron útiles para el desarrollo de grandes superficies de tierra propiedad del estado, la multiplicidad de roles tomados dentro de la cadena de valor privada por parte del Estado como impulsor de los proyectos produce una aglomeración del riesgo y se convierte en una amenaza al forzar roles que no le son aptos. El desdoblamiento de roles, ya sea en distintas cabezas de entidades estatales o unidades de gestión creadas *ad hoc* podría ser una solución apta si no se pudiera trabajar de modo aceptado con entes privados.

Retomando el trabajo de Debrunner y Hartmann (2020), el concepto de que los gobiernos no deben seguir una política de '*one-solution-fits-it-all*' aplica también al desarrollo de tierra propiedad del Estado englobada en grandes ciudades. Las conclusiones adoptadas por estos autores para el caso de municipalidades suizas aplican también al presente trabajo. Por un lado el contexto socio-político condiciona las decisiones a tomar, muchas veces condicionando las herramientas a utilizar. En segundo lugar, la utilización de herramientas públicas y privadas combinadas, y la activación estratégica de las mismas podría traer mayores beneficios en el tratamiento del suelo público. Ésta combinación coopera al reparto del riesgo del proceso, incorporando actores al proceso que de otra manera quedarían excluidos. De hecho, la introducción de nuevos instrumentos políticos no siempre es necesaria, pero el análisis estratégico y la combinación de los instrumentos disponibles es cada vez más relevante en contextos de desarrollo público.

Pensar la ciudad y gestionar la transformación es recuperar suelo urbano de calidad para los usos que la comunidad requiere y al precio que pueda ser incorporado a la ecuación económica de la producción y la vivienda. Estos mismos procesos crean también las condiciones para la especulación inmobiliaria y ahí es donde el Estado juega su rol evitando que el dinero llegue exclusivamente con ese fin y pueda derivarse en usos que den frutos para la comunidad urbana en su todo. La venta de tierra es una más de muchas opciones posibles y combinables para extraer valor económico, sin perder potestad sobre el valor estratégico.

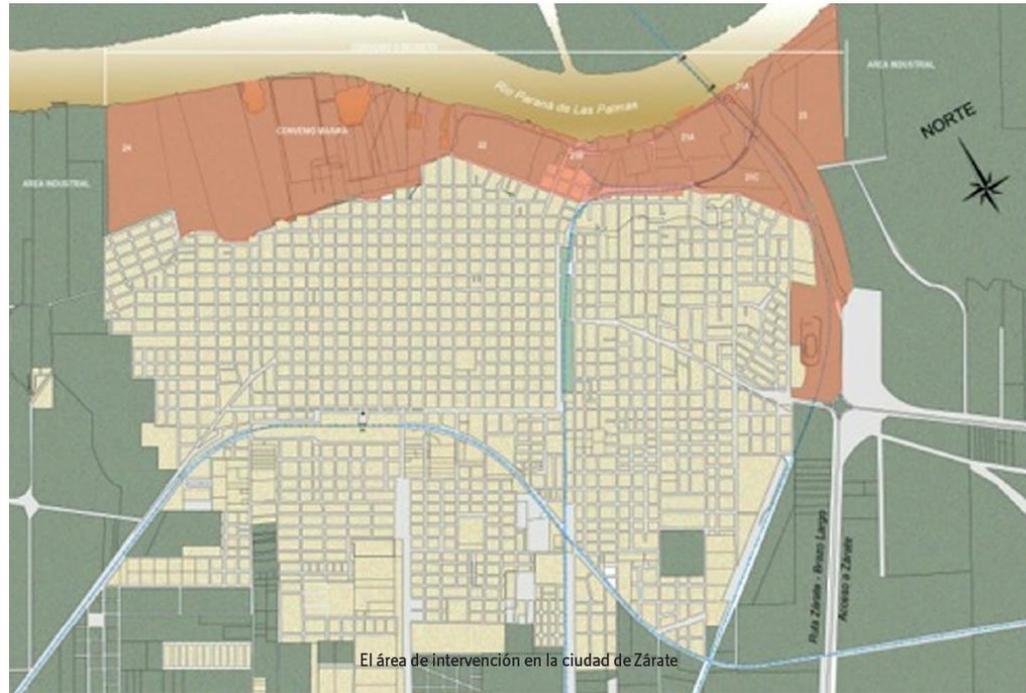
El cambio de modelo implica hacer negocios con todos, en reemplazo de hacerlo a costa de todos. A pesar de las concentraciones puntuales, la propiedad de la tierra urbana está

lo suficientemente atomizada como para generar enormes beneficios para sus tenedores, esto sin perder de vista el valor estratégico no monetizable que puede tener la tierra para un actor como el Estado, con necesidades y un fin distinto al que puede tener un actor privado.

Las ciudades que privilegian la especulación inmobiliaria se empobrecen y expulsan recursos, mientras que las que garantizan la plena utilización del espacio y la infraestructura atraen inversiones productivas, que no se limitan a las industriales, sino también al turismo, al entretenimiento y a las que se inventen en el futuro. Participar de estos procesos implica ser parte de equipos interdisciplinarios, donde lo público y lo privado son socios inteligentes y responsables. Por la tanto la discusión, por más dura que resulte, es para construir algo mejor y de interés común.

7. ANEXOS

a. COSTANERA DE ZÁRATE - Área de intervención



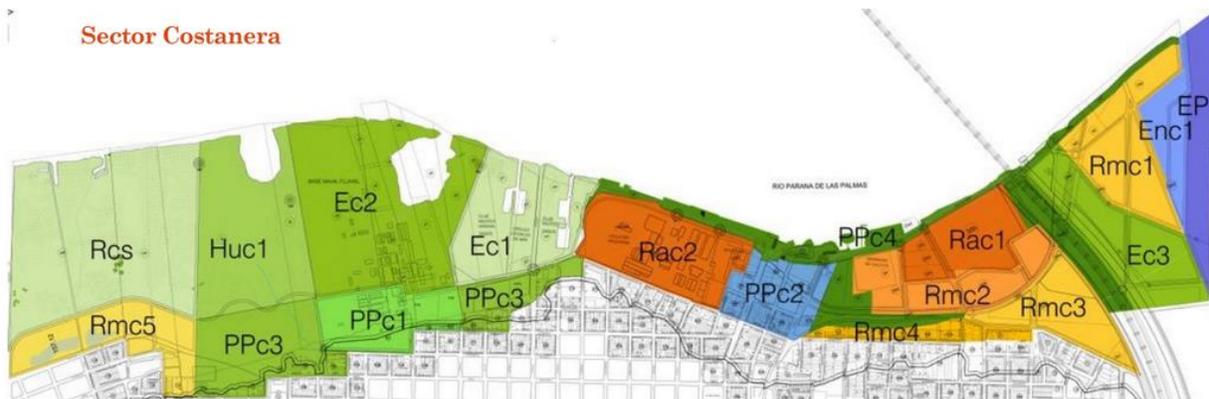
Fuente: Costanera de Zarate S.A.P.E.M.

b. COSTANERA DE ZÁRATE - Estructura general del plan



Fuente: Costanera de Zarate S.A.P.E.M.

c. COSTANERA DE ZÁRATE – Nuevo código de planeamiento urbano

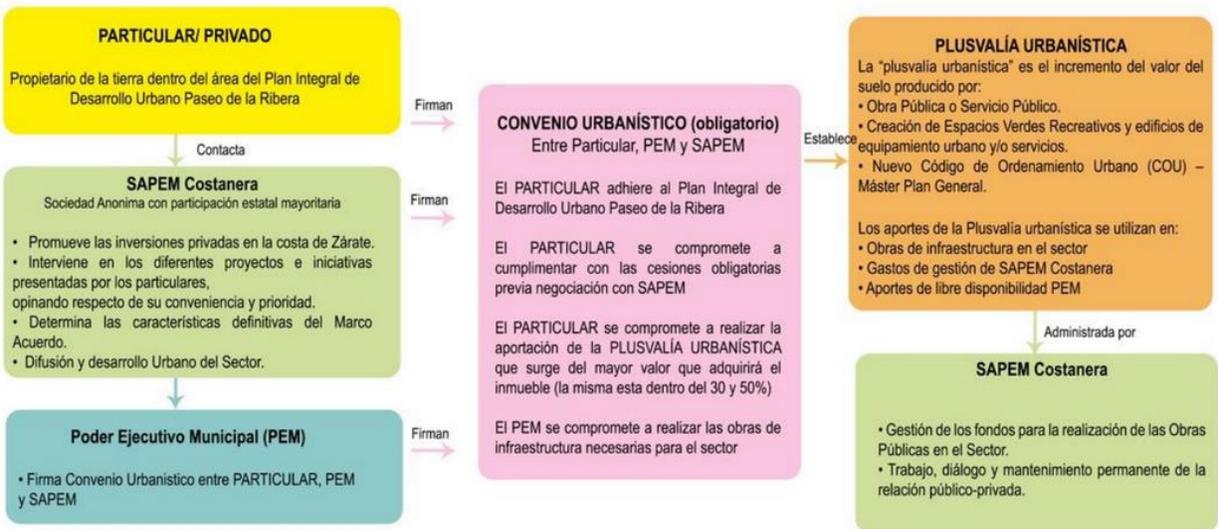


REFERENCIAS

Rac1 - Residencial de Alta Densidad Costero 1	Rmc5 - Residencial de Media Densidad Costero 5	Ec2 - Equipamiento Costero 2
Rac2 - Residencial de Alta Densidad Costero 2	PPc1 - Protección Patrimonial Costero 1	Ec3 - Equipamiento Costero 3
Rmc1 - Residencial de Media Densidad Costero 1	PPc2 - Protección Patrimonial Costero 2	Ep1 - Equipamiento Portuario 1
Rmc2 - Residencial de Media Densidad Costero 2	PPc3 - Protección Patrimonial Costero 3	Enc1 - Equipamiento Náutico Costero 1
Rmc3 - Residencial de Media Densidad Costero 3	PPc4 - Protección Patrimonial Costero 4	Rcs - Residencial Costero Sustentable
Rmc4 - Residencial de Media Densidad Costero 4	Ec1 - Equipamiento Costero 1	Huc - Humedal Costero 1

Fuente: Costanera de Zarate S.A.P.E.M.

d. COSTANERA DE ZARATE – Circuito de gestión de proyectos y fondos

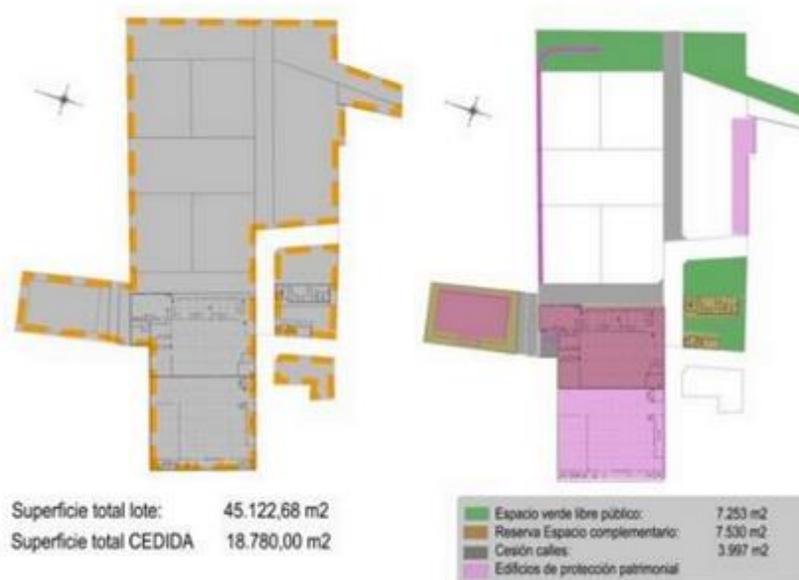


Fuente: Costanera de Zarate S.A.P.E.M.

e. COSTANERA DE ZARATE – Recuperación de tierra estratégica



Frigorífico Smithfield



Papelera Witcel

Fuente: Costanera de Zárate S.A.P.E.M.

f. PUERTO DE SANTA FE – Ubicación_Vista satelital año 2003



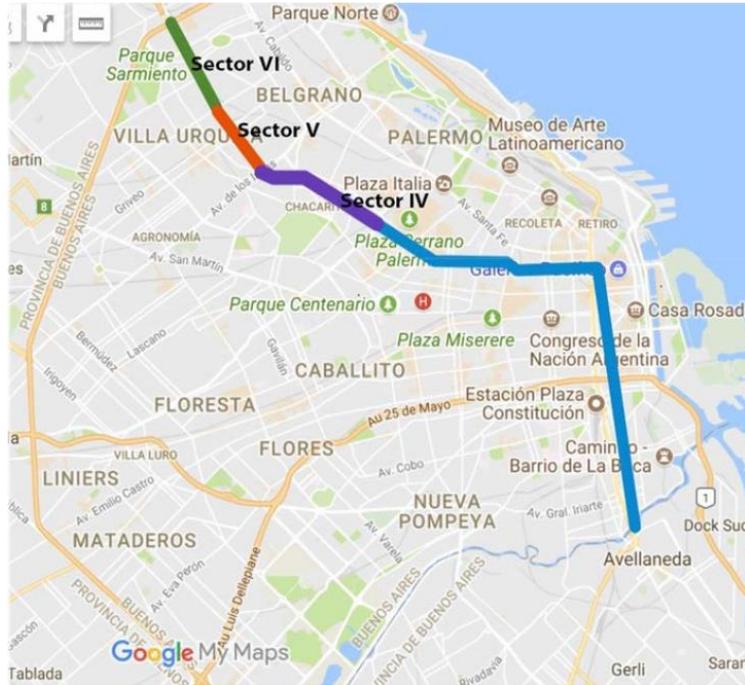
Fuente: Elaboración propia

g. PUERTO DE SANTA FE – Masterplan



Fuente: Ente Administrador del Puerto de Santa Fe

h. BARRIO PARQUE DONADO HOLMBERG – Zona de la traza original



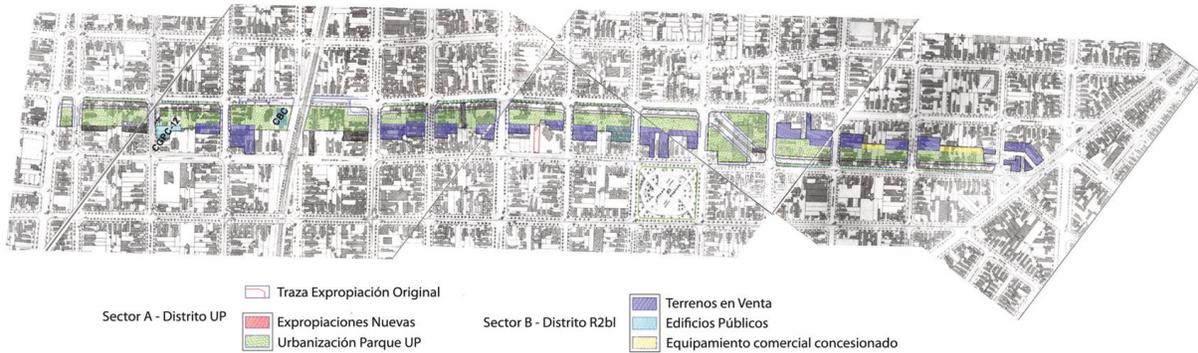
Fuente: Zapata (2017)

i. BARRIO PARQUE DONADO HOLMBERG - Masterplan.



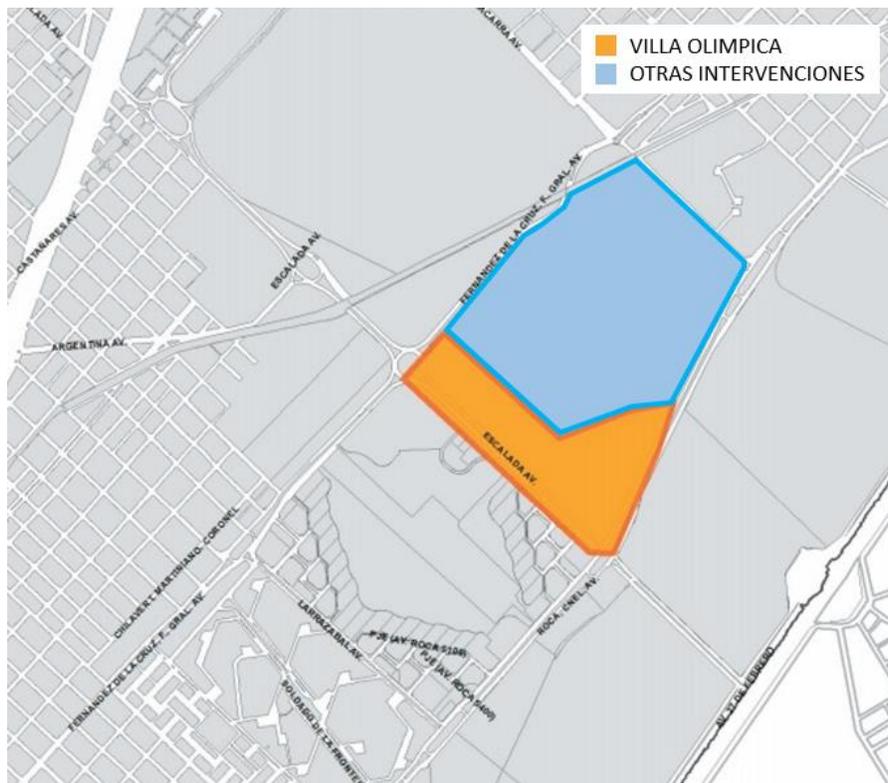
Fuente: Portal web Ministerio de Desarrollo Urbano y transporte del GCBA.

j. BARRIO PARQUE DONADO HOLMBERG - Nuevo Código aplicado a la traza



Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

k. VILLA OLIMPICA – Zona de emplazamiento



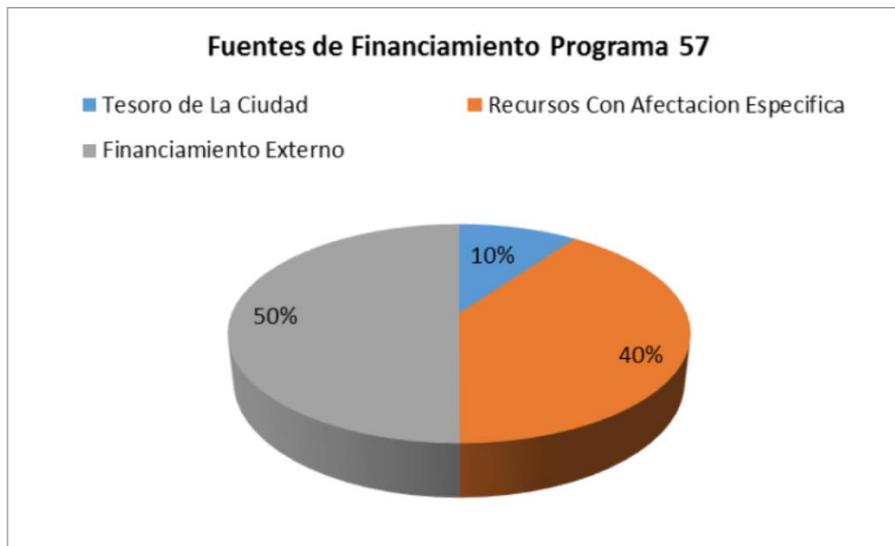
Fuente: Elaboración propia.

I. VILLA OLIMPICA – Masterplan original



Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

m. VILLA OLIMPICA – Fuentes de Financiamiento



Fuente: AGCBA.

n. VILLA OLIMPICA – Propuesta de subasta electrónica Banco Ciudad



SUBASTA PÚBLICA ON LINE CON BASE POR CUENTA, ORDEN Y EN NOMBRE DEL
FIDEICOMISO CORPORACION BUENOS AIRES SUR
GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES
(Expte. Electrónico N° 2021-09105945-GCABA-CBAS)

IMPORTANTES LOTES DE TERRENO UBICADOS EN VILLA OLIMPICA, EN EL AMBITO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Escalada S/N e/Fernandez de la Cruz y Av.Cnel.Roca – Villa Soldati –
C.A.B.A.

Nomenclatura Catastral: Circunscripción 1 – Sección 68 – Manzana 123 D

Parcela 2	BASE DE SUBASTA: U\$S 469.274,81
Parcela 4	BASE DE SUBASTA: U\$S 360.466,83
Parcela 5	BASE DE SUBASTA: U\$S 360.466,83
Parcela 7	BASE DE SUBASTA: U\$S 469.274,81
Parcela 9	BASE DE SUBASTA: U\$S 360.466,83
Parcela 10	BASE DE SUBASTA: U\$S 360.466,83

Nomenclatura Catastral: Circunscripción 1 – Sección 68 – Manzana 123 G

Parcela 2	BASE DE SUBASTA: U\$S 504.179,55
Parcela 4	BASE DE SUBASTA: U\$S 573.127,18
Parcela 6	BASE DE SUBASTA: U\$S 513.875,31
Parcela 8	BASE DE SUBASTA: U\$S 563.431,42

Fuente: Banco Ciudad.

o. VILLA OLIMPICA – Resultado de la subasta



Jonatan E Baldvieto
@jonatanbaldvie



Finalizó la Subasta del Parque de la Ciudad.

Circunscripción 1, Sección 68, M 123D,

Parcela

2, 469.274,81

4, No

5, No

7, No

9 361.000

10, 360.470

Circunscripción 1, Sección 68, M 123G,

Parcela

2, No

4, No

6 514.876

8. 563.435

Se vendieron 5 de los 10 lotes.

Fuente: Twitter.

p. VILLA OLIMPICA – Valor de oferta de unidades residenciales

Valor de los departamentos

	m2 cub.	Valor (promedio)	Subsidio (14%)	Precio Final
1 amb.	33m2 - 51,5m2	\$1.402.512	\$ 196.352	\$ 1.206.160
2 amb.	36m2 - 80m2	\$1.908.999	\$ 267.260	\$ 1.641.739
3 amb.	50m2 - 104,5m2	\$2.691.672	\$ 376.834	\$ 2.314.838

Valor del ahorro y de las cuotas

	Ahorro (6%)	Ahorro (9 cuotas) Valor cuota	Crédito: Cuota promedio	
			20 años	30 años
1 amb.	\$ 84.152	\$9.350	\$ 7.500	\$ 6.000
2 amb.	\$ 114.533	\$ 12.726	\$ 10.000	\$ 8.200
3 amb.	\$ 161.499	\$17.944	\$ 14.000	\$11.400

Valor del m2 (sin subsidio GCBA)	U\$S 1.900	Valor del m2 (con subsidio GCBA)	U\$S 1.634
-------------------------------------	------------	-------------------------------------	------------

Fuente: IVC.

8. BIBLIOGRAFIA

- AMIRTAHMASEBI, R., Orloff, M., & Wahba, S. (2016). Regenerating urban land : a practitioner's guide to leveraging private investment . Washington, DC: The World Bank.
- ANGEL, Shlomo (2012). Planet of Cities. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- BAER, Luis (2013) "Principios de economía urbana y mercados de suelo", en Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría e práctica. (vol. 1) Erba (org.), Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, Cambridge, MA. Capítulo 17.
- CUENYA, Beatriz (2012) Grandes proyectos urbanos, cambios en la centralidad urbana y conflictos de intereses. Notas sobre la experiencia argentina, en Cuenya, Novais y Vainer (comp) Grandes proyectos urbanos, Editorial café de las ciudades, Buenos Aires.
- DEBRUNNER, Gabriela & HARTMANN, Thomas (2020). Strategic use of land policy instruments for affordable housing – Coping with social challenges under scarce land conditions in Swiss cities, Land Use Policy, Volume 99.
- GERBER, J. D., HARTMANN, T., & HENGSTERMANN, A. (Eds.). (2018). Instruments of land policy: Dealing with scarcity of land. Routledge.
- HARTMANN, T. & SPIT, T. (2015). Dilemmas of involvement in land management – comparing an active (Dutch) and a passive (German) approach. Land Use Policy 42, 729–737.
- TRIVELLI, Pablo. (2005). Grandes Proyectos Urbanos como instrumento de intervención pública en las ciudades. Revista de Arquitectura. 10.5354/0716-8772.2006.28299.
- ZAPATA, & Belluscio, S. (2018). De la Autopista 3 al Barrio Parque Donado-Holmberg (Buenos Aires, Argentina): Una larga disputa por el espacio urbano. Quid 16, 9, 60–90.
- ZAPATA, Gonzalez Redondo, C., Najman, M., & Corti, F. (2021). Políticas habitacionales de mixtura social en escenarios de renovación urbana. El caso del

Plan de Soluciones Habitacionales en la traza de la ex-Autopista 3, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Cuadernos de Geografía (Bogotá), 30(1), 45–65.

- Publicación Masterplan Costanera, Costanera de Zarate, 2018.

PRENSA

- <https://www.lanacion.com.ar/economia/ramon-lanus-titular-de-la-aabe-no-estamos-reventando-activos-del-estado-estamos-transformando-bienes-nid2103765>
- <https://www.diariolavozdezarate.com/2019/05/09/incentivan-inversiones-privadas-en-la-costanera/>
- <https://www.lanacion.com.ar/propiedades/el-doho-barrio-identidad-propia-plena-ciudad-nid2165494/>
- <https://cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/227/la-villa-olimpica-de-buenos-aires.html>

LEGISLACION

- Ordenanza 4053 de 2012 [Honorable Concejo Deliberante de Zárate]. Por la cual se da por aprobado el Plan Integral de Desarrollo Urbano Paseo de la Ribera. 6 de Julio de 2012.
- Ordenanza 4222 de 2013 [Honorable Concejo Deliberante de Zárate]. Por la cual se modifican los parámetros urbanísticos y de captación de plusvalías fijados por la Ord 4053/12. 5 de Diciembre de 2013.
- Ordenanza 4230 de 2013 [Honorable Concejo Deliberante de Zárate]. Por la cual se aprueba la Normativa Urbanística correspondiente al Plan Integral de Desarrollo Urbano Paseo de la Ribera. 16 de Diciembre de 2013.
- Ordenanza 11069 de 2004 [Concejo Municipal de Santa Fe]. Por la cual se establecen los lineamientos del Masterplan, reglamentos de zonificación y creación del distrito Ciudad Puerto. 6 de Agosto de 2004.

- Ley 3396 de 2009. Por la cual se deroga la asignación en uso de la zona a la traza de la autopista Au3, se establece la zonificación R2bl y Distrito U las zonas definidas, se establecen nuevas normas de edificación para la zona y se establece el modo de aplicación de las soluciones habitacionales. Se desafectan del dominio público las parcelas definidas y se establecen los modos de disposición del suelo a través de subastas. BOCBA No. 3356.
- Ley 5.704 de 2016. Por la cual se desafecta del dominio público el área conocida hoy como Villa Olímpica y se establece el modelo sobre el cual se desarrollara urbanística e inmobiliariamente la zona. 24 de noviembre de 2016. BOCBA No. 5043