



CUADERNO URBANO. Espacio, cultura,  
sociedad

ISSN: 1666-6186

cuadernourbano@gmail.com

Universidad Nacional del Nordeste  
Argentina

Cuenya, Beatriz

GRANDES PROYECTOS URBANOS LATINOAMERICANOS. APORTES PARA SU  
CONCEPTUALIZACIÓN Y GESTIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL GOBIERNO LOCAL  
CUADERNO URBANO. Espacio, cultura, sociedad, vol. 8, núm. 8, octubre, 2009, pp. 229-252

Universidad Nacional del Nordeste  
Resistencia, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369236769012>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**GRANDES PROYECTOS URBANOS LATINOAMERICANOS. APORTES  
PARA SU CONCEPTUALIZACIÓN Y GESTIÓN DESDE LA PERSPECTIVA  
DEL GOBIERNO LOCAL<sup>1</sup>**

**Beatriz Cuenya**

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

---

*1-Este trabajo fue presentado en la VII Reunión del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Urbano de CLACSO, realizada en el marco del Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, organizado por FLACSO (50 aniversario), del 29 al 31 de octubre de 2007 en Quito, Ecuador.*

## Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 8 – Nº 8 (Octubre 2009) pp. 229-252. ISSN 1666-6186

### Resumen

Esta ponencia aborda la problemática de los grandes proyectos urbanos contemporáneos que se difunden en las principales metrópolis latinoamericanas debido al influjo de la globalización. No alude a cualquier tipo de gran emprendimiento, sino a las mega-operaciones de renovación urbana de iniciativa pública, mediante las cuales espacios relegados de la ciudad se transforman en nuevas centralidades.

El propósito del artículo es reconocer los procesos contextuales que explican la emergencia de este tipo de emprendimientos y condicionan el rol que ellos juegan en el desarrollo urbano; identificar sus características esenciales y sugerir algunos criterios para encarar su gestión desde la perspectiva del gobierno local. Con esto se trata de contribuir al avance en el conocimiento y en el debate ya iniciado por varios autores y en trabajos propios previos. El análisis se apoya principalmente en la experiencia argentina de grandes intervenciones impulsadas desde la década del 90 y en la experiencia latinoamericana, particularmente en materia de normativa.

### Palabras claves

Grandes proyectos urbanos, suelo urbano, gestión local.

### Abstract

This paper addresses the problems of contemporary large urban projects which are promoted in major Latin American metropoli, under the influence of globalization. It does not refer to any specific large project, but to public initiative mega-urban renewal operations through which neglected spaces of the city are transformed into new centralities.

The purpose of the article is to recognize the contextual processes that explain the emergence of these projects and determine the role they play in urban development; to identify their essential characteristics and problems, as well as to suggest some criteria to address their management from the perspective of local government. This attempts to contribute to the further advancement of knowledge and to the debate already begun by several authors and in one's previous work. The analysis is based primarily on the Argentinean experience of large projects implemented since the 1990s and also Latin American experiences, particularly in terms of legislation.

### Keywords

Large urban projects, urban land, local management.

**Beatriz Cuenya**

---

**GRANDES PROYECTOS URBANOS LATINOAMERICANOS. APORTES PARA SU CONCEPTUALIZACIÓN Y GESTIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL GOBIERNO LOCAL****INTRODUCCIÓN**

Esta ponencia aborda la problemática de los grandes proyectos urbanos contemporáneos (GPU) que se difunden en las principales metrópolis latinoamericanas debido al influjo de la globalización. No alude a cualquier tipo de gran emprendimiento, sino a las mega-operaciones de renovación urbana de iniciativa pública, mediante las cuales espacios relegados de la ciudad se transforman en “nuevas centralidades”. Esto es, entornos construidos, cuidadosamente diseñados por grandes estudios de arquitectura, dotados de una gran calidad edilicia y destinados a albergar las actividades de punta en la economía urbana y los servicios de alto nivel: edificios para oficinas de empresas líderes, centros comerciales y viviendas de alto estándar, hoteles para el turismo cosmopolita, centros de convenciones, espacios culturales y áreas recreativas relumbrantes. Todo lo que puede englobarse con el rótulo de terciario superior, actividades que van a satisfacer una demanda de alto poder adquisitivo, demanda que usualmente excede el ámbito local para incluir a empresas, usuarios e inversores nacionales e internacionales.

La producción de estos espacios emblemáticos requiere una fuerte iniciativa pública dirigida a facilitar las operaciones inmobiliarias y atraer las masivas inversiones privadas que hacen falta para financiar las infraestructuras y edificios.

El redesarrollo de frentes ribereños (Puerto Madero en Buenos Aires; Rivera Norte en Concepción, Chile); la refuncionalización de áreas ferroviarias, viejos aeropuertos o zonas industriales en declive (Puerto Norte en Rosario; Proyecto Retiro en Buenos Aires, el proyecto Tamanduatehy en Santo Andre, Brasil, o el proyecto Bicentenario en el Gran Santiago de Chile) o simplemente la expansión de zonas (Santa Fe en México o la zona del Canal de Panamá) son algunos ejemplos.

El estudio de los grandes proyectos tiene interés para la investigación urbana por varios motivos. En primer lugar, porque son portadores de nuevos atributos, tanto desde el punto de vista de la centralidad urbana como de la gestión del territorio por parte del Estado. En segundo lugar, porque han pasado a constituir un elemento fundamental en el panorama espacial del continente; por lo tanto, su gestión debe estar inevitablemente contemplada en las agendas de las administraciones locales. En tercer lugar, porque, dada su

## Artículos de Fondo

---

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 8 – N° 8 (Octubre 2009) pp. 229-252. ISSN 1666-6186

---

complejidad, estas intervenciones plantean múltiples interrogantes para el desarrollo urbano. Muchos grandes proyectos se exhiben como modelos exitosos de revitalización de la ciudad, pero hay una escasa evaluación de sus impactos y aspectos polémicos.

El objetivo de este artículo es reconocer los procesos contextuales que explican la emergencia de este tipo de emprendimientos y condicionan el rol que ellos juegan en el desarrollo urbano; identificar sus características esenciales y sugerir algunos criterios para encarar su gestión desde la perspectiva del gobierno local. Con esto se trata de contribuir al avance en el conocimiento y en el debate ya iniciado por varios autores y en trabajos propios previos. El análisis se apoya principalmente en la experiencia argentina de grandes intervenciones impulsadas desde la década del 90 y en la experiencia latinoamericana, particularmente en materia de normativa.

### Procesos contextuales y papel que juegan los grandes proyectos urbanos en el desarrollo las ciudades

Los grandes proyectos urbanos se inscriben en un contexto marcado por profundas transformaciones económicas, sociales, políticas y espaciales, que vienen experimentando las grandes ciudades del mundo desde el último cuarto del siglo XX. Se trata de una combinación de cambios que ocurren a nivel mundial y local, que han provocado una intensa reestructuración de los espacios del capitalismo industrial y han tenido un impacto significativo en el ambiente construido y sus modos de gestión. Como diría HARVEY (HARVEY, 2004), se trata de procesos que ocurren simultáneamente desde afuera hacia dentro y desde adentro hacia fuera, creando una morfología urbana diferente de la que conocíamos veinte años atrás.

Dentro de la literatura teórica que aborda la cuestión de los nuevos patrones socio espaciales que emergen con la reestructuración económica e institucional global, podemos identificar al menos tres grupos de procesos cruciales para explicar la emergencia de los grandes proyectos y comprender el papel que ellos juegan en el desarrollo urbano.

(1) Un primer elenco de procesos se refiere a los *requerimientos de aglomeración de funciones centrales, servicios altamente especializados y actividades culturales por parte de una economía manufacturera en transición hacia una economía postfordista progresivamente mundializada y de sus actores*.

**Beatriz Cuenya**

---

**GRANDES PROYECTOS URBANOS LATINOAMERICANOS. APORTES PARA SU CONCEPTUALIZACIÓN Y GESTIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL GOBIERNO LOCAL**

---

La mayor parte de los estudios coinciden en que la internacionalización de la economía no sólo transformó los sistemas urbanos de países y regiones, sino que tuvo su expresión en la estructura interna de las grandes ciudades y en la centralidad urbana. Junto con una tendencia a la dispersión de actividades, se ha producido un complejo proceso de recentralización de firmas en las áreas centrales, en combinación con la expansión del rol de los servicios altamente especializados y las industrias culturales (SASSEN, 1991, 1997; CASTELLS, 1999; HARVEY, 2004; FAINSTEIN, 1999)<sup>2</sup>. La competitividad de las empresas en la nueva economía depende fuertemente de condiciones de productividad en el ámbito territorial en el que operan. Eso incluye: infraestructura tecnológica adecuada, sistema de comunicación que asegure la conectividad del territorio con los flujos globales de personas, información y mercancía y, sobre todo, recursos humanos capaces de producir y gestionar en el nuevo sistema técnico-económico (BORJA y CASTELLS, 1997). Pero no sólo eso. Los nuevos centros de negocios donde se localizan las funciones superiores del nuevo sistema requieren espacios exclusivos para la élite gerencial y tecnocrática, tal como lo hizo la anterior élite burguesa. Demandan también servicios avanzados, centros tecnológicos e instituciones educativas calificadas, complejos de actividades hoteleras orientadas al turismo internacional y al tránsito por la ciudad (SASSEN, 1997).

A nuestro juicio, esos procesos constituyen factores contextuales claves para comprender el desarrollo de los nuevos entornos construidos. El papel de los grandes proyectos es crear escenarios apropiados que, por un lado, proporcionen a las empresas infraestructura, medios de transporte, equipamientos y servicios para funcionar a escala internacional, regional y nacional y por otro lado, que garanticen un confort urbano a los cuadros gerenciales y técnicos ligados a las empresas líderes y también a los usuarios locales de alto poder adquisitivo y al turismo internacional. Desde este ángulo, las nuevas formas de estructuración del espacio pueden verse como una respuesta a las demandas y objetivos globales. Ellas suministran los soportes materiales y simbólicos para las empresas “de punta” en la economía urbana y para sectores pudientes.

(2) Un segundo núcleo de fenómenos, que también desde afuera hacia dentro permite explicar la emergencia y desarrollo de grandes emprendimientos público-privados, es *la creciente importancia que ha cobrado el capital inmobiliario en la orientación y contenido del desarrollo urbano*.

---

**2- Ello ocurre porque la revolución en las tecnologías de comunicación, que ha fundamentado el patrón de producción disperso (permitiendo que muchas actividades se muevan de lugar en lugar), no ha eliminado sino más bien ha acentuado la necesidad que tienen ciertas firmas de entornos edificados con una vasta concentración de infraestructura y recursos laborales (SASSEN, 1991).**

## Artículos de Fondo

---

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 8 – N° 8 (Octubre 2009) pp. 229-252. ISSN 1666-6186

---

Según advierte DE MATTOS, la creciente *financierización* de la economía mundial ha impulsado una incontenible movilidad y autonomización de los capitales. Debido a esa dinámica se ha intensificado a escala mundial una oferta de capital inmobiliario, legal e ilegal, altamente especulativo y crecientemente oligopolizado, que considera a la tierra como un medio privilegiado para su valorización y también para su reciclaje. Dice el mencionado autor: “*en todo el mundo, este capital —generalmente controlado por grandes empresas, donde comienzan a predominar las de carácter transnacional— encuentra su mayor rentabilidad en las aglomeraciones metropolitanas, donde la demanda tanto de las familias como de las empresas abre un campo de acción prácticamente ilimitado*” (DE MATTOS, 2002: 4 de 7).

SASSEN (SASSEN, 1991) ya había analizado la reactivación del mercado de bienes raíces por efecto de la globalización y su relación con el desarrollo de proyectos urbanos en ciudades como Nueva York, Londres y Tokio desde los años 80. Apuntó el hecho de que la concentración de firmas financieras, empresas de servicios y trabajadores de altos ingresos en las grandes ciudades contribuyó a expandir un mercado inmobiliario de altos precios. En este mercado, la demanda de espacio se circunscribió a localizaciones centrales, lo cual llevó a la rehabilitación de áreas poco atractivas que se reconstruyeron como complejos de lujo para oficinas y residencias de primer nivel. Ejemplos de esto son Battery Park City; World Financial Center, Times Square en Nueva York, el Canary Wharf en los dockland de Londres. Reconfiguradas con el aporte de arquitectos de renombre, estas zonas contribuyeron a destacar la singularidad de las ciudades y elevar aún más el valor del suelo. Se convirtieron así en una porción de un mercado internacional de bienes raíces, que se ha desarrollado desde fines de 1970, gracias a la creciente participación de capitales extranjeros, el levantamiento de restricciones a la inversión extranjera directa, la desregulación de los mercados financieros en los que los gobiernos tienen una participación mínima, la especulación y el endeudamiento; todo lo cual, de acuerdo con SASSEN, plantea dudas sobre la durabilidad de esta forma de crecimiento.

Según HARVEY (HARVEY, 2004), la influencia del capital inmobiliario en el desarrollo de grandes proyectos urbanos no es una novedad. La historia mundial de la urbanización muestra que cuando ha habido excedente de capital que no tenía dónde ser colocado, éste terminó financiando gigantescos proyectos metropolitanos que resultaron cruciales para la estabilización del orden capitalista. Así ocurrió con la reconstrucción de París en

**Beatriz Cuenya**

---

**GRANDES PROYECTOS URBANOS LATINOAMERICANOS. APORTES PARA SU CONCEPTUALIZACIÓN Y GESTIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL GOBIERNO LOCAL**

el siglo XIX, con las fuertes inversiones inmobiliarias en Nueva York a finales de 1960 o con la actual creación de nuevas ciudades y el desarrollo apabullante de Shangai, en China.

En suma, atendiendo a esta faceta de la globalización, podría decirse que los grandes proyectos urbanos se relacionan con la formación de un mercado de bienes raíces internacionalizado, una de cuyas características es la inversión en áreas centrales para alojar las actividades de punta. Sin pretender ahondar en este complejo aspecto interesa señalar que los grandes proyectos urbanos contemporáneos, creadores de nuevas centralidades, tienen un componente inmobiliario muy fuerte, en virtud del cual —como se verá más adelante— la producción y comercialización de suelo con nuevas condiciones urbanísticas es crucial para la obtención de rentas e ingresos.

(3) Un tercer grupo de razones que operan desde adentro hacia fuera está en la base del surgimiento de estos GPU. *Se trata de la ampliación del rol de los gobiernos locales y de sus complejas agendas de actuación, en un marco de reformas económicas y nuevos enfoques en las políticas urbanas progresivamente guiadas por la lógica del sector privado, particularmente en cuanto a la rentabilidad del suelo.*

Impuestas como respuesta a la crisis del Estado Keynesiano, las políticas urbanas, junto con las de liberalización y desregulación económica, comenzaron a otorgar un rol protagónico al capital privado en el desarrollo urbano. La extensión del campo de las políticas locales ha implicado la emergencia de acciones de cuño empresarial y de “promoción del territorio” junto con la planificación estratégica y el marketing de las ciudades. Los nuevos enfoques de la gestión pública comenzaron a guiarse por la lógica del sector privado, particularmente en cuanto a la rentabilidad del suelo.

En ese marco, los GPU se conciben como operaciones trascendentales no sólo para el posicionamiento estratégico de las ciudades en el nuevo escenario global, sino para contrarrestar la declinación económica de las ciudades y aumentar los recursos fiscales. Mediante la atracción de inversiones privadas se busca re-funcionalizar áreas que habían quedado relegadas debido al declive industrial (zonas ferroviarias, portuarias, aeroportuarias en desuso) y generar plusvalías urbanas que abran oportunidades al sector público, especialmente cuando es el propietario mayoritario de las tierras re-urbanizadas (ASCHER, 1991; GODARD, 1996; TRIVELLI, 2003; JORGENSEN, 2003).

## Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 8 – N° 8 (Octubre 2009) pp.229-252. ISSN 1666-6186

**TABLA 1: COTEXTO Y PAPEL QUE JUEGAN LOS GRANDES PROYECTOS EN EL DESARROLLO URBANO**

Condiciones contextuales de los GPU	Papel que juegan los grandes proyectos en el desarrollo urbano
<p>Requerimientos de aglomeración de funciones centrales, servicios altamente especializados y actividades culturales por parte de una nueva economía progresivamente mundializada y sus actores.</p> <p>Intensificación a escala internacional de una oferta de capital inmobiliario altamente especulativo que considera a la tierra urbana como un medio seguro de valorización.</p> <p>Ampliación del rol de los gobiernos locales en un marco de reformas económicas y políticas de marketing de las ciudades para posicionarse en el escenario mundial.</p>	<p>Crear entornos físicos apropiados y atractivos para que las empresas puedan encontrar condiciones materiales que les permitan funcionar a escala internacional y regional + confort urbano para los cuadros gerenciales, usuarios de altos ingresos y turismo internacional.</p> <p>Incluir como un componente básico el repartimiento de grandes extensiones de suelo de bajo valor inicial, al amparo de nuevas normas de uso y aprovechamiento edilicio: comercialización en el mercado de las parcelas a altísimos precios Sustentar políticas urbanas de cuño empresarial para contrarrestar la declinación económica de las ciudades y aumentar los recursos fiscales, mediante: asociación público-privada + herramientas de captación de plusvalías urbanas generadas.</p>

### Articulación de los nuevos entornos construidos con el suelo urbano de localización central

De la articulación de los nuevos marcos construidos con el suelo urbano de localización central deriva un factor clave o espina vertebral de los grandes proyectos: su *capacidad para generar una extraordinaria valorización del suelo* (plusvalías urbanas).

Los grandes proyectos urbanos se implantan en *áreas estratégicas* en cuanto a su accesibilidad y sus posibilidades de transformación urbana. Se trata de porciones de suelo que se encuentran dentro del perímetro urbano que han quedado relegadas por el declive de los usos que albergaban (zonas próximas a actividades portuarias, ferroviarias, aeroportuarias, áreas de depósitos, etc.) o por la cercanía de asentamientos precarios. Pero poseen una razonable infraestructura urbana, usualmente una gran extensión, coeficientes urbanísticos muy bajos (porque los usos pre-existentes no requerían coeficientes de aprovecha-

**Beatriz Cuenya**

---

**GRANDES PROYECTOS URBANOS LATINOAMERICANOS. APORTES PARA SU CONCEPTUALIZACIÓN Y GESTIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL GOBIERNO LOCAL**

miento muy grandes) y una considerable “capacidad ociosa” para el desarrollo de nuevos usos (presencia de espacios vacíos destinados a maniobras para vehículos de transporte y/o para el almacenamiento de materias primas que pueden quedar al aire libre) (AMBORSKI y KEARE, 1998; SANDRONI, 2004).

Estas áreas se consideran también *áreas de oportunidad* en términos económicos porque, por las razones antedichas, los precios iniciales son bajos (o con tendencia a la baja) aunque tienen un enorme potencial de expansión en el mercado inmobiliario, dada su posición, sus características funcionales y el tipo de actuaciones que recibirán (NUÑEZ y RUIZ DE GOPEGUI, 2002).

La valorización del suelo se produce tanto en los predios en los que se implantan como en las áreas aledañas. En virtud de las peculiaridades del mercado del suelo, se sabe que el valor del mismo en los lotes regulares (pequeñas parcelas) está determinado básicamente por factores externos a los predios (servicios y mejoras en el vecindario y otras partes de la ciudad) más que por los factores intrínsecos (tipo de usos y densidades edilicias permitidas). Es decir que —según sostienen los expertos en el estudio del mercado del suelo— la forma o tipo de ocupación de los lotes no genera externalidades suficientemente fuertes como para incrementar su propio valor retroactivamente. En cambio, es importante advertir que un gran proyecto urbano (dado su gran tamaño, las normas urbanísticas que se le aplican así como la envergadura y naturaleza de las inversiones y edificaciones que aloja) sí ejerce influencia en esos factores exteriores y en el valor de la tierra sobre la que se asienta (LUNGO y SMOLKA, 2005).

La valorización del suelo que promueven los grandes proyectos tiene tres fuentes de origen: a) las inversiones en infraestructura



*Imagen de Puerto Madero*

## Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 8 – N° 8 (Octubre 2009) pp. 229-252. ISSN 1666-6186

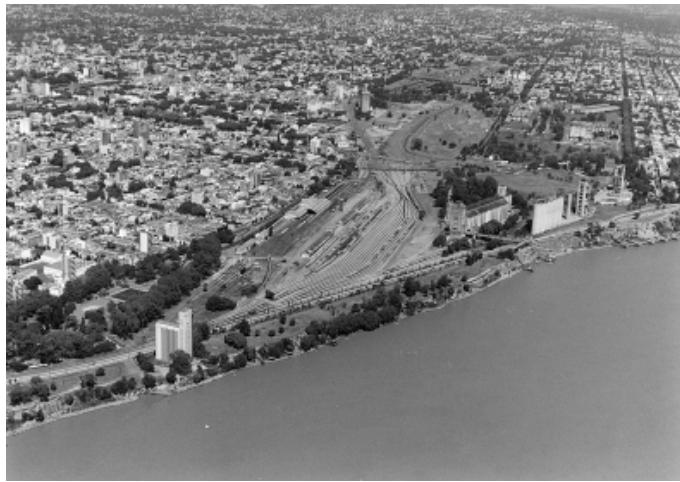
que se realizan para acondicionar el área (obras viales y redes de servicios públicos de todo tipo, usualmente a cargo del sector público; b) las decisiones regulatorias a cargo del Municipio, que autorizan modificar los usos del suelo y las densidades edilicias contempladas en la zonificación vigente para permitir la subdivisión de los predios existentes, el desarrollo de nuevos usos de más jerarquía o un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, elevando los índices de ocupación y de construcción en altura; c) las inversiones realizadas en los mismos predios por los actores privados que desarrollan los emprendimientos inmobiliarios y construyen sobre los lotes diversos edificios de gran calidad urbana. Los enormes terrenos degradados y bien localizados que reciben el beneficio de estas inversiones y regulaciones aumentan de manera extraordinaria su valor y precio en el mercado (CUENYA y PUPARELI, 2006).

En suma, puede decirse que los grandes proyectos constituyen instrumentos de generación público-privada de plusvalías urbanas. Los mecanismos y procedimientos de creación, distribución y captación de la plusvalía tienen incidencia en el perfil de los proyectos y condicionan los principales problemas que plantean su producción y gestión.

### Características y problemas centrales de los grandes proyectos

Los grandes proyectos presentan un conjunto de características y problemas que interesa señalar. Estos últimos no agotan el universo de rasgos y cuestiones críticas pero, a nuestro juicio, son centrales en la medida en que se vinculan directamente con la “espina vertebral” de estos emprendimientos.

(I) En primer lugar, la oportunidad de captar plusvalías en áreas degradadas de localización central explica que la iniciativa de



*Área de implantación de Puerto Norte, en Rosario*

**Beatriz Cuanya**

---

**GRANDES PROYECTOS URBANOS LATINOAMERICANOS. APORTES PARA SU CONCEPTUALIZACIÓN Y GESTIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL GOBIERNO LOCAL**

grandes proyectos en América Latina recaiga en instituciones del sector público, especialmente el Estado nacional, que es todavía uno de los principales propietarios de grandes extensiones de localización estratégica. En muchos casos, los grandes emprendimientos se desarrollan en terrenos que quedaron parcialmente desafectados por la privatización de empresas de servicios públicos (ferrocarriles o portuarios), convirtiéndose en una potencial fuente de ingresos a través de su venta. Estos ingresos (efectivos o potenciales) parecen ser sumamente apetecibles en un contexto de desfinanciamiento estatal. De ellos se deriva un problema de legitimidad que habría que discutir más a fondo: que el Estado (en tanto propietario) pretenda captar plusvalías que no contribuyó a generar.

En Argentina, durante la década del 90 y de ésta en adelante, la posibilidad de obtener recursos a partir de la reurbanización y comercialización de tierras públicas fundamentó una política de suelo articulada con los grandes proyectos. Implementada por el Estado nacional, esta política exigió crear un andamiaje legal e institucional específico. Eso incluyó desde el dictado de leyes y decretos autorizando al sector público a vender y concesionar los predios e inmuebles considerados innecesarios, hasta la constitución de un ente encargado de llevar adelante esta política en todo el país. El organismo (el ONABE) funciona como un verdadero promotor inmobiliario (CUENYA, 2006).

(2) En segundo lugar, los grandes proyectos incluyen un componente de manejo del suelo que es precisamente el que permite la generación y captación de las plusvalías. Adopta muchas formas específicas, que varían en cada ciudad. Pero, en términos generales, el repartelamiento de suelo urbano y su comercialización o gestión con un nuevo régimen de usos es el núcleo del dispositivo inmobiliario de los grandes proyectos. Cuando los proyectos se desarrollan en suelo de propiedad estatal, ese dispositivo consiste en la venta de parcelas a las empresas constructoras que van a edificar sobre los predios. Cuando los terrenos ya están en manos de desarrolladores privados consiste en el otorgamiento de nuevos índices de uso y ocupación del suelo. La valorización resultante es compartida entre el sector público y el privado.

En cualquier caso, el diseño del componente de manejo del suelo es una instancia fundamental en la gestión de estos proyectos, que antecede a la ejecución de obras y venta de los nuevos edificios a los usuarios. Por eso, en muchos casos, los estudios de factibilidad

## Artículos de Fondo

---

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 8 – N° 8 (Octubre 2009) pp. 229-252. ISSN 1666-6186

que acompañan el diseño de esta crucial etapa no se dirigen a investigar si hay demanda de departamentos u oficinas, sino si hay en la ciudad potenciales compradores de predios donde construir edificios (GARAY, 2001). Esta lógica puede derivar en consecuencias urbanas indeseables, como la presencia de un gran stock de inmuebles vacíos. Eso (que ya se ha observado y se observa en otros sitios del mundo) no es improbable, especialmente si se considera que los compradores de suelo incluyen desarrolladores internacionales y fondos de especulación.

La concepción del componente inmobiliario plantea tensiones con los objetivos urbanísticos de los proyectos. Estas tensiones aparecen en la elaboración de Plan maestro, que es el instrumento que permite prefigurar el monto de la plusvalía potencialmente generable a través de la operación, y sirve de base para evaluar su factibilidad económica y financiera. Las contradicciones aparecen, por ejemplo, con la forma de una competencia entre la cantidad de suelo para usos rentables contra la aplicada a usos públicos (espacios verdes, trazados de calles y avenidas, lugares para equipamiento); o entre el otorgamiento de elevados índices de ocupación y alturas contra la preservación de parámetros menores de edificabilidad. También en función de los criterios presupuestarios se deriva la posibilidad de que los proyectos incorporen o no, por ejemplo, operaciones de rehabilitación de edificios patrimoniales existentes o construcción de viviendas para sectores de menores ingresos localizados en el área. Más aún, la rentabilidad a veces depende de que sean eliminados asentamientos precarios localizados en algún sector y que han fundamentado el bajo valor inicial de los predios.

Cuando el proyecto se orienta a maximizar las plusvalías, el diseño del plan siempre está subordinado a la ecuación económica. En estos casos, la elección del tipo de producto inmobiliario y edificio debe garantizar la rentabilidad de la estructura parcelaria. Es decir que tanto el trazado como los productos edilicios deben definir sus atributos de manera de responder a la demanda efectiva para resultar atractivos en el mercado. En otros términos: “cuando el proyecto se propone desarrollar una parte rentable, las parcelas que se propongan deben inscribirse en un mercado de parcelas urbanas y, por lo tanto, deben resultar atractivas para la localización de diferentes inversiones y contar con determinados atributos que las posicione mejor en comparación con otras ofertas competitivas” (GARAY, 2004:104).

## Beatriz Cuenya

---

### GRANDES PROYECTOS URBANOS LATINOAMERICANOS. APORTES PARA SU CONCEPTUALIZACIÓN Y GESTIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL GOBIERNO LOCAL

---

Cuando el proyecto busca un cierto equilibrio entre usos rentables del suelo y usos destinados, por ejemplo, a grandes espacios verdes y equipamientos, se acota la obtención de lucro<sup>3</sup>. Esta opción, si bien permite elevar la calidad de vida de toda la población, encuentra un límite a la posibilidad de compensar carencias en otras áreas de la ciudad o de financiar viviendas sociales en el mismo sitio (CUENYA y PUPARELI, 2006).

(3) La tercera característica esencial de estos proyectos es que ellos requieren y se sustentan en una asociación/negociación entre tres actores claves: los dos que generan las plusvalías (fundamentalmente Municipio y desarrolladores privados) y el propietario del suelo que permite el acceso de los dos primeros a las áreas estratégicas. Cuando el propietario del suelo es el Estado nacional, como ocurre en los casos argentinos, estamos ante la paradoja de que la captación de plusvalías recae en un actor que no ha contribuido en nada a su generación. Se plantea un problema serio de legitimidad de la política de los grandes proyectos. Pero, además, en este tipo de *partnership* entre el sector público y el sector privado se plantean múltiples problemas e incertidumbres cuando se trata de dimensionar el monto de los beneficios generados, cuando se debe determinar la fórmula de distribución de esta plusvalía tanto en términos sociales como territoriales (LUNGO y SMOLKA, 2005) y cuando para captar la plusvalía los municipios deben apelar a instrumentos que no están preparados para ese fin.

Se ha señalado y se ha observado el riesgo de que el mecanismo de redistribución establecido lleve a una apropiación de los recursos públicos por parte del sector privado. Esta situación se presenta claramente cuando el Estado invierte en el área más capital del que recupera. Por ejemplo, cuando debe realizar importantes obras de infraestructura, como pueden ser el desmantelamiento de parrillas ferroviarias o su traslado a otros sitios, la apertura de calles y accesos, etc. La inversiones para facilitar las operaciones inmobiliarias y atraer capitales terminan beneficiando mayoritariamente a los inversores. Pero además, cuando las erogaciones superan las plusvalías, las operaciones pueden resultar deficitarias y afectar con ello las finanzas generales de la ciudad (SANDRONI, 2001).

Menos se ha advertido el hecho de que el riesgo de inequidad también se presenta cuando el Municipio está en desventaja frente a un poderoso actor, como es el Estado nacional

**3- Un ejemplo de ese tipo es el proyecto Puerto Norte desarrollado por el Municipio socialista de la ciudad de Rosario. Este proyecto, a semejanza de Puerto Madero, también consiste en una gran operación de rehabilitación sobre tierras del Estado nacional y predios privados, estratégicamente ubicados y con un gran frente ribereño. El objetivo planteado por el Municipio también fue diseñar proyectos desde la gestión pública para promover la inversión privada en distintas partes de la ciudad y capitalizar las riquezas generadas por los desarrollos urbanísticos. Pero, junto con esto se enfatizó la idea de "desbordar los beneficios sobre las áreas más carenciadas" y evitar que desarrollos inmobiliarios privados conviertan al río en un espacio quasi privado (como Puerto Madero). Esa determinación tuvo dos efectos sobre el Plan Maestro elaborado para toda el área. Por un lado, se frenó un anteproyecto de urbanización elaborado por un desarrollador privado para poner en marcha un emprendimiento en su predio que incluía la construcción de un complejo de tres torres, un campo de práctica de golf municipal, un puerto náutico y un hotel de cinco estrellas. Por otro lado, se exigió la donación de tierras frente a la costa para parques públicos y avenidas, además de construir frente a la costa las ramblas y paseos frente al río.**

## Artículos de Fondo

---

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 8 – Nº 8 (Octubre 2009) pp. 229-252. ISSN 1666-6186

que, en tanto propietario e impulsor de la iniciativa, no sólo aspira a captar plusvalías sino que está en inmejorables condiciones para lograrlo. El Municipio, en estos casos, puede quedar excluido o en desventaja en la participación de plusvalías si no hay acuerdos políticos al respecto. Esto ocurre a menos que se tomen recaudos o se diseñen instrumentos de gestión específicos para que la distribución de los beneficios entre los actores que intervienen en la operación y contribuyen a la puesta en valor del suelo se haga de manera equitativa. Este tema se retoma más adelante.

En el mercado privado del suelo un actor clave es el promotor; es él quien juega un papel fundamental en la liberación del terreno para organizar su cambio de uso, en la concepción de los productos inmobiliarios y en la puesta en marcha de las complejas etapas de comercialización de los predios a las empresas privadas que habrán de construir los edificios. En teoría, la figura del promotor aparece cuando el capital inmobiliario es autónomo con respecto a la propiedad del suelo, dando lugar a un mercado capitalista del suelo y junto con ello a un eventual antagonismo entre el promotor y el propietario por la repartición de las plusvalías. Sin embargo, la peculiaridad de los grandes proyectos impulsados por el sector público (Puerto Madero, Proyecto Retiro, parcialmente Puerto Norte) radica en que es el propio Estado nacional quien condensa el doble rol de propietario y promotor. En principio es este actor el que está en mejores condiciones de apropiarse de la plusvalía que se genere en el área.

Otro problema importante surge en relación con la captación de las plusvalías por parte del Municipio: los mecanismos de los que éste dispone para captar las plusvalías no están adaptados para ese fin. En general, lo que se observa en la mayoría de los países latinoamericanos es que la normativa urbana no está preparada para regular la gestión de estas operaciones, dados los escasos antecedentes que ellas tienen en las ciudades y el carácter extraordinario de la valorización del suelo que promueven en comparación con las actuaciones urbanísticas corrientes (obras públicas o urbanizaciones habituales). Generalmente, no existen en la normativa criterios adecuados para dimensionar en términos económicos el aumento en los precios del suelo que se genera como producto de los cambios en las regulaciones y que, de ese modo, queda en el bolsillo de propietarios y desarrolladores.

**Beatriz Cuanya**

---

**GRANDES PROYECTOS URBANOS LATINOAMERICANOS. APORTES PARA SU CONCEPTUALIZACIÓN Y GESTIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL GOBIERNO LOCAL**

(4) Finalmente, un último rasgo que merece destacarse en la articulación de los GPU con el suelo urbano es el hecho de que, una vez terminados, ellos cambian de manera drástica la morfología del lugar, lo que puede agudizar la segmentación y los contrastes si las áreas circundantes no reciben inversiones equivalentes. Por otro lado, tienden a elevar los precios del suelo de las áreas circundantes, pudiendo llevar a procesos de gentrificación, especialmente verificables si los entornos corresponden a barrios de sectores medios-bajos (CUENYA, 2004).

TABLA 2: ARTICULACIÓN DE LOS GRANDES PROYECTOS CON EL SUELO URBANO

<b>Factor clave de la articulación de los nuevos marcos construidos con el suelo urbano de localización central</b>	<b>Características esenciales de los proyectos asociados a ese factor clave</b>	<b>Problema asociados a esas características esenciales</b>
Capacidad de generar plusvalías que tienen como fuentes de origen inversiones públicas y privadas y cambios en las regulaciones	Surgen de iniciativas del sector público. El estato nacional es un de los principales propietarios de grandes extensiones de localización estratégica	Problema de legitimidad de que este actor pretenda capturar plusvalías que, en tanto proletario no ha contribuido a generar.
	Incluyen un componente de manejo del suelo del que depende la generación y captación de plusvalías.	Tensiones entre el componente inmobiliario y los componentes urbanísticos y sociales.
	Requieren y se sustentan en una asociación entre municipio, desarrolladores privados y propietario del suelo  Una vez terminados, cambian de manera drástica la morfología del lugar	Incertidumbres y riesgos derivados de la formula de distribución de los beneficios y de la inadecuación de los mecanismos municipales de captación de plusvalías.  Aumento de diferencias socio territoriales con los vecindarios circundantes Procesos de gentrificación

## Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 8 – N° 8 (Octubre 2009) pp. 229-252. ISSN 1666-6186

### Grandes proyectos y actores sociales involucrados

Dadas las características señaladas anteriormente, resulta evidente que los grandes proyectos urbanos producen beneficios y perjuicios a una gama de actores sociales involucrados. Portadores de distintos intereses, recursos, capacidad de negociación y poder de decisión sobre el proyecto, estos actores despliegan un conjunto de acciones que inciden en el proceso de producción del proyecto e incluso en su resultado final. Esto supone admitir que el medio ambiente construido está modelado por procesos estructurales que operan en distintas escalas y también por la acción de agentes individuales y colectivos que actúan con diversas lógicas y capacidad transformadora. De eso depende la posibilidad de encontrar soluciones más o menos equitativas a los problemas que plantean estos emprendimientos (CUENYA, 2001; 2004).

De un lado podemos identificar a un grupo de *actores beneficiados principales*. Tienen una incidencia directa en la definición del proyecto y, más allá de sus lógicas particulares de actuación, tienen interés y posibilidad de exigir una participación en los beneficios que

se generan con la forma de plusvalías inmobiliarias y/o ganancias empresariales. Estos actores incluyen genéricamente a: a) *los propietarios del suelo*, que son los que normalmente toman la iniciativa de los proyectos; b) *los promotores inmobiliarios* encargados de la organización del cambio de usos y de la comercialización del suelo; pueden ser agentes distintos del propietario cuando hay un mercado capitalista del suelo; c) *las empresas constructoras*, que ponen en marcha los componentes constructivos del emprendimiento; pueden ser también propietarias del suelo, en cuyo caso se denominan desarrolladores (combinan ganancia empresaria y renta); d) los bancos y organismos financieros encargados de aportar los fondos para los distintos componentes



Maqueta del Proyecto Retiro en Buenos Aires

**Beatriz Cuenya**

---

**GRANDES PROYECTOS URBANOS LATINOAMERICANOS. APORTES PARA SU CONCEPTUALIZACIÓN Y GESTIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL GOBIERNO LOCAL**

de las operaciones (desde créditos a las empresas hasta créditos a los usuarios de los nuevos inmuebles); *e) el Estado*, en tanto regulador del régimen de usos del suelo (generalmente es el gobierno municipal el que tiene la potestad de regulación sobre los usos del suelo); puede tener interés en captar una porción de las plusvalías generadas por el propio proyecto (desarrollando instrumentos específicos con ese fin, como se verá más adelante) y en las propiedades del área circundante (a través del impuesto inmobiliario).

La condición de socios que reviste la gama de actores enumerados no los exime de conflictos entre ellos, como se ha visto. La distribución de la extraordinaria valorización del suelo generada por los grandes proyectos es objeto de una puja entre propietario del suelo-promotor /desarrollador- regulador del régimen de usos del suelo. A pesar de que el Estado nacional y el municipal pueden condensar estos tres roles (como ocurre en algunos ejemplos argentinos), igualmente pueden surgir conflictos de intereses. Por ejemplo, cuando el Estado nacional es el propietario de los predios, el Municipio puede quedar excluido de la participación de plusvalías si no hay acuerdos políticos al respecto. También puede haber conflictos de intereses entre los departamentos ejecutivos del organismo municipal y los órganos legislativos encargados de aprobar legalmente los proyectos.

Otros *actores beneficiados auxiliares* que también obtienen ventajas económicas a través de la producción y ejecución de estos grandes proyectos incluyen a: *a) grandes estudios de arquitectura* de gran prestigio que intervienen en el diseño y producción de estos entornos mediante millonarios contratos con los organismos promotores; *b) firmas consultoras*, contratadas también por elevadas sumas para la realización de estudios de factibilidad, de impacto y asesoramiento de modelos de gestión de las operaciones sobre la base de la experiencia internacional; *c) empresas de servicios de segunda línea*, como estudios de contabilidad y seguros, publicidad, seguridad privada, entre otros; *d) burocracia pública* a cargo de la gestión de los proyectos y posicionada como una suerte de élite gerencial que opera con condiciones de privilegio dentro del aparato estatal (oficinas de lujo, elevados salarios y honorarios, contactos con inversores internacionales y expertos mundiales, acumulación de experiencia que luego sirve para futuras consultorías a otros gobiernos).

Del otro lado se ubican los *actores perjudicados*, que incluyen esencialmente a: *a) los habitantes de bajos ingresos localizados irregularmente en los predios donde se desarrollan los proyectos y que pierden su lugar de vida y de trabajo en la ciudad; b) las empresas*

## Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 8 – N° 8 (Octubre 2009) pp. 229-252. ISSN 1666-6186

que todavía desarrollan actividades en el área de implantación de los proyectos, aunque el tipo de usos del suelo que ejercen está en declinación (viejas fábricas de rentabilidad baja, depósitos y silos, partes de empresas ferroviarias, portuarias, aeroportuarias); c) los residentes en las áreas aledañas, que pueden verse afectados por la suba de los valores del suelo y los consecuentes procesos de gentrificación que eso conlleva.

Lo que resulta muy importante señalar es que el proceso de producción y gestión de los grandes proyectos urbanos está sujeto a las presiones que ejercen los múltiples actores involucrados, en función de sus intereses contradictorios. Esto puede llevar a cambios y ajustes en sus componentes e incluso a su paralización. La experiencia de varios proyectos muestra que sólo bastó la decisión política del sector público de implementar un gran proyecto en un área estratégica de la ciudad para desencadenar una constelación de fuerzas de apoyo y de oposición, que incidieron en el proceso de producción del proyecto y en su resultado final.

De esas características se deriva un hecho que ha sido observado en muchos casos estudiados: a diferencia de las grandes intervenciones del pasado, un gran proyecto urbano no es más el resultado de la concepción de un solo actor (el Estado planificador) sino de múltiples actores involucrados. Ello exige un marco institucional y legal que incluye no sólo los instrumentos y procedimientos tradicionales de la administración pública (planes, normas y códigos urbanos vigentes) sino también instancias de negociaciones y acuerdos programáticos entre actores públicos de distintas jurisdicciones (Nación-Municipio; órganos ejecutivos y legislativos) y entre actores públicos y privados.

### Balance y recomendaciones: la gestión urbana municipal

La determinación del éxito o fracaso de los grandes emprendimientos urbanos depende del criterio que se emplee para evaluar su dinámica y el peso de sus impactos positivos y negativos, lo cual es objeto de varios puntos de vista.

Desde cierta óptica, los grandes proyectos son registrados como éxitos cuando se conciben como instrumentos para lograr ciertos objetivos estratégicos y se ejecutan de acuerdo con un plan. También, la apreciación de la plusvalía como un recurso que puede ser mo-

## Beatriz Cuenya

---

### GRANDES PROYECTOS URBANOS LATINOAMERICANOS. APORTES PARA SU CONCEPTUALIZACIÓN Y GESTIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL GOBIERNO LOCAL

---

vilizado para financiar el propio proyecto o ser transferida a otras áreas de la ciudad pue-  
de ser una manera de medir si la gestión pública de estos proyectos es un éxito (LUNGO y  
SMOLKA, 2005).

Desde mi punto de vista, una vara adecuada para evaluar la buena gestión de este tipo de emprendimientos es examinar en qué medida el sector público ha logrado que se cumplan los siguientes objetivos: 1) que el Municipio participe de manera significativa en las plusvalías generadas en la zona por efecto de las regulaciones urbanas, junto con las inversiones públicas y privadas; 2) que los ingresos captados no se usen meramente para finan-  
ciar las infraestructuras del propio proyecto (lo que terminaría beneficiado a los inversores privados más que nada), sino que permitan compensar los impactos negativos que el emprendimiento puede producir en el área (desplazamiento de población residente en el área, entre otros) o para atenuar las desigualdades urbanas ya existentes en la ciudad.

Esta perspectiva tiene elementos de coincidencia con la noción de gestión social de la valorización del suelo, enfoque surgido en Brasil, en el marco de los debates y ajustes de instrumentos asociados con el Estatuto de la Ciudad. Se entiende por tal la regulación que el poder público (los municipios) debe hacer para recuperar en beneficio de la co-  
munidad una parte de la valorización del suelo que resulta de las actuaciones privadas y de sus propias actuaciones en el territorio (obras públicas, cambios en la normativa urba-  
nística —mudanzas en el uso del suelo— o cambios en la clasificación del suelo), y que de no mediar una intervención del Estado son absorbidas de forma privada.

Este concepto se apoya en las nociones contenidas en las llamadas políticas de recupera-  
ción de plusvalías (desarrolladas y difundidas ampliamente por investigadores del insti-  
tuto Lincoln sobre Políticas de Suelo), pero le agrega ingredientes nuevos: el principio  
redistributivo y el componente de la gestión social, entendida como la participación y el control social de la gestión de los instrumentos específicos que se apliquen, no sólo los dirigidos a la recuperación de plusvalías, sino también los que se orientan a la redistribución de beneficios y a la gestión participativa y democrática de la sociedad<sup>4</sup> (FURTADO, 2004; SANTORO y CYMBALISTA, 2004).

<sup>4</sup>- En América Latina la noción de captura de plusvalías alude a una amplia gama de herramientas fiscales y regulatorias que han sido inspiradas en la idea de que aquellos incrementos del valor de la tierra que experimentan los terrenos durante el proceso de urbanización pueden y deben ser recuperados por el Estado en beneficio de la comunidad. Son esencialmente gravámenes al suelo (SMOLKA, 2003). Países como Colombia y Brasil han emprendido un camino innovador mediante la creación de instrumentos específicamente orientados a la recuperación o participación pública en las plusvalías urbanas que el propio Estado contribuya a generar. La avanzada Ley 387 de Colombia reconoce y reglamenta el derecho del Estado a participar en las plusvalías derivadas de un conjunto de acciones urbanísticas a cargo de actores privados y pú-  
blicos.

## Artículos de Fondo

---

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 8 – Nº 8 (Octubre 2009) pp. 229-252. ISSN 1666-6186

Algunas recomendaciones para el desarrollo de los proyectos desde la perspectiva de la valorización social del suelo se indican a continuación.

En cuanto a la concepción de los GPU, es recomendable que éstos se concibieren como actuaciones urbanas integrales que prevean la mezcla de usos y actividades; que incluyan además de los nuevos componentes sectoriales, aquellos usos históricamente instalados en el área y que aún tienen vitalidad urbana y que mantengan una adecuada relación entre usos privados y espacios públicos de acceso gratuito. Se debería evitar que los grandes proyectos se implantaran en zonas donde se localizan núcleos de población de cierta envergadura, cuidando no vulnerar derechos humanos y sociales de acceso al hábitat por parte de todos los habitantes, incluidos los más pobres. En caso de que una localización de esas características fuera aprobada por el órgano legislativo de la ciudad (que supuestamente representa la opinión de sus ciudadanos), será fundamental encontrar soluciones urbanas, sociales y financieras previamente consensuadas con sus habitantes y organizaciones (LUNGO, 2004).

La elaboración del proyecto (materialización de la concepción urbanística y arquitectónica de los emprendimientos), así como los estudios de factibilidad y de impacto, deberían hacerse a través de concursos públicos vinculantes de ideas o anteproyectos para la selección de las propuestas más adecuadas. El proceso debe permitir la más amplia participación de profesionales y expertos y garantizar la máxima idoneidad técnica e imparcialidad de los procedimientos.

En cuanto a la gestión de los proyectos, parece imprescindible que éstos incorporen un componente de manejo del suelo con mecanismos específicos, para que el gobierno municipal recupere la plusvalía generada por sus propias inversiones y regulaciones urbanas. Ello exigirá la creación de instrumentos financieros, acompañados de métodos adecuados para determinar los incrementos en los valores del suelo y las formas para captarlo y distribuirlo entre los actores participantes en las operaciones. Para eso, a su vez, se deberá contar con una estructura institucional y un marco legal adecuado, así como con voluntad política para impulsar las reformas necesarias para tal fin. También será importante propiciar un diálogo sistemático entre los agentes públicos involucrados en la implementación de políticas urbanas, creando puentes entre las áreas de planeamiento urbano, finanzas, obras públicas, políticas sociales y catastro.

## Beatriz Cuenya

---

### GRANDES PROYECTOS URBANOS LATINOAMERICANOS. APORTES PARA SU CONCEPTUALIZACIÓN Y GESTIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL GOBIERNO LOCAL

---

Tanto la concepción como el montaje y la gestión de los GPU deben prever mecanismos de participación del conjunto de actores involucrados, tanto de los beneficiados como de los perjudicados, para recoger sus opiniones y necesidades y buscar fórmulas de consenso. Para esto se recomienda generar nuevas formas institucionales que no estén sujetas a las vicisitudes de los tiempos políticos, de manera que se pueda asegurar la continuidad de las decisiones y la transparencia en la asignación de prioridades y de responsabilidades de actuación. Se aconseja revisar y adecuar el marco formal de las instituciones, creando instancias interinstitucionales de integración administrativa y de articulación entre los organismos públicos y la sociedad civil. La construcción de consensos requerirá procedimientos que faciliten la identificación, tratamiento y acercamiento de posiciones disímiles dentro del conjunto de actores sociales participantes.

TABLA 3: RECOMENDACIONES PARA UNA GESTIÓN SOCIAL DE LA VALORIZACIÓN DEL SUELO EN GRANDES PROYECTOS URBANOS

En cuanto a la legitimidad de los proyectos como a operaciones urbanas articuladas con políticas de captación y redistribución de plusvalías, será necesario establecer mecanismos sistemáticos de consulta con especialistas urbanos, juristas, expertos de administración pública y representantes de organizaciones de la comunidad.

<b>Etapa del proyecto</b>	<b>Recomendación</b>
<b>Concepción</b>	<p>Mantener una adecuada relación entre usos privados y usos públicos de acceso gratuito</p> <p>Evitar la localización en zonas donde se localicen núcleos de población de envergadura</p> <p>Evitar zonas que requieran voluminosas inversiones previas de infraestructura</p> <p>Buscar soluciones consensuadas con los actores involucrados</p>
<b>Elaboración</b>	<p>Realizar el diseño urbanístico y arquitectónico, estudios de factibilidad de impacto con participación de concursos públicos vinculantes de ideas.</p> <p>Garantizar idoneidad de procedimientos</p> <p>Garantizar absoluta transparencia en las negociaciones entre actores públicos y privados.</p>
<b>Gestión</b>	<p>Garantizar una participación significativa del municipio en la recuperación de las plusvalías con sentido de redistribución social.</p> <p>Crear instrumentos y procedimientos adecuados para ese fin.</p> <p>Crear instancias para el control ciudadano de la gestión.</p> <p>Actualizar el debate sobre la legitimidad de las políticas en base a la investigación y seguimiento de sus impactos socio territoriales de largo plazo</p>

## Artículos de Fondo

---

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 8 – N° 8 (Octubre 2009) pp.229-252. ISSN 1666-6186

### BIBLIOGRAFÍA

- AMBORSKI, David y KEARE, Douglas (1998). “Desarrollo en gran escala: propuesta de un telepuerto en Córdoba”. En: *Land Lines Newsletter*, Volume 10, Number 5, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
- ASCHER, François (1991) “Project public et realizations privées. Le renouveau de la planification des villes”. En : *Annales de la recherche urbaine* N° 51, Paris.
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel (1997) “Local y Global”. En: *La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid.
- CASTELLS, Manuel (1999) “The informational Mode of Development and the Restructuring of Capitalism”. En: Fainstein & Campbell (editors) *Readings in Urban Theory*, Blackwell Publishers, Massachusetts.
- CUENYA, Beatriz (2001) “Una década de propuestas y debates en torno a la gestión del proyecto retiro 1991/2001”. En: Falú, Ana y Carmona, Marisa (editoras) *Globalización, Forma Urbana y Gobernabilidad*, Technological University of Delft y Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- CUENYA, Beatriz (2004) “Grandes proyectos y teorías sobre la Nueva Política Urbana en la era de la globalización. Reflexiones a partir de la experiencia de Buenos Aires”. En: Cuenya, Fidel y Herzer (Coords) *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- CUENYA, Beatriz y PUPARELI, Silvia (2006) “Grandes proyectos urbanos como herramientas de creación y captación de plusvalías urbanas. Proyecto Puerto Norte, Rosario, Argentina”. En: *Medio Ambiente y Urbanización*, N° 65, IIED-AL, Buenos Aires.
- CUENYA, Beatriz (2006) *Large Urban Projects and Social Actors. Forces supporting and opposing the production process of the Retiro Project, Buenos Aires 1991-2001* Doctoral Thesis, TU Delft, Faculty of Architecture, Chair of Spatial Planning, Delft.
- DE MATTOS, Carlos (2002) “Transformación de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización? En EURE vol. 28 n° 85, dic., Santiago. [www.scielo.cl](http://www.scielo.cl)
- FAINSTEIN, Susan & SCOTT, Campbell (editors) (1999) Reprinted *Readings in Urban Theory*, Blackwell Publishers, Massachusetts.
- FURTADO, Fernanda (2004) “Recuperacao de mais-valias fundiárias urbanas: reunido os conceitos envolvemos”. En: Santoro, Paula (Org) *Gestão social da valorização da terra*, Caderno pólis 9, Instituto Polis, São Paulo.

## Beatriz Cuenya

---

### GRANDES PROYECTOS URBANOS LATINOAMERICANOS. APORTES PARA SU CONCEPTUALIZACIÓN Y GESTIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL GOBIERNO LOCAL

**GARAY, Alfredo** (2001) "Acerca de la gestión de proyectos urbanos: las enseñanzas de Puerto Madero", Trabajo presentado para una publicación de la Escuela de Arquitectura de Harvard, USA, (mimeo).

**GARAY, Alfredo** (2004) "El montaje de una gran intervención urbana". En: Lungo, Mario (compilador) *Grandes proyectos urbanos*, UCA editores-Lincoln Institute of Land Policy, El Salvador.

**GODARD, Francis** (1996) City partnerships for urban innovation, *Discussion Paper Series 9*, MOST, UNESCO <http://www.unesco.org/most/ds9p.htm>.

**HARVEY, David** (2004) "Urbanismo posible" Revista *Mirada Global* [www.miradaglobal.com](http://www.miradaglobal.com).

**JORGENSEN Jr., Pedro** (2003) "La captura de plusvalías en proyectos de accesibilidad urbana" En: Carmona, Marisa (Ed.) *La Dimensión Regional y Grandes Proyectos Urbanos*, Universidad de Valparaíso y TUDelft, Valparaíso.

**LUNGO, Mario** (2004) "Grandes proyectos urbanos. Una visión general" En: Lungo, Mario (compilador) *Grandes proyectos urbanos*, UCA editores-Lincoln Institute of Land Policy, El Salvador.

**LUNGO, Mario y SMOLKA, Martim** (2005) "Land Value and Large Urban Projects: The Latin American Experience" En *Land Lines*, January, vol.17, N° 1, The Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.

**NUÑEZ, Teresita y RUIZ DE GOPEGUI, Gervasio** (2002) "La creación de valor en el espacio urbano", En: *Boletín de Techint* 306, abril-junio, Techint, Buenos Aires.

**SANDRONI, Paulo** (2004) "Financiamiento de grandes proyectos urbanos" En: Lungo, Mario *Grandes proyectos urbanos*, UCA editores-Lincoln Institute of Land Policy, El Salvador.

**SANDRONI, Paulo** (2001) "Plusvalías urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de Sao Paulo". En: Smolka y Furtado (editores) *Recuperación de plusvalías en América Latina*, Eurelibros – Lincoln Institue of Land Policy, LOM Ediciones.

**SANTORO, Paula y CYMBALISTA, Renato** (2004) "Introducao a expressao gestao social da valorizacao da terra". En: Santoro (Org) *Gestao social da valorizacao da terra*, Caderno polis 9, Instituto Polis, Sao Paulo.

**SASSEN, Saskia** (1997) "Las ciudades en la economía global". Simposio *La ciudad Latinoamericana y del Caribe en el Nuevo Siglo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Barcelona.

**SASSEN, Saskia** (1999) (Primera edición 1991) *La ciudad global*. Nueva York, Londres, Tokio, Eudeba - Princeton University Press.

## Artículos de Fondo

---

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 8 – N° 8 (Octubre 2009) pp.229-252. ISSN 1666-6186

TRIVELLI, Pablo (2003) “Proyecto Portal Bicentenario: expresión de una nueva modalidad de intervenciones públicas en las ciudades chilenas” En: Carmona, Marisa (Ed.) *Globalización, Forma Urbana y Gobernabilidad. La Dimensión Regional y Grandes Proyectos Urbanos*, Universidad de Valparaíso y Technische Universiteit Delft, Valparaíso.