



CUADERNO URBANO. Espacio, cultura,

sociedad

ISSN: 1666-6186

cuadernourbano@gmail.com

Universidad Nacional del Nordeste

Argentina

Cuenya, Beatriz

La política urbana frente a la mercantilización y elitización de la ciudad: algunas reflexiones y referencias a la situación argentina

CUADERNO URBANO. Espacio, cultura, sociedad, vol. 21, núm. 21, noviembre, 2016,

pp. 167-194

Universidad Nacional del Nordeste

Resistencia, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369249450008>

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

## **La política urbana frente a la mercantilización y elitización de la ciudad: algunas reflexiones y referencias a la situación argentina**



**Beatriz Cuenya**

Beatriz Cuenya. Arquitecta y doctora en Urbanismo (TU Delft). Investigadora independiente del CONICET. Directora del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET).

**[beatrizcuenya@conicet.gov.ar](mailto:beatrizcuenya@conicet.gov.ar)**

### **Resumen**

Se reflexiona en este trabajo acerca del rol que puede jugar la política urbana en Argentina frente a la creciente mercantilización y elitización de la ciudad. Se entiende por esto un nuevo patrón de urbanización, enfocado en las necesidades del capital inmobiliario y de los escalones superiores de la sociedad, guiado por poderosas dinámicas público-privadas de ocupación y recalificación jerárquica del suelo, y cuyos resultados materiales son entornos urbanos exclusivos. El trabajo describe estos entornos en sus categorías paradigmáticas (las urbanizaciones privadas suburbanas y las nuevas centralidades en la ciudad compacta); luego examina las tendencias sociohistóricas que están en su base y finalmente aporta algunas ideas sobre los instrumentos de captura de plusvalía y las posibilidades que estos abren para lograr una ciudad más justa. Se hace referencia a la situación argentina a través de información de diversas fuentes, estudios propios y de otros autores sobre el tema.

### **Palabras clave**

Entornos urbanos exclusivos, capital inmobiliario, captura de plusvalías urbanas, ciudad justa.

### **Abstract**

**Urban policies with regard to the commodification and gentrification of the city: some thoughts and references to the argentine situation**

This paper deals with the role that urban policy can play in Argentina against the increasing commodification and gentrification of the city. By this we understand a new pattern of urbanization, focused on the needs of real estate capital and of high social level sectors, guided by powerful public-private dynamics of occupation and hierarchical recalification of land whose material results are exclusive urban environments. The paper describes these environments in their paradigmatic categories (suburban gated communities and new centers in the compact city). It then examines the historical social trends that are their basis and finally provides some ideas about surplus value capture instruments and the possibilities they open for a more socially fair city. Reference is made to the situation in Argentina using information from various sources, CEUR's own studies and the contributions of other authors on the subject.

### **Keywords**

Exclusive urban environments, real estate capital, surplus value capture instruments, fair city.

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Se reflexiona en este trabajo acerca del rol que puede jugar la política urbana en Argentina frente a la creciente mercantilización y elitización de la ciudad, entendiendo por esto un nuevo patrón de urbanización enfocado en las necesidades del capital inmobiliario y de los escalones superiores de la sociedad. En buena medida, este patrón expresa el proyecto espacial del capitalismo en su etapa globalizada. Está guiado por poderosas dinámicas público-privadas de ocupación y recalificación jerárquica de grandes parcelas de suelo que resultan estratégicas desde el punto de vista de su tamaño, localización y posibilidades de valorización. Los resultados de dichas dinámicas son entornos urbanos exclusivos.

Más allá de las diversas variantes y especificidades que estos presentan en cada contexto, en términos generales, su materialidad se traduce en mansiones rodeadas de cuidados jardines, condominios de departamentos de lujo con la gama de amenities más variadas y sofisticadas, oficinas premium con vistas fabulosas en edificios construidos con tecnología de vanguardia, centros comerciales de consumo de productos selectos, hoteles cinco estrellas de cadenas internacionales, entre otros equipamientos y servicios de excelencia. Muchos se localizan en sitios privilegiados en cuanto al paisaje (frentes de agua, zonas de bosques y reservas naturales, cercanía al mar o a la montaña), aunque las condiciones de originalidad pueden también crearse artificialmente, como señalaremos más adelante.

Si bien la mayor parte de estos entornos están cerrados o amurallados, no es este el rasgo que los define, porque los hay también abiertos y hasta incluso conectados con la ciudad mediante espacios públicos. Lo distintivo es precisamente su carácter exclusivo y homogéneo, esto es, su cualidad de alojar solo a algunos excluyendo a otros, la peculiaridad de ser lugares singulares y, por lo tanto, diferentes y diferenciadores con otros de su clase. No son lugares de acceso masivo porque solo resultan accesibles para segmentos sociales que están dispuestos a pagar muy altos precios por el privilegio de la exclusividad y la alta calidad de vida asociada a ella. Son entornos en los que, como mínimo, está garantizada la ausencia de suciedad, desorden, ruidos molestos, inseguridad y contaminación, rasgos que, con diversos grados, son propios del paisaje del resto de la ciudad.

---

*1. Este trabajo fue presentado en el Seminario Internacional El Derecho a la Ciudad en América Latina. Transformaciones económicas y Derecho a la Ciudad, organizado por el Grupo de Trabajo de CLACSO sobre El Derecho a la Ciudad, la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y el Instituto Gino Germani de la UNBA, y realizado en Buenos Aires, 24 y 25 de abril de 2015.*

No procuro analizar acá las consecuencias que provoca este patrón de urbanización: segregación residencial, nuevas formas fragmentación socio-espacial, procesos de gentrificación, riesgos de desastres ambientales cuando los barrios se construyen sobre humedales o cinturones verdes, enorme consumo energético, entre otros impactos bien estudiados por diversos autores. En cambio, me interesa reflexionar sobre cómo intervenir en este paisaje, desde la política urbana: ¿es posible favorecer una redistribución geográfica de los beneficios que se cristalizan en estos nuevos entornos exclusivos para volcarlos en zonas más desfavorecidas o gestionarlos desde la perspectiva de una ciudadanía más amplia?, ¿la política urbana puede contribuir a perfilar una geografía socio-espacial más justa? Se trata de preguntas que aluden a la dimensión geográfico-urbana de la distribución de la riqueza: una de las dimensiones del conflicto distributivo de la riqueza, que tiene a la ciudad como escenario, a la propiedad del suelo y al capital inmobiliario como segmentos sobre los que operar, y que identifica a la planificación urbana y a los instrumentos de captura de plusvalías urbanas, en manos de los gobiernos locales, como herramientas potencialmente poderosas para lograr esos objetivos.

El trabajo se divide en tres partes. En la primera se presenta un pantallazo sobre los entornos urbanos exclusivos. En la segunda se alude a las tendencias que están en la base de este nuevo patrón de urbanización. Finalmente, se plantean algunas reflexiones sobre la captura de plusvalía y la justicia espacial, procurando responder a las preguntas antes señaladas. Se hará referencia a la situación argentina, a través de información de diversas fuentes, estudios propios y de otros autores sobre el tema.

### Los entornos urbanos exclusivos y algunas de sus manifestaciones empíricas

Sin el afán de hacer ni una tipología ni una caracterización exhaustivas (lo que requeriría un análisis más profundo y sistemático), podemos distinguir dos grandes categorías de entornos urbanos exclusivos, desde el punto de vista de su localización en la metrópolis: a) las urbanizaciones privadas suburbanas y b) los grandes proyectos urbanos o nuevas centralidades en la ciudad compacta.

## Las urbanizaciones privadas suburbanas

Las urbanizaciones privadas suburbanas se multiplican y expanden en las periferias de prácticamente todas las ciudades del país. Implican la ocupación y transformación de suelo rural o periurbano en áreas cada vez más alejadas de la ciudad compacta, con la cual se comunican a través de sus propios helipuertos, sus servicios náuticos y/o nuevas autopistas o avenidas, cuya construcción, generalmente las precede. Algunas nuevas urbanizaciones han incorporado sus propios centros de transporte.<sup>2</sup> Con sus variantes funcionales y espaciales, las urbanizaciones privadas incluyen desde *countries*, clubes de chacra y barrios privados hasta pueblos privados y ciudades-pueblo o mini ciudades.<sup>3</sup>

La expansión de estas urbanizaciones a lo largo del tiempo se ha reflejado en la diversidad de tipologías y de productos que ofrecen.<sup>4</sup> Tienen un nivel variable de servicios y equipamientos. Pero, además del club house, comercios las veinticuatro horas, canchas de tenis, campos de golf y polo, las más exclusivas disponen servicios más sofisticados, como spa termales, marinas, caballerizas, escuelas bilingües internacionales, centros de salud y hoteles cinco estrellas, entre otros. Las urbanizaciones privadas construidas en lugares turísticos combinan los servicios de primer nivel con los paisajes espectaculares que brinda su emplazamiento frente a lagos, lagunas, montañas, playas, viñedos o incluso bosques en reservas naturales.<sup>5</sup>

Las urbanizaciones privadas han sido bien estudiadas por varios investigadores en Argentina (LACARRIEU Y THUILIER, 2001; SVAMPA, 2001; ARIZAGA, 2004; VIDAL-KOPPMAN, 2008 y 2014; JANOVSKA, 2005; GÓMEZ, 2010, entre otros). Para 2014

---

2. Por ejemplo, Pilar Bicentenario, en el partido de Pilar, contempla un centro de transferencia de pasajeros que incluye un nuevo servicio de tren directo que conectará Pilar con Ciudad Universitaria y Retiro, una terminal de autobuses de corta, media y larga distancia y estacionamiento para 920 autos y una estación de servicio. Proyecto presentado en la última Exposición de Real Estate, en la ciudad de Buenos Aires, agosto de 2016 (CEDU. SITIO WEB, NOTICIAS).

3. Se excluyen los condominios orientados más a las clases medias y caracterizados por incluir unidades de vivienda de pequeñas dimensiones, aunque también existen los condominios premium <http://servicioinformativodelaconstruccion.com/primer-condominio-premium-en-canning>.

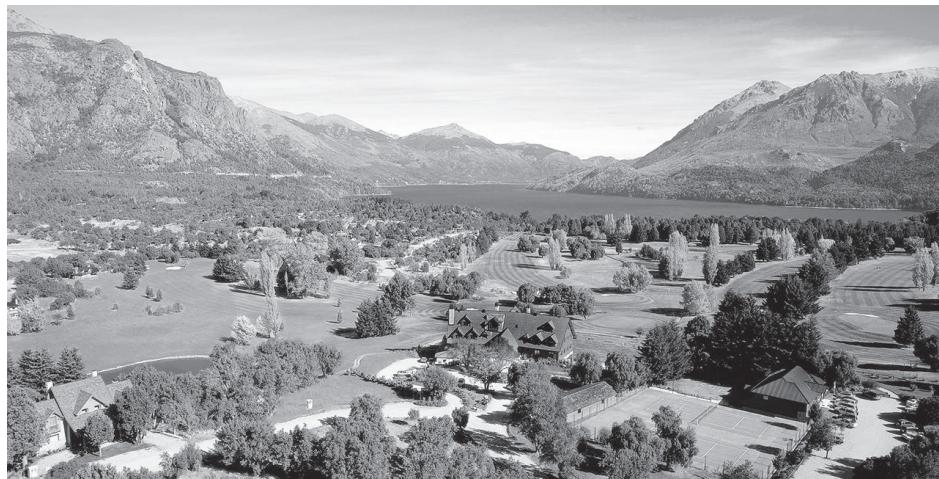
4. La definición y evolución en el tiempo de la tipología de urbanizaciones privadas puede verse en VIDAL-KOPPMAN, 2008 y 2014.

5. Algunos ejemplos de *countries* en lugares turísticos son: Arelaquen Golf & Club en Bariloche, con 800 ha, de las cuales 500 pertenecen a una reserva natural; Rairai, en San Martín de los Andes, está rodeado de un bosque de cipreses y posee vistas al cerro Chapelco; Algodón Wine, en San Rafael, Mendoza, combina el paisaje de la cordillera con viñedos que dan la posibilidad de obtener una renta por la producción de vinos; Costa Esmeralda, en Pinamar, tiene 1000 ha y 3200 m sobre la playa (Clarín 70 años, 2014).

*6. Los 550 emprendimientos privados albergan 120.000 unidades funcionales y 60.000 viviendas, de las cuales, el 50 % (30.000) tiene destino de vivienda principal. La evolución de este patrón de urbanización en los últimos treinta años resulta sorprendente. Muestran un explosivo aumento en los valores de todas las variables consideradas, especialmente la superficie de suelo ocupado, que pasó de 5300 ha (1980) a 15.000 ha (2000) y 39.500 (2010). La expansión mayor se verificó en el tercer cordón (51 % de las 550 urbanizaciones) y en la Zona Norte (58 % de las 550 urbanizaciones). La información procede de un informe elaborado por Mario Ríos, presentado en el II Simposio Internacional Inmobiliario realizado en San Isidro en 2010 (Ríos, 2010: 5).*

*7. Luego de procesar más de 60.000 datos, se obtuvo una base fiable de 46.702 casas sobre lote propio, que es de la que surgen los valores medios para cada una de las localizaciones. Los valores surgen de la combinación de metodologías del ámbito de la valuación inmobiliaria con el complemento de los nuevos recursos que pone a disposición la tecnología.*

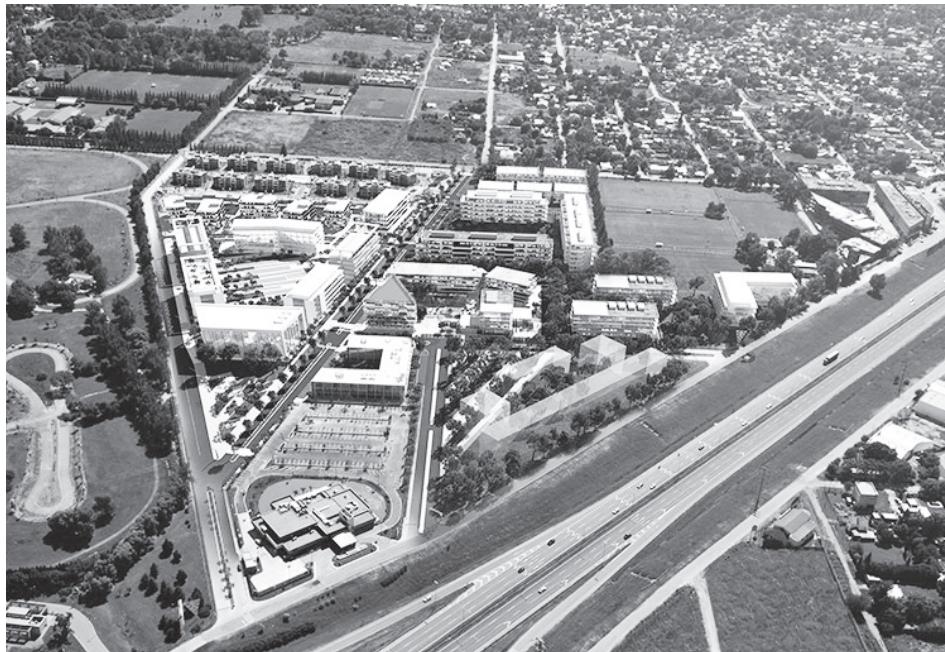
son mil los emprendimientos cerrados en todo el país, con 100.000 unidades habitacionales, de las cuales el 80 % se localiza en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (FEDERACIÓN ARGENTINA DE CLUBES DE CAMPO, 2014). En el AMBA, los 140 barrios privados que existían a comienzos de la década de los 90 se cuadruplicaron en 20 años. En 2010 se contabilizaban 550 barrios cerrados y countries, que alojaban a 150.000 personas en forma permanente, en una superficie de casi 400 km<sup>2</sup>, que duplica a la de la ciudad capital<sup>6</sup> (Ríos, 2010: 5).



**Imagen 1.** Aralauquen Golf & Club

Fuente: Clarín 70 años. Countries

Relevamientos recientes muestran que las urbanizaciones privadas en barrios ubicados en el corredor norte del AMBA son las que exhiben los mayores valores medios de cotización de viviendas sobre lote propio. Corresponden a Santa María de Tigre (U\$S 615.000), Ayres de Pilar (U\$S 597.500), Nordelta (U\$S 570.000) y Acasusso (U\$S 550.000). También se constata que los lugares con mayor cantidad de propiedades cuyo precio de venta publicado supera el millón de dólares se encuentran en barrios privados de Tigre (luego siguen propiedades en Palermo, Belgrano, Recoleta, San Isidro y Vicente López). Los valores por metro cuadrado se acercan a los 10.000 dólares (REPORTE INMOBILIARIO.COM, 2016).<sup>7</sup>



**Imagen 2.** Aires Vila en Pilar  
Fuente: Clarín 70 años. Countries.

Del universo de urbanizaciones privadas en ese corredor Norte, la mini ciudad Nordelta ha sido un caso paradigmático muy estudiado. Lanzado en 1999, a treinta kilómetros del centro de la ciudad de Buenos Aires, Nordelta se presenta como el emprendimiento urbanístico más importante de Argentina y uno de los complejos integrales más grandes de América Latina: *“Sobre una superficie de 1700 hectáreas, cubre todos los aspectos que una comunidad requiere: dos centros médicos, cinco colegios, un centro comercial con más de 100 locales y cinco salas de cine, club deportivo, cancha de golf de 18 hoyos diseñada por Nicklaus, un paseo gastronómico con varios restaurants, salida al canal mayor del río Luján, lago central de 180 hectáreas, cuatro bancos, dos estaciones de servicio y un hotel 5 estrellas. Actualmente más*

8. Philippe Starck participó también en el proyecto del hotel Faena + Universe en Puerto Madero.

*de 35.000 personas viven en los 24 barrios que cuentan con la infraestructura de servicios más moderna y fueron desarrollados para distintos públicos; 12 de ellos ya en pleno funcionamiento, 4 recientemente entregados y el resto en desarrollo. Hay más de 2800 casas terminadas y más de 4000 condominios” (NORDELTA. SITIO WEB).*

Si bien la oferta de productos es amplia (ya que sus catorce barrios apuntan a segmentos particulares del mercado), Nordelta ofrece emprendimientos para los más altos niveles de ingresos. Un ejemplo notable es un nuevo proyecto de viviendas que, con una inversión de cincuenta millones de dólares, lanzará la empresa de desarrollos inmobiliarios fundada por el diseñador Philippe Starck y su socio inglés, John Hitchcox. La firma Yoo cuenta en la actualidad con cincuenta emprendimientos habilitados o en construcción en más de una docena de países, incluido Uruguay.<sup>8</sup>



**Imagen 3. NORDELTA**

Fuente: <http://www.nordelta.com/nordelta-hoy/>

Los habitantes de YooNordelta podrán disfrutar de vivir en un ámbito seguro, rodeados de uno de los mejores campos de golf de Sudamérica, diseñado por Jack Nicklaus, a orillas del lago y a pocos minutos del shopping, los cines, la marina y el polo gastronómico de Nordelta. YooNordelta contará con el YooFit, un espacio diseñado especialmente para la actividad física y el relax. Este espacio será equivalente a los que hoy se instalan en lujosos cruceros y spa del mundo. Contará con salas de masajes, sauna y sala de relax. Además, los habitantes de YooNordelta podrán disfrutar de un gran *decksolarium*, múltiples piscinas, servicio de conserjería, bar, vestuarios, *laundry* y servicio de *housekeeping* opcional, entre otros (CEDU.com.ar, 2010 sobre la base de información suministrada por Nordelta).

De manera semejante a la explosión de urbanizaciones privadas que desde la década de los 90 se produjeron en la zona norte del AMBA, en la última década (entre 2005 y 2015) nuevas urbanizaciones privadas surgen y se desarrollan en áreas de expansión al sudoeste de la región metropolitana. A partir de la disponibilidad de tierras más baratas que en el norte y la mejora de rutas y accesos, se proyectan y construyen decenas de megaemprendimientos en zonas como el Corredor verde (que conforman Canning, San Vicente y Ezeiza) y en el área que bordea la autopista Ricchieri y Buenos Aires-La Plata, con buenos accesos a la capital.

Un ejemplo notable de estas megaurbanizaciones privadas más recientes es Área 60: “una ciudad en medio de la naturaleza” (Argenprop.com, 2015). Ubicada en el km 64 de la ruta 2 (entre los partidos de Brandsen y La Plata) sobre 815 hectáreas, esta miniciudad tendrá diecinueve barrios privados que podrán compartir una cancha de golf de dieciocho hoyos, un hotel, un spa, un colegio bilingüe internacional, un centro médico, un *skatepark*, un club de jóvenes, un centro comercial, equipamientos de recreación y espaciamiento y otros servicios vinculados con actividades deportivas.

El interior de esta miniciudad se destaca por su original exclusividad el barrio La Victoria. Sus destinatarios son usuarios ligados a un deporte considerado de élite: el polo. El barrio cuenta con lotes de unos 1300 m<sup>2</sup> y ofrece los siguientes atractivos: “*canchas de polo, una de taqueo, sector de caballerizas y un Polo Club, para los amantes de este deporte. El predio, además, ofrece cuatro caballos argentinos de la mejor línea de sangre del país y uno de sangre polo inglés/criollo de handicap medio, línea intermedia y semiprofesional. Asimismo, hay un espacio con productos referentes al polo, como monturas, riendas, frenos, cabezadas y tacos, entre otros, que pueden ser adquiridos allí, con especialistas que asesoran respecto a las necesidades de cada polista*” (ARGENPROP.COM, 2015).



**Imagen 4.** Área 60 con oferta deportiva

Fuente: Fuente: Clarín 70 años. Countries

### Los grandes proyectos urbanos o nuevas centralidades

Los grandes proyectos urbanos o nuevas centralidades se localizan en la ciudad compacta, en grandes áreas dentro del perímetro urbano, privilegiadas en cuanto a su accesibilidad y paisaje (frentes ribereños). Son operaciones de reurbanización y refuncionalización de suelo previamente urbanizado pero que quedó vacante o semivacante por el declive de sus usos previos: típicamente grandes predios ferroviarios o portuarios. Estos megaproyectos podrían ubicarse en el top del ranking de los entornos urbanos exclusivos, ya que comprometen inversiones multimillonarias, alojan un conjunto de infraestructuras y servicios de usos mixtos de muy alta gama y atienden una demanda de elevado poder adquisitivo compuesta por empresas, inversores y usuarios de nivel local, nacional e internacional, inclu-

yendo el turismo internacional. Tal vez una diferencia con las urbanizaciones suburbanas está dada por la fuerte presencia de oficinas corporativas, servicios premium a la producción y turismo internacional. Los grandes proyectos urbanos en Argentina han comenzado a recibir una atención creciente desde diversas perspectivas analíticas (ABBA, 2008; CUENYA, 2009 Y 2011; CUENYA Y CORRAL, 2011; CUENYA, VAINER Y NOVAIS, 2013; GARAY, 2002; GARAY ET ÁL., 2013; KOZAK, 2013; JAJAMOVICH, 2013, entre otros).

Expresiones paradigmáticas de grandes proyectos urbanos en nuestro país son Puerto Madero en Buenos Aires y Puerto Norte en Rosario, aunque hay decenas de nuevos megaemprendimientos que, con distintos grados de concreción, se localizan en la Región Metropolitana de Buenos Aires y en diversas ciudades del interior. Un relevamiento preliminar que realizamos en 2013 nos permitió identificar veintiún nuevos megaemprendimientos proyectados o en marcha. Totalizan más de 2000 hectáreas de suelo destinadas a usos mixtos: residencias, oficinas corporativas y particulares; corredores gastronómicos, comercios, centros de eventos y convenciones, culturales, hotelería, clubes deportivos y náuticos, centros de entretenimiento.

Puerto Madero exhibe el primer puesto como la zona más cara de la ciudad de Buenos Aires, por la homogeneidad de los valores de los inmuebles, si bien existen cotizaciones en otras zonas de la ciudad con precios similares o incluso por encima de las que se registran como promedio para Puerto Madero (REPORTE INMOBILIARIO.COM, 2016). Los relevamientos y análisis realizados por agentes inmobiliarios muestran que la superficie construida y los valores del suelo e inmuebles fueron en constante aumento en este barrio, desafiando los peores pronósticos. Luego de la crisis de 2001, y en poco más de una década, el valor promedio de la superficie construida se apreció en un 200 %: el precio de oferta del metro cuadrado residencial pasó de U\$S 1700 en 2002 (valor irrisorio comparado con los precios internacionales poscorralito) a un valor considerado récord de más de U\$S 5000 en 2015 y de U\$S 6000 en 2016, para unidades aún en construcción.

En Rosario, el gran proyecto urbano Puerto Norte llegó a concentrar el 70 % de la superficie construida dentro del segmento de alta gama que, por otra parte, fue el que registró el mayor incremento en la primera década de este siglo. El metro cuadrado en Puerto Norte se apreció más de un 77 % en apenas cuatro años (Reporte inmobiliario, 2011). Rosario ha sido uno de los epicentros de mayor crecimiento en desarrollos inmobiliarios en los últimos años.



**Imagen 5.** Puerto Madero  
Fuente: Puerto Madero sitio web

Pese a que la homogeneidad y los elevados valores inmobiliarios son elementos que recortan a estos grandes proyectos del resto de la ciudad, los diversos emprendimientos que se construyen dentro de sus perímetros compiten entre sí por ser identificados como verdaderos íconos urbanos. Pronto Puerto Madero será no solo el barrio más costoso, sino también el más nuevo y el más alto de Buenos Aires. Tendrá el rascacielos más alto de toda Sudamérica: The Link Towers, con un total de 52.000 m<sup>2</sup> construidos (dos torres de treinta pisos cada una, con un total de 260 departamentos, además de seis townhouses con vista al dique). La promoción de este emprendimiento indica sus atractivos: “*En lo más alto, un sky bar para cenas sociales y de trabajo, dominará el lujoso desarrollo en el que los valores se posicionan entre U\$S 4000/4500 x m<sup>2</sup> y la financiación se extiende por 30 meses, al igual que la obra. Link Towers nace con el concepto de integrar la vida social y laboral con el objetivo de que el hombre de negocios pueda optimizar mejor su tiempo y calidad de vida. Los amenities de lujo y los servicios propios de las mejores cadenas hoteleras lo terminan de definir como un complejo que resaltará sobre el skyline porteño*”, destaca Rodrigo Fernández Prieto, director del grupo desarrollador y CEO de Intelligent” (ARGENPROP.COM, 2016).

En Puerto Norte, el complejo Forum Puerto Norte también sorprende por su calidad e innovación. “*Forum Puerto Norte, que lleva adelante la desarrolladora TGLT, de la mano de Foster & Partners, se desarrolla actualmente a orillas del río Paraná, a pocos minutos del centro de*

*la ciudad de Rosario. Contempla nueve edificios residenciales, dos cuerpos de oficinas, locales comerciales, áreas recreativas y una guardería para 100 embarcaciones. La puesta en marcha involucra el reciclado de una gran parte del patrimonio edilicio de la emblemática Maltería SAFAC, recuperando el esplendor arquitectónico y valor patrimonial de un complejo de 1890”* (TGLT SITIO WEB).

### Tendencias asociadas la elitización de la ciudad

Ese nuevo patrón de urbanización que hemos descrito puede asociarse con procesos o fuerzas que lo impulsan, tanto desde el lado de la oferta (la producción de los entornos exclusivos) como de la demanda (el consumo de dichos espacios). Nos referiremos acá a dos de ellas: el protagonismo del capital inmobiliario en el desarrollo urbano y la conformación de una nueva élite de consumidores.



**Imagen 6.**  
*Forum Puerto Norte.*  
Fuente: [www.elinmobiliario.com](http://www.elinmobiliario.com)

El rol de la política urbana, que favorece las inversiones inmobiliarias, es otra de las fuerzas principales que explican el nuevo patrón de urbanización, aunque ya ha sido suficientemente estudiado, por lo que no nos detendremos en este tema. Basta señalar que, particularmente durante los 90 y bajo la enorme influencia que ejerció el neoliberalismo como ideología global, una oleada de políticas urbanas priorizaron los intereses del capital y se orientaron ellas mismas o bien por una lógica empresarial como en Puerto Madero (privatizando suelo público sin redistribuir las plusvalías capturadas), o bien por una lógica de laissez faire, como la que predominó en la no regulación del mercado del suelo para la producción de countries y barrios privados, en cuyo caso los municipios simplemente se limitaron a autorizar y facilitar las operaciones inmobiliarias sin capturar las plusvalías generadas por las actuaciones públicas (obras de infraestructura y regulaciones urbanísticas). Hay que decir que esta política de laissez faire viene de mucho antes (marco regulatorio de la década de 1970), a diferencia de la política de cuño empresarialista que manejó la Corporación Puerto Madero que aparece como algo nuevo en la década de los 90.

### El rol protagónico del capital inmobiliario y del marketing inmobiliario

Hay consenso entre los analistas en que el capital inmobiliario ha asumido un rol protagónico en la transformación del entorno construido experimentado por las principales ciudades del mundo en las últimas cuatro décadas.<sup>9</sup> Desde fines de la década los 70 se viene registrando una intensificación en la oferta de capital inmobiliario, de base legal e ilegal, altamente especulativo y altamente móvil que considera a la tierra y a los bienes raíces como medios privilegiados para su valorización. El proceso ha sido calificado por DE MATTOS como de una intensificación de la mercantilización del desarrollo urbano (DE MATTOS, 2008). Concretamente, se observa que los lobbies inmobiliario y de la construcción se convirtieron en fuerzas poderosas en la transformación y reconfiguración de las ciudades. Su interés de orientó especialmente a satisfacer las demandas de los sectores de altos ingresos, de los cuales obtienen la mayor parte de sus beneficios (HARVEY, 2005 y 2012). Esta tendencia viene ocurriendo en todo el mundo gracias al levantamiento de las restricciones a la inversión extranjera directa, la desregulación de los mercados financieros (en los que los gobiernos tienen una participación mínima), el aumento de la especulación y el endeudamiento (SASSEN, 1997).

Pero, si bien es cierto que tal protagonismo del capital inmobiliario y su alta volatilidad se vinculan con la globalización, siempre ha habido una conexión entre los ciclos del capital

a nivel macro y el desarrollo urbano. Como han señalado los grandes teóricos urbanos, la historia mundial de la urbanización muestra que el capital, por su propia naturaleza, crea continuamente excedentes que, cuando no tienen dónde ser colocados, terminan volcándose en el desarrollo urbano, a través de la expansión geográfica y la reorganización espacial del entorno construido. Esa reorganización se ha traducido en un paisaje material cambiante y adaptado a las necesidades del capital en cada época; un paisaje que se construye, se destruye y reconstruye generalmente en épocas de crisis y restructuración. Y, como siempre ha ocurrido, esa transformación urbana siempre fue motorizada por la búsqueda de renta y beneficios producidos en el mercado del suelo y en la industria de la construcción y también en la actividad financiera que las acompaña (CASTELLS, 1989; HARVEY, 2005).

La gravitación del capital inmobiliario en el desarrollo urbano conlleva la activación de las rentas del suelo, especialmente de las rentas monopolistas, y, con ello, se refuerza el poder de la propiedad privada sobre determinadas porciones del planeta: los lugares especiales, originales, excepcionales. Es esta una de las fuentes de rentabilidad en los nuevos barrios de lujo construidos en lugares naturalmente privilegiados o artificialmente convertidos en lugares privilegiados por el capital inmobiliario.

En ese último caso, lo notable es que las cualidades de excepción son creadas mediante inversiones y acrecentadas a través del marketing; un marketing que fomenta la excepcionalidad y originalidad de los lugares para producir rentas monopolísticas. Así, por ejemplo, se sabe que el valor promedio de los emprendimientos ubicados sobre los frentes costeros o con frentes a lagunas puede variar a favor del desarrollador entre un 20 y 40 % con respecto a los que no poseen esa posibilidad.<sup>10</sup> Sobre esa base empírica, la promoción inmobiliaria actúa creativamente, como lo hace la empresa chilena Crystal Lagoons, que aporta espejos de agua a desarrollos inmobiliarios, capitalizando esa cualidad creadora de un valor extra. La propuesta fue transmitida así por su gerente: *“Nuestras lagunas no son simples espejos de agua, sino un nuevo concepto y tecnología, único en el mundo, que permite construir y mantener cuerpos de agua en estado absolutamente cristalina de tamaños ilimitados y a muy bajo costo. Es por esto que las lagunas cristalinas de Crystal Lagoons son una verdadera revolución capaz de convertir a un proyecto en un suceso inmobiliario en cuanto a precios y velocidad de ventas, incluso en períodos de crisis. (...) Actualmente, las lagunas cristalinas son un elemento gravitante en la decisión de compra. Se trata de un amenity sumamente atractivo, una gran ventaja competitiva respecto de otros proyectos que prácticamente elimina la competencia”* (REPORTE INMOBILIARIO.COM, 2011).

---

*9. El capital inmobiliario alude a empresas constructoras y desarrolladoras, promotores inmobiliarios y crédito bancario.*

¿Cómo se ha manifestado el protagonismo del capital inmobiliario en Argentina? Diversos informes coinciden en señalar que el incremento de las inversiones en el mercado de bienes raíces en América Latina y en Argentina se ha verificado no solo durante el período en el que se registró el boom inmobiliario en todo el mundo, sino incluso después de 2008, cuando devino el *crack*. De acuerdo con un estudio a cargo de Reporte Inmobiliario, desde diciembre de 2001 (cuando el peso era convertible en un dólar) y hasta julio de 2015 (cuando estaba restringido el acceso al mercado oficial de cambio), la inversión en el mercado de bienes raíces en Argentina logró rendimientos positivos si se la compara con otras variables que suelen servir de referencia para el análisis económico: el valor inmobiliario creció más que la inflación, que el dólar y que sus propios costos de construcción. Mientras que el dólar aumentó entre nueve veces (oficial) y catorce veces (paralelo), los precios subieron trece veces, los salarios algo más de quince veces y el costo de construcción se multiplicó por veinticinco, el valor promedio de departamentos localizados en la ciudad de Buenos Aires (Almagro y barrio Norte) aumentó entre treinta y veinticinco veces (REPORTE INMOBILIARIO.COM, 2015).

El crecimiento experimentado por el sector de bienes raíces se ha sustentado tanto en la colocación de capital inmobiliario nacional y extranjero como en la absorción de excedentes generados en la actividad agrícola (particularmente en la soja) y en la industria. En Rosario, por ejemplo, llaman al fenómeno “ladrillos de soja”, para ilustrar claramente que el avance de los emprendimientos inmobiliarios en la ciudad se explica principalmente por el derrame de los ingresos del sector agropecuario.

Las empresas que participaron en este proceso son algunas contratistas de obras públicas del Estado, pero también nuevas empresas desarrolladoras, que van desde conglomerados económicos surgidos en la etapa de privatización de las empresas públicas, hasta empresas medianas o familiares que sumaron al capital inmobiliario, capital de origen no inmobiliario procedente del campo, de cadenas comerciales, del sector financiero u otros sectores de la economía. Algunas empresas desarrolladoras locales crecieron y se expandieron con el aporte de capitales externos. Las más exitosas lograron tener alcance regional e internacional.

Las desarrolladoras, como sostiene el analista del mercado TABAKMAN (REPORTE INMOBILIARIO, 2006), no solo son un tipo de empresas relativamente nuevas en nuestro país, sino que además, a tono con las tendencias internacionales en el mercado inmobiliario, reemplaza-

ron en su liderazgo a las empresas constructoras e inmobiliarias clásicas. Mientras estas últimas se hacen cargo de las tareas de construcción y comercialización, respectivamente, la tarea de las desarrolladoras está focalizada en “*la detección de los terrenos, el armado de los grupos de inversores, la definición del producto, el gerenciamiento de la elaboración del proyecto y de la construcción y de la conducción de la venta*”. Pero, lejos de estar cargadas de tareas administrativas, las tendencias más recientes muestran una evolución hacia firmas en las que se minimizan los activos físicos. Los nuevos desarrolladores tienen corporaciones virtuales donde lo que se venden son marcas: “*creatividad, imaginación, iniciativa, innovación, lo intangible, el diseño*” (TABAKMAN, 2005).

Un ejemplo muy ilustrativo de estos nuevos agentes del mercado de bienes raíces de productos exclusivos es el desarrollador estrella de Puerto Madero, Alan Faena. Se trata de un empresario nacional exitoso que viene del rubro textil y que, aun siendo muy joven, fundó Faena Properties: una empresa alimentada por inversores extranjeros entre los que figuran un fondo de inversión norteamericano y un fuerte inversionista ruso que es el principal accionista de una empresa petrolera con enormes retornos. Después de construir edificios emblemáticos en Puerto Madero, Faena Properties invirtió también fuera del país. Actualmente Faena Group (Faena Properties, más Faena Products y Faena Hotel & Universe) es una empresa internacional cuyo objetivo apunta a “*reinventar el estilo de vida de la nueva cultura mundial*”. Para vincularse con el público internacional, la compañía ha trabajado con firmas líderes con las que instrumentó una fuerte estrategia virtual comunicacional (sitio Web de Faena Properties). Sin dudas, este enfoque innovador le ha traído a Faena grandes beneficios. En 2012 la empresa vendió en sesenta millones de dólares un exclusivo *penthouse* en Miami Beach, que pasó a ser la propiedad más cara vendida en la historia del estado de Florida.<sup>11</sup>

En el mercado de las urbanizaciones privadas, la constructora de Nordelta, Consultatio Real Estate, es otro ejemplo de nueva desarrolladora que, en las últimas tres décadas, ha participado activamente en cuatro submercados en Argentina y en el exterior (Río de Janeiro, San Paulo, Nueva York, Miami): desarrollo de ciudades pueblo (Nordelta y Puertos), torres residenciales de alta gama, venta y alquiler de edificios de oficinas AAA y complejos turísticos. Según su sitio Web, por más de treinta años Consultatio Real Estate se ha dedicado exitosamente al desarrollo de emprendimientos inmobiliarios innovadores, de gran categoría en ubicaciones privilegiadas, bajo la dirección de su fundador, presidente y socio mayoritario Eduardo F. Costantini.

---

10. En Argentina un relevamiento de precios realizado por Reporte Inmobiliario informa sobre esa tendencia y concluye que los tres desarrollos inmobiliarios de gran escala más exitosos tienen una relación directa con el agua: Puerto Madero, Puerto Norte (Rosario) y Nordelta.

Otro caso interesante en el interior del país lo aporta la empresa más importante de grupo Edisur, cuya estrategia de crecimiento se basó en profundizar el modelo “Desarrollador de Desarrollistas” para generar alianzas con inversores. Este modelo consiste en que el Grupo Edisur aporta la tierra, el proyecto y su *know-how* para llevar adelante emprendimientos en distintas escalas, con inversores o desarrollistas que participan en el financiamiento del producto. Los resultados del balance muestran la visión de la empresa de continuar incorporando tierras para desarrollos a gran escala, consolidando los beneficios debido a la revalorización de los terrenos que acompañan el desarrollo de proyectos. Enfocados en el largo plazo, durante 2015 Edisur SA adquirió 327 nuevas hectáreas ubicadas en la zona sur de la ciudad de Córdoba, 95 % de las cuales se incorporan a Manantiales, el mayor emprendimiento de la empresa. Cerró su balance 2015 con una utilidad superior a los setenta y cinco millones de pesos, un 71 % más que el año anterior (CEDU, julio de 2016).

Un último ejemplo para ilustrar la globalización de las desarrolladoras locales que operan el mercado de urbanizaciones exclusivas es la alianza entre la firma Ginevra (que operó en Puerto Madero) y Sotheby's International Realty, cuya famosa casa matriz se dedica en Londres a las subastas de lujo. La alianza busca potenciar la demanda internacional concretando emprendimientos de lujo. Sotheby's International Realty es el emprendimiento inmobiliario de la firma madre, una verdadera red de franquicias que conecta al empresario de Hong Kong con un agente inmobiliario en Buenos Aires, Nueva York o París. Para el mercado inmobiliario, en donde lo que importa es el conocimiento de la localidad, el terreno, el barrio, que un emprendimiento de estas características exista es una oda a la globalización y las nuevas tecnologías: las comunicaciones, de alguna manera, posibilitaron la relación entre los diferentes puntos de la red para dar respuesta a las necesidades, también, de un consumidor que piensa globalmente. En la Argentina, buscaron el socio apropiado. Tenía que ser alguien dentro del llamado Real Estate de lujo y Ginevra, con sus proyectos en Puerto Madero (se destaca, sin dudas, la mega-torre de Madero Harbour) cumplía los requisitos (GINEVRA-HOME.COM).

En el marco de discusión de la política urbana, lo destacable es que muchas de estas empresas han adquirido un alto nivel de profesionalización; las más importantes articulan todas las fases del negocio, tienen financiamiento propio o lo consiguen del sector financiero, tienen gran capacidad de gestión y de lobby sobre los aparatos públicos, y terminan ejerciendo una poderosa influencia en las maneras en que se construye y se estructura la ciudad.

Como he señalado en trabajos previos, junto con las grandes empresas, operan también otros grupos de desarrolladores, llamados en Argentina desarrolladores de corto plazo porque entran y salen del mercado sostenidos por el financiamiento de la venta anticipada de los inmuebles. A su vez, los agentes que alimentan este financiamiento en la preventa consisten en una gran masa de pequeños y medianos inversores que, en lugar de colocar sus ahorros en los bancos los volcaron al mercado de bienes raíces, que pasó a ser visto como algo más atractivo y menos riesgoso. Puerto Madero está considerado como “la meca de este tipo de inversores”, ya que los más hábiles y especulativos lograron duplicar su capital en el transcurso de pocos años debido al constante incremento en los valores del metro cuadrado de suelo y departamentos (CUENYA, 2011). Los fideicomisos son herramientas creadas para posibilitar y facilitar este encadenamiento en los procesos de financiación de inmuebles (SOCOLOFF, 2013).

### La conformación de una nueva élite de consumidores

La segunda tendencia que quiero marcar tiene que ver con el hecho de que los nuevos espacios construidos, sus funciones, sus formas, sus estándares de calidad, su prestigio y sus significados son la expresión de una determinada sociedad que demanda esos espacios, de acuerdo con sus necesidades e intereses, sus pautas de consumo y su capacidad y disposición de pago.

La sociedad urbana que se ha ido conformando en las últimas décadas es una sociedad altamente polarizada, en la cual los sectores que han ganado y se han enriquecido enormemente con los cambios en la economía y en los mercados de trabajo, con la innovación tecnológica, la desregulación gubernamental y con los subsidios estatales incluyen tanto los multimillonarios propietarios del capital y de los activos (aquellos que fundamentan una demanda corporativa) como una nueva élite de consumidores-usuarios individuales.

PIKETTI (2015) —para mencionar un autor cuya obra reciente ha tenido mucho impacto internacional—, después de estudiar la distribución del ingreso en los tres últimos siglos (principalmente para los países desarrollados, pero también para las naciones en desarrollo, incluyendo algunos datos sobre la Argentina), sostiene que mientras en la sociedad industrial el fundamento de la desigualdad estaba centrado en el conflicto entre capital-trabajo, en las últimas décadas se observan dos situaciones nuevas. Por un lado, hay una enorme concentración de la propiedad del capital. La distribución de los beneficios del capital entre

---

11. Según Infobae, el departamento, de 3800 metros cubiertos, tiene ocho dormitorios y es parte del complejo Faena House, diseñado por Foster + Partners (prestigioso estudio ganador del premio Pritzker), un condominio de dieciocho pisos compuesto de cuarenta y dos viviendas sobre Collins Avenue, en Miami Beach. A la superficie del penthouse se suman 3000 metros cuadrados de parque y una terraza con una pileta de más de veinte metros de largo y vista no solo al mar, sino al paisaje de la ciudad de Miami. El complejo cuenta además con un fitness center, una playa privada y —en el estilo que caracteriza a Faena— además incluye un área con propuestas gastronómicas, culturales y de compras, obra del arquitecto Rem Koolhass (Infobae, septiembre de 2015). <http://www.infobae.com/2015/09/25/1758023-alan-faena-vendio-un-penthouse-miami-usd-60-millones/>.

pequeños, medianos y grandes accionistas es extremadamente desigual (aunque esto ha siempre más o menos así, dice PIKETTI). Por otro lado, se constata como un fenómeno más llamativo una profunda desigualdad dentro del mundo del trabajo: hay una desigualdad muy grande de sueldos entre obreros e ingenieros, entre científicos y políticos, entre artistas y personajes de la farándula; en definitiva, entre una gran masa de asalariados y una reducida élite de directivos y personajes que tienen capacidad para fijar sus propios ingresos.

La organización no gubernamental española Oxfam Intermón (que presenta informes basados en los estudios sobre economía global) coincide en que los crónicos desequilibrios en la distribución de la riqueza se han acentuado en el mundo y que la élite económica se escinde cada vez más del resto: el número de millonarios en dólares pasó de 10 millones de personas en 2009 a 13,7 millones en 2013; y las 85 personas más ricas del planeta (según las listas de Forbes y del Credit Suisse) poseen la misma fortuna que la mitad más pobre de la humanidad. Las razones de la desigualdad, especialmente a partir de 2007, parecen estar basadas en el retroceso en la escala social de las clases medias más que en la multiplicación de los beneficios de los ricos (que los han multiplicado, aunque no tanto como en la etapa anterior). Muchas de aquellas personas que se sintieron parte del progreso y de las clase medias forman parte ahora de ese grupo que el Banco Mundial denomina “los vulnerables” o el “precariado”: familias que mejoraron, pero que han perdido de modo acelerado parte de lo avanzado. La combinación es letal: más desigualdad, más pobreza (EL PAÍS.COM, 2016).

En Argentina, diversos diagnósticos muestran que, superada la crisis de 2001, ha habido una mejora en la distribución de la riqueza entre capital y trabajo que ha hecho que los asalariados se apropien de una proporción creciente del PBI, gracias a la orientación del gasto público y a las políticas tributarias del Estado. Simultáneamente, por otro lado, el crecimiento económico ha permitido también un extraordinario incremento de los beneficios y de los patrimonios de las clases medias altas y de las principales fortunas del país. Según el ranking 2013 de los argentinos más ricos (publicado por la edición local de la revista Forbes), el conjunto de los patrimonios de los quince millonarios argentinos más ricos se ubica solo un 3 % por debajo de las reservas internacionales de nuestro país, en el que viven cuarenta millones de personas. En el ranking de 2016 de la misma revista, la exclusiva lista de las 1800 personas que tienen más de mil millones de dólares incluye cuatro argentinos. Entre los quince argentinos más ricos, cuatro tienen vinculación con el *real estate*.<sup>12</sup>

Pero lo que me interesa resaltar es que la conformación de estas élites empresariales e individuales de altos ingresos es lo que explica la existencia de una demanda dispuesta a pagar precios también muy altos para vivir en entornos exclusivos. Junto con los cambios en los niveles de ingreso, parecen haber ocurrido también mutaciones en la orientación cultural, en las preferencias y en los patrones de vida y trabajo de esta nueva fracción social de ingresos medio-altos y altos que la ha predisposto a vivir ya sea en el centro de la ciudad, ya sea a mudarse a los suburbios. Pero lo central, entonces, es reconocer la aparición de estratos sociales específicos que actúan como demandantes. Sus prácticas de consumo, en términos de gastos, gustos culturales y preferencias, han permitido asociarlos en muchas ciudades del mundo con géneros o estilos que se definen como “vanguardia”, “comida gourmet” y “cultura postmoderna”.

En nuestro medio local, la “aristocracia de los nuevos ricos” (como ha llamado la Revista Noticias a los residentes de Puerto Madero) incluye desde ejecutivos de multinacionales hasta empresarios locales, personajes del mundo de la farándula, pasando por políticos enriquecidos, deportistas y repentinamente celebridades. Los vecinos disfrutan de Puerto Madero de lunes a viernes y escapan los fines de semana cuando las calles se llenan de visitantes. Los empresarios valoran la seguridad y la reserva, especialmente cuando se trata de hacer negocios invisibles. Muchos aprecian la diferencia entre un lugar perimetrado por cercos eléctricos y los sistemas de seguridad más sutiles de los edificios corporativos de Puerto Madero (por ejemplo, ascensores exclusivos para ejecutivos y espacios completamente aislados de la filtración de sonido y de cualquier aparato electrónico que pueda usarse en su interior) (REVISTA NOTICIAS, noviembre de 2014).

Tanto en las nuevas centralidades como en las urbanizaciones suburbanas, el cliente de lujo es descrito por las desarrolladoras como alguien *“que tiene grandes inquietudes, que quizás tenga propiedades en distintos lugares del mundo. Un cliente típico tiene tres o cuatro casas, pero su poder consiste en tener la posibilidad de elegir”* (entrevista a Milagros Britos, Noticias de la semana.com, 2016).

La evolución en el nivel de exigencia y banalidad en los productos y servicios de alta gama del mercado de propiedades está muy bien reflejada en el siguiente texto extraído de Reporte Inmobiliario: *“Hace una década atrás alcanzaba con las comodidades más tradicionales como una piscina, gimnasio, SUM o canchas de tenis, pero el mercado se fue sofisticando y*

*12. Los cuatro multimillonarios argentinos son: Carlos y Alejandro Bulgheroni (petróleo y energía); Carlos Eurnekian (aeropuertos); Gregorio Pérez Companc (alimentos y agro) y Alberto Roemmers (holding farmacéutico). Los cuatro que tienen vinculación con el real estate son: Paolo Rocca (Techint); Eurnekian (Corporación América); Jorge Pérez (The Releated Group); Samuel Liberman (Desarrollo Inmobiliario), Enrique Eskenazi (Grupo Petersen) (Minuto uno. com).*

*exige cada vez más elementos que hagan sentir al comprador como ‘único’. (...) Los tiempos cambian y los gustos también; elementos que hace años habrían sido tomados como una excentricidad ya no son tan descomunales y se pueden encontrar en inmuebles ofertados en el mercado. Podemos citar el caso de una mansión en Las Vegas que posee entre sus tantas extrañas su propia manga para subir al avión o un arsenal de cocheras de autos dignas de un coleccionista avezado”.*

En Buenos Aires esta tendencia también se viene observando desde que las nuevas generaciones de desarrollistas comenzaron a pensar productos inmobiliarios para un público más joven y muchas veces de perfil netamente inversor. En Puerto Madero y la zona más norte de la ciudad de Buenos Aires en donde se vieron los casos de amenidades más llamativas ya desde sus inicios. Hoy es prácticamente imposible lanzar un proyecto que no cuente con elementos de distinción (REPORTE INMOBILIARIO.COM, martes 1 de abril de 2014).

### Los instrumentos de captura de plusvalía y la justicia espacial

Frente a las tendencias antes señaladas, las preguntas planteadas en el inicio del trabajo eran estas: ¿puede la política urbana contribuir a una mayor justicia socio-espacial?, ¿puede garantizar el derecho a la ciudad a un mayor número de habitantes? La respuesta a la que yo adhiero es que sí, se puede. Que aun dentro del capitalismo —y dentro del marco de acción del urbanismo—, hay posibilidades de instrumentar políticas de control de los mercados del suelo y políticas tributarias que fijen imposiciones a la propiedad y al capital inmobiliario.

La idea de establecer un impuesto a la renta del suelo no es nueva ni utópica. Ya en el siglo XIX Henry George abogaba por un impuesto único a la tierra, apoyado en su concepción acerca de que los incrementos en el valor del suelo (las plusvalías urbanas) deben pertenecer a la sociedad en su conjunto, en la medida en que es la colectividad la que crea ese valor y no los propietarios individuales. George decía que este impuesto traería beneficios en el largo plazo en términos de igualdad y eficiencia urbana.

En un interesante artículo bastante reciente, SUSAN FAINESTEIN (2012) observa con razón que gran parte del debate sobre las políticas de captura de plusvalía se ha focalizado en la cuestión de la eficiencia más que de la justicia. Y que muchos de los analistas que tratan el tema

comienzan citando la preocupación de Henry George sobre la desigualdad social y la pobreza, pero rápidamente se vuelcan al tema de la eficiencia y a los argumentos que tienen que ver con esta última. El argumento de más peso en este tema sostiene que un impuesto a la tierra es un impuesto eficiente en la medida en que la carga del impuesto recae solo sobre el propietario. Sin embargo, como dice la mencionada autora, si el foco principal se pone en la justicia, se vuelve secundario discutir si es más eficiente un impuesto solo sobre la tierra que otro que recae sobre el suelo y también sobre las mejoras introducidas en el suelo. Lo importante es saber qué impuesto contribuye más al bienestar de los usuarios de la ciudad.

Esta discusión, a mi modo de ver, es fundamental en el caso de los nuevos patrones de urbanización de los que estamos hablando por una razón que para mí es clara, pero que puede ser objetada desde otros puntos de vista. Mi visión es que, en estos entornos construidos, en donde porciones enteras de ciudad se crean de un momento a otro, se verifica claramente una imbricación entre propiedad del suelo y promoción o desarrollo inmobiliario. Como hemos verificado en nuestros estudios sobre grandes proyectos urbanos, acá operan empresas que compran el suelo a los propietarios originarios para desarrollar y construir entornos de lujo sobre ese suelo. Los desarrolladores pasan a ser desarrolladores-propietarios, y en tanto tales, se apropián de toda la plusvalía que se genera después de que compraron el suelo, pero antes de que se construyan las obras. Basta con que el suelo haya recibido nuevas regulaciones municipales, basta con que haya un proyecto diseñado por un arquitecto de renombre y que un número razonable de unidades hayan sido vendidas anticipadamente a inversores y usuarios solventes para que el suelo aumente enormemente su valor. Ese suelo se valoriza antes de las inversiones, o sea, antes de recibir un capital productivo. Y quien se apropiá de esa valorización es el nuevo propietario del suelo, que no es un simple propietario, sino un propietario-desarrollador o un desarrollador-propietario, según donde quiera ponerse el énfasis. Este tipo de operación constituye y fundamenta la especulación inmobiliaria, práctica bien estudiada en la literatura sobre mercados del suelo. Son estas plusvalías que resultan de la acción del Estado y no del propietario-desarrollador las que deben ser objeto de una tributación especial.

El otro aspecto que resulta sumamente relevante en esta discusión sobre la eficiencia versus la justicia de los instrumentos de captura de plusvalías tiene que ver con el destino que el sector público asigna a los recursos que se recaudan. Nuevamente acá podemos argumentar como antes. Aunque para algunos analistas y gestores públicos es muy eficiente destinar las

plusvalías al financiamiento de los propios proyectos sin comprometer fondos públicos, la verdadera cuestión es esta: si el foco de la preocupación es cómo beneficiar a mayor cantidad de ciudadanos —cómo acercarnos al derecho a la ciudad—, es crucial destinar esos recursos (o al menos una parte de ellos) a fines sociales.

Para terminar, quisiera mencionar algunos ejemplos de mecanismos de captura de plusvalías que se ajustan más o menos al objetivo de justicia espacial. Tal vez los más radicales, por su potencial recaudatorio y su alcance universal, son los que se aplican cuando la mayor parte del suelo es de propiedad pública y su disponibilidad para los privados se hace a través del arriendo y de acuerdo con planes específicos. Singapur y Ámsterdam aparecen en la literatura como dos casos paradigmáticos en el marco de economías capitalistas. Singapur, por ejemplo, es una ciudad-estado identificada por HARVEY como un caso en el cual la ciudad creó rentas monopolistas y se apropió de ellas con éxito durante años (por su ventaja geográfica), y se aseguró que los beneficios tuvieran una amplia distribución en vivienda, atención sanitaria y educación (HARVEY, 2005).

Para América Latina hay un trabajo reciente de SMOLKA del Instituto Lincoln (SMOLKA, 2103) que contiene una revisión bastante amplia del conjunto de instrumentos, experiencias y lecciones de captura de plusvalías aplicados en la región, y que vale la pena revisar. En la Argentina, en 2013 hicimos un trabajo con varios colegas, que coordinó E. REESE, en el que identificamos y analizamos cuatro experiencias relevantes de mecanismos de recuperación de la valorización del suelo en las ciudades de Rosario, Morón, San Fernando y Trenque Lauquen (REESE, 2013).

Un último ejemplo que quisiera agregar a este panorama es un instrumento argentino que me parece relevante desde una perspectiva de eficiencia y equidad. Se trata un instrumento totalmente nuevo en el país denominado Contribución compensatoria por el uso de un mayor aprovechamiento por incremento de altura. Es un instrumento desarrollado y aplicado en la Ciudad de Rosario, pero que puede ser replicado en otras ciudades. Este instrumento se crea en 2004 en el contexto de un boom de la construcción y se aplica luego de una reforma en el Código Urbano que modifica drásticamente la geografía edilicia permitida por el código anterior de 1967. Con la reforma del código se establecen nuevas alturas que varían según zonas. Por ejemplo, en el área céntrica, en la cual el anterior código permitía alturas ilimitadas y hacia donde afluye el capital inmobiliario, se baja radicalmente la al-

tura permitida. Aquellos propietarios-desarrolladores que quieran hacer uso de un mayor aprovechamiento de altura deben pagar una compensación monetaria. En términos genéricos (porque los valores también varían según las zonas), esta compensación representa el diez por ciento del valor de toda la edificación excedente. Los recursos se destinan para compensar desventajas: un cincuenta por ciento se destina a la preservación urbanística y otro cincuenta por ciento a pavimentación de barrios periféricos y otras mejoras para sectores medios (vivienda). El resultado es que, entre 2004 y 2013, se firmaron 240 convenios sobre proyectos edilicios y grandes proyectos urbanos, mediante los cuales se recaudaron alrededor de ochenta millones de dólares, que representaron cerca del quince por ciento del presupuesto ejecutado por el Municipio en 2012 (CUENYA Y GONZÁLEZ, 2014).

El interés de este instrumento radica en que captura las plusvalías generadas por las normas urbanas y no solo por la obra pública. La legitimidad y aceptación que tiene en la sociedad rosarina se basa en la constatación fáctica de que lo que puede construirse sobre el suelo no es inherente a la propiedad del suelo. El derecho de construcción no es un derecho absoluto que pertenece al propietario, sino que también pertenece al Estado, que lo ejerce a través de las normas que fija para la ciudad y de las cuales depende el potencial de valorización del suelo.

Como conclusión general, quisiera sostener que los mecanismos de recuperación de las plusvalías urbanas —aplicados aún dentro del limitado marco de actuación de los gobiernos locales— son mecanismos potentes que permiten accionar y tributar los excedentes que proceden de diversos sectores de la economía; que se cristalizan en entornos de excelencia escindidos del resto de la ciudad, al igual que sus usuarios, y que resultan en parte del aprovechamiento del suelo que otorgan las normas urbanas. El ejercicio de esta posibilidad me parece un paso clave para el logro de ciudades más justas.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABBA, Artemio** (2008). “La contribución de Puerto Madero a la centralidad metropolitana de Buenos Aires: proyecto urbano y sistema de Lugares centrales”. En: Centro-h 2008, (2).
- ARGENPROP.com.** 18 de enero 2016, Buenos Aires escala cada vez más alto, <http://articulos.argenprop.com/buenos-aires-escala-cada-vez-mas-alto/>(Consulta 2016).
- ARGENPROP.com.** 6 noviembre 2015, Área 60, una ciudad en medio de la naturaleza, <http://articulos.argenprop.com/area-60-una-ciudad-en-medio-de-la-naturaleza/>.
- ARIZAGA, María Cecilia** (2004)..”Espacialización, estilos de vida y clases medias: procesos de suburbanización en la Región Metropolitana de Buenos Aires”. En: Perfiles latinoamericanos, 25, pp. 43-58.
- CASTELLS, Manuel** (1989). “La intervención administrativa en los centros urbanos de las grandes ciudades”. En: Papers. Revista de Sociología, Barcelona, V 11, pp. 227-250.
- CEDU.com.ar.** (Cámara Empresaria de Desarrolladores Urbanos) Newsletter.[http://cedu.com.ar/cedu\\_new/es/noticias/novedades-del-sector/2256-con-75-millones-de-pesos-edisur-sa-cerro-el-mejor-balance-de-su-historia.html](http://cedu.com.ar/cedu_new/es/noticias/novedades-del-sector/2256-con-75-millones-de-pesos-edisur-sa-cerro-el-mejor-balance-de-su-historia.html)
- CEDU.com.ar.** 16 mar 2010. Philippe Starck, nuevo desarrollo en Nordelta [http://cedu.com.ar/cedu\\_new/es/noticias/novedades-del-sector/144-philippe-starck-nuevo-desarrollo-en-nordelta.html](http://cedu.com.ar/cedu_new/es/noticias/novedades-del-sector/144-philippe-starck-nuevo-desarrollo-en-nordelta.html).
- CLARÍN** (2014) De los barrios cerrados a los megaemprendimientos, <http://70aniversario.clarin.com/countries/>.
- CUENYA, Beatriz** (2011). “Grandes proyectos urbanos e impactos en la centralidad de la metrópolis. Notas sobre la experiencia argentina”. En: Cadernos Metrópole, Vol. 13, N.º 25, pp.185-212.
- \_\_\_\_\_ (2009). “Grandes proyectos urbanos. Aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local”. En: Cuaderno Urbano N.º 8, pp. 229-252.
- CUENYA, Beatriz y CORRAL, Manuela** (2011). “Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires”. En: EURE, Vol. 37, N.º 111, pp. 25-45.
- CUENYA, Beatriz; NOVAIS, Pedro y VAINER, Carlos** (Comp.) (2012). Grandes proyectos urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña. Café de las Ciudades, Buenos Aires.
- CUENYA, Beatriz y GONZÁLEZ, Eduardo** (2014) Instrumento para la redistribución de los beneficios del desarrollo urbano. La Contribución Compensatoria por beneficios extraordinarios en urbanizaciones y edificaciones en Rosario. Documento Final, LILP (mimeo).
- DE MATTOS, Carlos** (2008) “Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano”. En: Pereira, Paulo Xavier e Hidalgo, Rodrigo (Ed.), Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina, Universidade de São Paulo y Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile, pp. 23-40.
- EL PAÍS.com.** Desigualdad pero también pobreza. [http://elpais.com/elpais/2016/01/18/planeta\\_futuro/1453117220\\_404103.html](http://elpais.com/elpais/2016/01/18/planeta_futuro/1453117220_404103.html).

**La política urbana frente a la mercantilización y elitización de la ciudad:  
algunas reflexiones y referencias a la situación argentina**

---

- FAENA | Hotels, Residences & Art | Official Site [www.faena.com](http://www.faena.com).
- FAINSTEIN, Susan** (2012). "Land value capture and justice". En: Ingram, Gregory and Hong, Yu-Hung (Ed.) Value capture and Land Policies, LILP, Cambridge, Massachusetts, pp. 21-40.
- GARAY, Alfredo** (2002). "Acerca de la gestión de proyectos urbanos: las enseñanzas de Puerto Madero". En: Liernur, P. (Ed.) Puerto Madero Waterfront, Harvard University Graduate School of Design, Prestel, collection CASE, N.º 6.
- GARAY, Alfredo; WAINER, Laura; HENDERSON, Hayley y ROTBART, Demian** (2013). "Puerto Madero. Análisis de un proyecto". En: LandLines, LILP, julio de 2013.
- GINEVRA SOTHEBY'S INTERNATIONAL REALTY**. Nosotros, <http://www.ginevrasir.com/spu/nosotros>.
- HARVEY, David** (2005). "El arte de la renta: la globalización y la mercantilización de la cultura". En: Harvey, D. y Smith, N. Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura. Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, pp. 29-58.
- \_\_\_\_\_. (2012). "Las grietas de la ciudad capitalista", Entrevista a David Harvey por César Rendueles, Carolina del Olmo. En: Carajillo de la Ciudad, Año 4, octubre de 2012, Universidad Abierta de Catalunya-Café de las Ciudades, [http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/13\\_art1.htm](http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/13_art1.htm).
- JANOVSKA, Michael** (2005) "El modelo de ciudad latinoamericana. Privatización y fragmentación del espacio urbano de Buenos Aires: el caso de Nordelta". En: Welch Guerra, Max (Ed.) Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes, Biblos, Buenos Aires, p.96-134.
- JAJAMOVICH, Guillermo** (2013). "De Parque España a Puerto Madero. Proyectos urbanos y gestión entre Argentina y España". En: CUENYA, Beatriz; NOVAIS, Pedro y VAINER, Carlos (Comp.) (2012) Grandes proyectos urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña. Café de las Ciudades, Buenos Aires, pp. 119-144.
- KOZAK, Daniel** (2013). "El proyecto Abasto. Sus antecedentes y materialización". En: Cuenya, Beatriz; Novaïs, Pedro y Vainer, Carlos (Comp.) (2012), Grandes proyectos urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña. Café de las Ciudades, Buenos Aires, pp. 154-180.
- LACARRIEU, Mónica y THUILIER, Guy** (2001). "Las urbanizaciones privadas en Buenos Aires y su significación". En: Revista Perfiles Latinoamericanos, N.º 19, México, pp. 83-111.
- MINUTO UNO.com**. ¿Quiénes son los argentinos más ricos según el ranking de Forbes? <http://www.minutouno.com/notas/1473662-quienes-son-los-argentinos-mas-ricos-segun-el-ranking-forbes>.
- NORDELTA-HOME**, <http://www.nordelta.com>.
- NOTICIAS DE LA SEMANA.com**, 2016, <http://noticias.perfil.com/2016/05/09/milagros-brito-el-poder-es-tener-la-posibilidad-de-elegir/>.
- NÚÑEZ, Teresita y RUIZ DE GOPEGUI, Gervasio** (2013) "Génesis de un proyecto: Puerto Madero, Buenos Aires". En: Revista Iberoamericana de Urbanismo, abril de 2013, núm. 9, pp. 103-119.
- PIKETTI, Thomas** (2015) La economía de las desigualdades. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- REESE, E. (COORD.); BAER, L.; CUENYA, B.; DUARTE, J.; ESTENAN, A.; ITZCOVICH, P.** (2013). "Análisis comparativo de la implementación de mecanismos de captura de plusvalía en cuatro ciudades argentinas". Informe Final, Banco Interamericano de Desarrollo, División de Gestión Fiscal y Municipal, Buenos Aires, (mimeo).

- REPORTE INMOBILIARIO.com.** 15 febrero 2016 Aumentaron los departamentos en Puerto Madero, <http://www.reporteinmobiliario.com/nuke/article3080-aumentaron-los-departamentos-en-puerto-madero.html>.
- REPORTE INMOBILIARIO.com.** 23 de mayo de 2016 Los precios de las casas sobre lote propio en GBA <http://www.reporteinmobiliario.com.ar/nuke/article3127-los-precios-de-las-casas-sobre-lote-propio-en-gba.html>
- REPORTE INMOBILIARIO.com.** 20 de julio de 2015, Evolución de los valores de las propiedades, dólar, inflación y salarios desde el 2001, <http://www.reporteinmobiliario.com.ar/nuke/article2977-evolucion-de-valores-de-las-propiedades-dolar-inflacion-y-salarios-desde-el-2001.html>.
- REPORTE INMOBILIARIO.com.** 1 de abril de 2014, Lujo & Real Estate, <http://www.reporteinmobiliario.com/nuke/article2665-lujo-real-estate.html>.
- REPORTE INMOBILIARIO.com.** 24 de enero de 2011. El agua en los desarrollos inmobiliarios <http://www.reporteinmobiliario.com/nuke/article1810-el-agua-en-los-desarrollos-inmobiliarios.html>.
- REPORTE INMOBILIARIO.com.** 8 de agosto de 2011. Relevamiento edificios top en Rosario.
- REVISTA NOTICIAS,** Puerto Madero no autorizado, 29 de noviembre 2014.
- RÍO, Mario** (2010). “El futuro de la inversión inmobiliaria. Desarrollo inmobiliario en los partidos que conforman el departamento judicial San Isidro”, II Simposio Internacional Inmobiliario, San Isidro. Disponible en:[http://www.reporteinmobiliario.com/nuke/carpeta/mario\\_gomez\\_colegio\\_san\\_isidro.pdf](http://www.reporteinmobiliario.com/nuke/carpeta/mario_gomez_colegio_san_isidro.pdf).
- SASSEN, Saskia** (1987). “Las ciudades en la economía global”. Simposio La ciudad Latinoamericana y del Caribe en el Nuevo Siglo. BID, Barcelona.
- SVAMPA, Maristela** (2001) Los que ganaron. La vida en los countries y barrios cerrados. Biblos, Buenos Aires.
- SMOLKA, Martim** (2013) Implementing Value Capture in Latin America. Policies and Tools for Urban Development. Policy Focus Report, LILP, Cambridge, Massachusetts.
- SOCOLOFF, Ivana** (2013). “Notas sobre el financiamiento a la vivienda y al sector inmobiliario”. Presentando en el Seminario Cuestiones actuales de la urbanización en perspectiva latinoamericana, IEALC-FCS-UBA, Buenos Aires, 28 de noviembre de 2013 (mimeo).
- TABAKMAN, Damian** (2006). “Developers”. En: Reporte Inmobiliario.com. 14 de mayo de 2006. <http://www.reporteinmobiliario.com.ar/nuke/article-topic-43.html>.
- TGLT sitio Web. <http://www.tglt.com/Forum/Puerto-Norte>.
- VIDAL-KOPPMANN, Sonia** (2008). “Dinámica de las urbanizaciones cerradas en la reconfiguración de la periferia metropolitana de Buenos Aires”. En: Pereira, Paulo Xavier e Hidalgo, Rodrigo (Ed.) Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina, Universidade de São Paulo y Pontifícia Universidad Católica de Chile, Chile, pp.137-166.
- \_\_\_\_\_. (2014) Countries y barrios cerrados. Mutaciones socio-territoriales de la región metropolitana de Buenos Aires. Dunker, Buenos Aires.