

09

Los grandes proyectos urbanos y la construcción de «lo público».

El caso de la renovación de los frentes ribereños en ciudades argentinas.

ACTORES URBANOS
ESPACIO PÚBLICO
CIUDADANÍA
GESTION LOCAL
SUELO URBANO

Entendiendo a la ciudad como el soporte espacial de la vida colectiva de una sociedad y campo de lucha entre múltiples actores, las intervenciones urbanas estarán determinadas por la puja de esos intereses y por la «idea de ciudad» que se imponga.

En este marco surgen grandes operaciones de renovación urbana como parte de la reestructuración neoliberal de la economía.

Así, este trabajo se propone analizar el impacto que los GPU producen en la construcción físico-social de la ciudad y determinar quiénes se benefician y quiénes pierden.

Recurrimos al estudio de casos: Puerto Madero en CABA y Puerto Norte en Rosario. La información se recaba a través de fuentes secundarias y se comparan posturas de diversos autores.

Las conclusiones preliminares determinarían que estos proyectos no constituyen una alternativa a favor de la ciudadanía ya que parten de priorizar la promoción del territorio mediante una lógica empresarial. El proyecto de arquitectura queda disociado del proyecto urbano y produce barreras tanto físicas como simbólicas.

Aun así, el estudio de casos demostraría que estos impactos pueden atenuarse en función de la capacidad de las gestiones locales de generar instrumentos de recupero de plusvalía urbana que redundaría en beneficio de los ciudadanos.

THE LARGE URBAN PROJECTS AND THE CONSTRUCTION OF PUBLIC SPACE. The case of waterfronts renovation in Argentine cities

Understanding the city as the spatial support of collective life of a society and as the battlefield between multiple stakeholders, urban interventions will be determined by the bidding for those interests and the «idea of the city» to be imposed.

In this context, there are large urban renewal projects as part of the neoliberal restructure of the economy.

Thus, this paper aims to analyze the impact of large urban projects in the physical and social construction of the city and to determine who benefits and who loses from those interventions.

Two cases are studied: Puerto Madero in CABA and Puerto Norte in Rosario. The information is collected through secondary sources and positions of different authors are compared.

Preliminary conclusions could determine that these projects are not an alternative in favor of citizenship since they prioritize territorial promotion through business logic. The architecture project is being dissociated from the urban project, resulting in both physical and symbolic barriers.

However, upon analysis of these cases it could be establish that these impacts can be mitigated depending on the capacity of local management to generate instruments for value capture that would benefit citizens.



Autores

Mg. Arq. Claudia Rosenstein

Arq. Eduardo Chajchir

Arq. Gustavo Molteni

Arq. Diego Luis Formica

Arq. José Luis Ruani

Arq. Sebastián Ruani

Facultad de Arquitectura

Universidad Nacional de Rosario

Argentina

Palabras claves

Actores urbanos

Espacio público

Ciudadanía

Gestión local

Suelo urbano

Key words

Stakeholders

Public space

Urban management

Architectural project

Urban land

Artículo recibido | *Artigo recebido:*

29 / 02 / 2016

Artículo aceptado | *Artigo aceito:*

30 / 06 / 2016

Email: rosenstein.claudia@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Los procesos de cambio que produjo la globalización tuvieron profundas consecuencias en nuestras sociedades y modificaron los modos de producción y de habitar, lo cual ha impactado fuertemente en la configuración del espacio de la ciudad y la distribución en el territorio. Las ciudades adquieren un rol protagónico y son concebidas como un producto que debe colocarse con buena imagen en el mercado mundial de inversiones (Rosenshtein, 2006). En este contexto surgen los Grandes Proyectos Urbanos como ejemplo de una nueva política de hacer ciudad por la cual el sector público despliega estrategias propias del sector privado en relación con la rentabilidad del suelo.

Asumimos como marco conceptual que «la ciudad es la resultante socio territorial de las relaciones de poder que atraviesan a la comunidad que la habita» (Castells, 1997:54).

Es así que puede ser entendida como el soporte espacial de la vida colectiva de una sociedad, al mismo tiempo que campo de lucha entre múltiples actores, con sus intereses propios y diversas cuotas de poder para tomar decisiones. Así, toda intervención va a estar determinada por la puja de esos intereses y por la «idea de ciudad» que se imponga.

En este marco, el objetivo de este artículo es investigar los grandes proyectos urbanos contemporáneos, identificar sus características esenciales y el rol de las gestiones locales en los mismos y, más específicamente, la relación entre proyecto y modelo de gestión, analizando y evaluando la capacidad de esos proyectos de aportar al espacio público de la ciudad.

En función de esto planteamos la siguiente hipótesis: si bien la arquitectura puede ser determinante en la calidad de vida de los habitantes, su resultado estará determinado por el modelo de gestión que la anteceda.

El marco teórico se sustenta en el análisis de la ciudad en la globalización y las transformaciones territoriales en general, particularizando en los Grandes Proyectos Urbanos.

Finalmente, y teniendo en cuenta que se trata de una investigación en curso, dejaremos planteadas algunas conclusiones provisorias.

Cabe mencionar las limitaciones a las que se ve sometida la comparación de ambos casos, ya que Puerto Madero es una intervención concluida y por lo tanto factible de ser evaluada ex post, mientras que Puerto Norte, al estar en ejecución, sólo permite «inferir» ciertos resultados, los que quedarán sometidos a verificaciones futuras.

De este modo intentaremos contribuir al avance en el conocimiento y al debate ya iniciado por diversos autores, considerando la casi inexistencia de evaluaciones de los impactos que los grandes proyectos urbanos producen en la ciudad.

METODOLOGÍA

Para poder cumplir con los objetivos planteados recurrimos al estudio de casos: Proyecto de Puerto Madero en CABA y Proyecto de Puerto Norte en la ciudad de Rosario, los que constituyen el material a analizar. La elección de estos casos responde a que, aun cuando ambos son representativos de las acciones estratégicas de renovación urbana de la década del '90, presentan particularidades en cuanto al modelo de gestión implementado.

La dimensión a relevar —«lo público»— conlleva una cierta complejidad, de modo que se eligieron algunas dimensiones a analizar tales como: relación con la ciudad, relación espacio privado—espacio público, proyecto arquitectónico, apropiación de los ciudadanos con el nuevo espacio público y actores sociales.

El propio objeto de estudio —la relación entre proyecto de arquitectura, espacio público y modelo de gestión— determina la preeminencia de técnicas de investigación cualitativas. Recurrimos entonces a entrevistas semiestructuradas a habitantes de la ciudad, para lo cual seleccionamos distintos estratos sociales y diferentes sitios de residencia dentro de la misma. La muestra será pequeña, ya que la validez estará dada por el análisis en profundidad.

DESARROLLO

1. La ciudad contemporánea. Globalización y transformaciones metropolitanas

Las consecuencias que los procesos descritos tienen sobre la ciudad son –entre otros–: la fragmentación y ghetización de los tejidos urbanos, la congestión de unas zonas y la marginación de otras, el empobrecimiento de las ofertas urbanas accesibles, la invasión del automóvil y la privatización de los espacios públicos.

Podemos definir a la globalización como un proceso económico, productivo y tecnológico que influye en todos los ámbitos de la acción humana, transformando los modos de producción, los valores éticos y los estilos de vida. Los nuevos valores que surgen tienen diversas representaciones formales e intervienen directamente en la construcción de la ciudad, que se convierte en el reflejo material de las circunstancias políticas, sociales y económicas (Cuenya, 2012).

La globalización implica una nueva forma de apropiación del territorio y de concebir la ciudad y su arquitectura, crea una nueva imagen urbana.

Al mismo tiempo, la relación ya no se da entre Estados sino entre empresas, se prescinde de su localización territorial. Por esto es que éstas eligen instalarse en el área central de la ciudad, en edificios fácilmente identificables y modernos. Surgen así nuevos sectores con una marcada característica terciaria para adaptarla a una imagen competitiva y tecnológica, lo que trae aparejado un mayor flujo de inversión estatal y privada a favor de las políticas urbanas.

En este contexto, el suelo urbano comienza a ser considerado como una excelente inversión, y por eso resulta importante analizar el rol que ha jugado la especulación inmobiliaria en el crecimiento de las ciudades. «La tierra siempre cumplió un papel preponderante en la formación de la riqueza de los sectores dominantes y también lo cumplió en la formación de una cultura fuertemente patrimonialista de toda la sociedad» (Reese, 2010:s/n).

Ante esto se hace necesario comprender cómo la lógica de la globalización modifica la realidad local e influye en las grandes operaciones urbanas.

2. Los Grandes Proyectos Urbanos

Esta nueva forma de «hacer ciudad» se basa en la noción de planeamiento estratégico como mecanismo que contiene la noción de *marketing*, y los Grandes Proyectos Urbanos (GPU) serían la puesta en acción de esa concepción (Vainer, 2012).

De este modo, y como afirma Cuenya: «Los GPU son intervenciones urbanas que actualizan y operacionalizan las concepciones y modelos de ciudad del planeamiento estratégico a través de las prácticas concretas de planificadores–urbanistas, promotores financieros–inmobiliarios y tomadores de decisiones» (2005:190).

Introducen como novedad el rol que cumple el Estado a través de la asociación público–privada, donde el Estado queda sometido a la lógica de los capitales privados y a los intereses dominantes del mercado inmobiliario. El otro rol que juega el Estado es el de ofrecer un espacio legal y regulatorio acorde a las necesidades del capital privado, lo que supone la imposición de nuevas reglas, donde el aquél deja de cumplir un papel regulador de las necesidades de la sociedad para pasar a ser un «facilitador» de los proyectos (Lungo, 2004).

Otro de los atributos específicos de los GPU es la promoción de articulaciones entre diversas escalas de gestión: local, nacional e internacional.

Al mismo tiempo, intervienen numerosos actores, quienes ponen en juego sus estrategias por la lucha por la ciudad. Actores que juegan a favor y en contra.

Otro aspecto a tener en cuenta es la capacidad de los grandes proyectos de generar una extraordinaria valorización del suelo (plusvalías urbanas), la que se da tanto en los predios en los que se implantan como en las áreas aledañas.

Los mecanismos de los que el Estado dispone para captar las plusvalías no están adaptados para ese fin. 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 (Cuenya, 2009).

Finalmente, un rasgo que merece ser evaluado es el cambio en la morfología urbana que producen los GPU, lo que puede agudizar la fragmentación y los contrastes con las áreas circundantes, las que tienden a elevar

su precio, en tanto es posible que lleven a procesos de gentrificación.

Así, los GPU aparecen como grandes intervenciones políticas y simbólicas. Expresan y aglutinan coaliciones políticas y sus proyectos de ciudad, de monumentalidad y de marketing (Molotoch, 1976).

3. Los casos

3.1. Puerto Madero, Buenos Aires, Argentina

La política estatal en la Argentina en los años 90, basada en la privatización, desregulación y apertura económica, tuvo un fuerte impacto en la ciudad. Por ello apareció la necesidad de promover la búsqueda de lugares estratégicos dentro de las principales ciudades para operar sobre ellos y transformarlas en flamantes distritos empresariales. Éste es el marco de surgimiento del proyecto de Puerto Madero.

Puerto Madero se sitúa en el microcentro de la ciudad de Buenos Aires, donde funciona el sector terciario y de servicios especializados de la ciudad y próximo al centro histórico. Este centro, debido a su alto grado de consolidación, elevada densidad y progresivo deterioro, debió expandirse para brindar nuevas zonas urbanizables (Bruschetti, 2006).

En el año 1989 se constituye la «Corporación Antiguo Puerto Madero», sociedad anónima conformada por el gobierno nacional y el de la ciudad de Buenos Aires como socios igualitarios con el objetivo de impulsar la urbanización de las 170 ha del viejo Puerto de Buenos Aires, en desuso. A través del Decreto N° 602, el Poder Ejecutivo Nacional transfiere a esa Corporación muelles, diques, canales, dársenas «que sólo pueden ser transferidos o desafectados de la esfera pública, a través de una ley del Congreso de la Nación. En este caso fueron transferidos por la voluntad unipersonal del presidente Menem» (Bevilaqua, 2003).

El proyecto abarca una superficie de aproximadamente 50 ha, en la cual se define un Master Plan producto de un Concurso de Ideas realizado en el año 1991 que contempla la preservación edilicia de los docks de ladrillo sobre el sector oeste, una zona de edificaciones bajas en la franja este y una segunda línea a mayor altura. Los bulevares centrales transversales rematan con torres. Se prevé la construcción de dos grandes parques que se vinculan con el sector de Costanera Sur, amplios paseos peatonales, bulevares parquizados y

numerosas plazoletas. El conjunto de Puerto Madero se compone de 70 edificios destinados a diferentes usos y con alturas que varían entre 2 pisos y 41 en las torres de viviendas.

El Estado queda con la capacidad de valorizar los terrenos por medio del aparato administrativo y de tener a su cargo la redacción de las bases para el Plan Maestro.

Otros actores intervienen a favor de este proceso: los dueños de los terrenos, los consultores relacionados con las sociedades del Estado, las empresas privadas locales e inversores y/o compradores extranjeros. Intervienen también grandes estudios de arquitectura e ingeniería y la Sociedad Central de Arquitectos. Surge además una «elite» de empleados con altos sueldos que tienen la tarea de aconsejar tanto a los inversores extranjeros como a las empresas locales y al gobierno.

Otro actor relevante en este proceso es la prensa, ya que a través de ella se genera el interés de inversores extranjeros (Bruschetti, 2007).

La concepción del proyecto de Puerto Madero puede ser explicada en función de la teoría de Molotoch (1999) en cuanto a que en este proyecto la tierra urbana no es considerada como superficie en la que se desarrolla el proceso de producción y consumo de la ciudad, sino que la propiedad de la misma otorga la posibilidad de ganar dinero.

Los privados adquirieron terrenos a un precio muy bajo. La lenta valorización del suelo garantizada por las inversiones permite al Estado financiar las obras de infraestructura y vender los lotes que quedan a un precio superior respecto de otros de igual características ubicados en otras zonas de la ciudad. En la fase final se habrían conseguido beneficios concretos —entre un 20 y 40% en dólares— gracias al aumento del valor y de prestigio, que es el objetivo final del proyecto (Ruiz de Gopegui, 1996).

El área destinada a espacio abierto, excluyendo diques y reserva ecológica, representa el 20%, mientras que la destinada a uso privado es del 80% (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2008).

3.2. Puerto Norte, Rosario, Argentina

Puerto Norte forma parte del frente ribereño de la ciudad, configura uno de los rasgos más emblemáticos de la forma de la misma.

El proyecto significa la renovación progresiva de 42 ha de propiedad pública y privada, y se constituye en la segunda fase de la operación de renovación urbana más amplia —Scalabrini Ortiz.

A los efectos de esta investigación realizamos un recorte en la unidad de análisis, correspondiente a la UG2, que abarca los proyectos de Ciudad Rivera y Forum, los que significan aproximadamente 5 ha.

Caracterizado por ser nudo crítico de la estructura del FF. CC., portuario e industrial, este sector ha sido un problema de larga data en el debate urbanístico de Rosario.

Desde el Plan Regulador de la década del '60 se le asignó un destino básicamente de espacio público, idea que, fundada en el objetivo de «abrir» la ciudad al río, fue sostenida a lo largo del tiempo por los gobiernos democráticos.

En la década del '90 aparece la necesidad de establecer una relación más articulada entre la actuación urbanística y la de la administración local, lo que se realiza a través del Plan Estratégico Rosario (PER), instrumento entendido como un contrato ciudadano que debe promover la cooperación pública entre los distintos niveles y jurisdicciones y entre el sector público y el privado a partir de la gestión y puesta en marcha de programas concertados (PER, 1998). El Nuevo Plan Director representa el correlato en la estructura física de la ciudad de aquellos objetivos y lineamientos que sustentan al PER, contándose entre sus proyectos el del Frente Ribereño como un continuo que recorre la ciudad de norte a sur. Es en este marco donde se inscribe el Proyecto de Puerto Norte (Rosenstein, 2008).

Al mismo tiempo, el municipio toma medidas en defensa del interés público: firma un convenio con la Nación por el cual ésta le cede a la ciudad un 40% del suelo de su propiedad para espacio verde público dentro de los límites de Puerto Norte, frena las propuestas de los empresarios para construir en el área y llama a un concurso nacional de ideas para un Master Plan en el que debían encuadrarse las propuestas privadas. En el año 2005 se dicta la Ordenanza Básica para el área de Puerto Norte que define 6 unidades de gestión.

La intervención de Puerto Norte surge con el objetivo de crear una nueva centralidad, conformando un espacio urbano destinado a albergar servicios de una alta calidad edilicia.

El proyecto pretende consolidar el frente recreativo ribereño, favorecer la conectividad entre el centro y el norte de la ciudad y rescatar un conjunto arquitectónico de valor patrimonial a través de medidas específicas de preservación y rehabilitación (Cuenya, *et al.*, 2011).

El Master Plan propone el desarrollo inmobiliario de usos mixtos formado por un conjunto de 7 edificios —viviendas, hotel, oficinas, comercios— articulados con plazas, ramblas, paseos, nuevas calles y avenidas.

Los actores involucrados fueron numerosos y cambiantes a lo largo del tiempo:

- a) El Estado nacional, principal propietario de las tierras;
- b) la Municipalidad, ente planificador y regulador de los usos del suelo;
- c) los agentes individuales y empresas como propietarios del suelo, desarrolladores inmobiliarios, propietarios y/o concesionarios de las empresas con funciones en el área.

Este proyecto produce un gran impacto desde el punto de vista de la economía del suelo dentro de su propio perímetro. Y eso tiene sus causas en su extensión, el carácter estratégico del área, su condición de suelo prácticamente vacante sin normativa previa —«distrito de transición»—, y por poseer numerosos propietarios que van decidiendo la venta en momentos distintos. La gradualidad en el proceso de construcción y de compra-venta va produciendo la valorización del suelo, lo que produce el aumento de los precios.

La carencia de instrumentos específicos para la captación de plusvalía coloca al Municipio en la necesidad de generar la Ordenanza de Urbanización, por la cual se exige a los urbanizadores la donación de tierra para obras viales y equipamiento urbano, ejecución de la infraestructura y donación de suelo para vivienda social. El segundo instrumento que crea la Municipalidad es la «relación de edificabilidad», mediante la cual se exige al urbanizador el 10% de lo que construya por encima de un valor base equivalente al que establece el Código para la zona lindera, lo que resulta un avance importante respecto a la Ordenanza de Urbanización (Cuenya, 2012).

En términos cuantitativos, el espacio destinado a uso público significa el 53% de la superficie total, mientras que el espacio privado representa el 47%.

RESULTADOS

A pesar de que los dos proyectos se encuadran en lo que se denomina GPU, lo comentado permitiría establecer diferencias y particularidades. Analizar entonces los modelos de gestión que subyacen a los proyectos resulta fundamental para entender el grado de impacto —positivo o negativo— que cada uno de ellos produce en la construcción de la ciudad.

En el caso de Puerto Madero, el poder queda en manos de un directorio corporativo que «tendrá el poder de hacer lo que quiera» (Bevilaqua, 2009), y el proyecto es la resultante del acuerdo entre grandes inversores inmobiliarios, los grupos políticamente mayoritarios del momento y la representación corporativa de los profesionales de la construcción.

El modelo de gestión se sustenta en poner a disposición la inversión pública para beneficiar a los privados sin crear los mecanismos de captación de plusvalía que, de este modo, queda en manos de aquéllos, sin poder distribuirlo con fines sociales. Para Puerto Madero, el Código tiene distritos con normativa especial, diferente de la que rige para el resto de la ciudad.

Por otro lado, todo el proceso que dio lugar a la intervención estuvo cerrado a la participación ciudadana y la información fue negada o manipulada, lo que creó obstáculos para la constitución de una ciudadanía democrática y ampliada.

En el caso de Puerto Norte, la política de la Municipalidad buscó promover la inversión privada pero ejerciendo la planificación y gestión del proyecto urbano desde el Estado, de manera de captar los beneficios del desarrollo para un «desborde de éstos sobre las áreas carenciadas» (Cuenya, 2009:23), y de ese modo atenuar las desigualdades existentes en la ciudad. Así aparecen nuevos componentes basados en un principio redistributivo y de gestión social. En este sentido, la Municipalidad de Rosario pareciera contar con una estructura institucional y un marco legal adecuado, así como con una voluntad política para impulsar las reformas necesarias para tal fin.

La Secretaría de Planeamiento manifiesta su vocación de evitar que «los desarrolladores privados conviertan al río en un espacio cuasi privado como Puerto Madero» (Municipalidad de Rosario, s/f).

Como hemos mencionado, Puerto Norte tiene como marco al Plan Estratégico. De carácter participativo y

local, es entendido como plataforma de gobierno y de toma de decisiones para la transformación consensuada de la ciudad (PER, 1998).

Analizaremos ahora cómo impacta el modelo de gestión en la resultante físico-social según las dimensiones establecidas a tal fin.

1. Relación con la ciudad

El proyecto de Puerto Madero se resuelve en sí mismo, aislado de la ciudad. En términos físicos, su estructura imposibilita reconstruir paisajes urbanos convencionales y reconocibles y se resuelve a través de nuevas tipologías: cuadras de largas extensiones, que en algunos casos superan los 800 metros, lo que dificulta la circulación este-oeste.

Al mismo tiempo, las conexiones entre la ciudad y la costanera no son recorribles y no hay elementos que hagan percibir la cercanía del río. Si bien toda la operación ha insistido en el objetivo de devolver esa relación, los resultados parecieran evidenciar lo contrario. «Algo espantoso ha sucedido, algo que jamás hubiera imaginado posible en esos años en que admirábamos el horizonte y desafiábamos las olas por las seguras arquitecturas de piedra de la rambla, alguien se ha robado el río. No hay ni horizonte» (Diez, 1991:80).

En tanto, el avance inmobiliario tendría un impacto negativo sobre la reserva ecológica de Costanera Sur, uno de los lugares de esparcimiento favorito de los porteños.

Convertida en localización de firmas locales-globales de renombre, el área queda caracterizada por una «imagen internacional». Una «isla global» entre los barrios de Retiro y La Boca.

La oportunidad del proyecto de integrar ambos extremos de la ciudad en un único espacio público frente al río no parece haberse cumplido ni tampoco ofrece espacio público a las zonas más pobres del sur, tal cual se proponía. Finalmente, el proyecto se define por un carácter elitista que lo separa más que lo funde con la ciudad, aumentando el grado de segregación sociogeográfica.

Si bien Puerto Madero no posee barreras físicas, sí las tiene en el orden de lo simbólico. La presencia de Prefectura a cargo de la custodia del área da cuenta de ello.

La circulación de camiones por la zona de borde constituye una de las mayores barreras urbanas del área, si bien pareciera que ese impacto se minimizaría una vez construida la AU Ribereña.

Asimismo, el sistema de transporte público con llegada al sector es deficiente, lo que dificulta la accesibilidad y la conectividad.

Por su parte, en Puerto Norte las operaciones viarias que se han llevado a cabo desde la Municipalidad han logrado relacionar con la ciudad un fragmento que, por largo tiempo, sufrió el abandono, la degradación y el olvido.

El nuevo proyecto se constituye en un eslabón más del sistema de espacios públicos que conforman el frente ribereño —1.900 m de recorrido continuo—, reforzando la conectividad norte-sur de la ciudad y sumando territorio público gratuito.

Ubicado en un entorno de características barriales de clase media-baja, aparece el interrogante acerca del impacto que este proyecto tendrá en dicho entorno. La propia dinámica de la ciudad indicaría que este sector se verá sometido a un proceso de valorización del suelo dado por las externalidades positivas que el nuevo proyecto ha generado, lo que traería como consecuencia procesos de reconversión progresiva del área. En este punto, el rol del Estado municipal resulta fundamental para evitar procesos de a-gentrificación.

La normativa aplicada al área circundante —9 m de altura— encierra la vocación de mantener las características barriales de baja densidad del entorno.

Paralelamente, la homogeneidad en las alturas del proyecto intenta dar una imagen unitaria y disminuir el impacto sobre el lugar de implantación.

2. Espacio privado – espacio público

Hemos visto cómo, en el caso de Puerto Madero, si bien la intervención parte de un plan, el resultado se exhibe como un producto de una sumatoria de obras «de autor», sin atender a las relaciones entre esos autores. La mayor cantidad de superficie es destinada a uso privado: objetos de alto valor económico que, dispuestos sobre el vacío urbano, no articulan la relación entre espacio público, arquitectura y ciudad. El espacio abierto es el resultado del remanente entre los objetos de incierta legitimidad.

La recuperación de la reserva ecológica ha sido utilizada como propaganda. Los dibujos de los edificios

aparecen como fondo para enfatizar la idea de tranquilidad del ambiente y la posibilidad de disfrutar de los grandes espacios abiertos.

En el caso de Puerto Norte, el espacio público está pensado desde el propio Master Plan, articulando los sólidos y los vacíos en un trazado global que apunta a apoyar y ordenar las iniciativas del sector privado. Se proponen así nuevos recorridos y perspectivas, lo cual cumple con el deseo de «abrir la ciudad al río», que forma parte desde siempre del imaginario colectivo de la ciudad.

3. Proyecto arquitectónico

En el caso de Puerto Madero la intervención pareciera proponerse reinventar la identidad urbana bajo una imagen de «progreso» para el reconocimiento internacional. «Competitiva, atractiva, esta ciudad que habla, es también por consiguiente una ciudad que calla... sobre sus heridas, sus miserias» (Cuenya, 2012:56).

Los nuevos edificios son utilizados como publicidad y para venderlos se recurre a folletos típicos de las operaciones publicitarias. No se trata de vender sólo un departamento sino un modelo de vida, se propone un nuevo concepto de barrio dotado de todo el confort, cerca de la ciudad pero lo suficientemente lejos como para gozar de cierta tranquilidad.

La mayoría de los autores consultados coincidiría en que la arquitectura intenta representar la imagen del desarrollo para atraer a los inversores extranjeros y dar la seguridad de éxito al proyecto. Para ello se recurre a la manipulación de la imagen colectiva, es decir, a promover la intervención para crear expectativa y estimular la necesidad de algo que antes no existía. Igual que con el marketing, cuando se crea un nuevo producto ya hay que prever el *target* de posibles compradores pensando en su estilo de vida y tratando de identificar sus necesidades y exigencias. El objetivo no estaría puesto en recuperar la «arquitectura» como elemento que construye ciudad, sino que la utiliza como instrumento y símbolo de pujanza y poder.

Así, la diversidad de tipologías arquitectónicas y de lenguaje hacen de este un paisaje heterogéneo y contrastante con su entorno. Por otra parte, el proyecto pareciera prescindir del pasado, como lo demuestra la demolición de los silos de Bunge y Born.

La intervención de Puerto Norte, en tanto, recupera las preexistencias arquitectónicas como elementos de

referencia histórica e identidad colectiva. El conjunto arquitectónico armoniza los edificios antiguos con la nueva edificación —cuatro— de porte similar a los existentes.

Aun así, la imagen resultante contrasta marcadamente con su entorno circundante y produce un impacto que aún hoy no se puede dimensionar.

4. Apropiación por parte de los ciudadanos del nuevo espacio público

Las entrevistas realizadas demostrarían que, en el caso de Puerto Madero, la mayor afluencia se da entre los turistas, y el espacio más concurrido es el que corresponde a los docks debido a la oferta gastronómica que ofrece.

El uso del espacio abierto queda casi restringido a la gente que trabaja en la zona, como lugar de paso y no como lugar de proximidad y encuentro. Los que viven allí no hacen uso del espacio.

«Ahí vive gente invisible. No se ven los habitantes estables, estarán en el auto polarizado, en el barco, si lo tienen. Nunca están en la calle» (Barone, citado por Cuenya, 2011).

El ciudadano porteño no tendría incorporado a Puerto Madero en el circuito de espacios de uso público recreativo. La riqueza de la heterogeneidad social y étnica de los barrios circundantes queda limitada por la débil cohesión social que dificulta el uso y la apropiación compartida de los espacios públicos con la consecuente fragmentación socioespacial.

En el caso de Puerto Norte, el espacio público es visitado por los habitantes de la ciudad pero, al estar recién inaugurado, no habría sido apropiado aún por la totalidad de los rosarinos. Por otro lado, el borde verde costero se ve interrumpido en este punto por la presencia del conjunto construido, lo que aparece como barrera a su continuidad y dificulta que sea percibido como espacio de libre acceso.

Por su diseño —grandes explanadas secas— quedaría limitada la posibilidad de diversidad de usos, a diferencia de los otros espacios que componen el frente ribereño y que permiten variedad de actividades e interrelaciones —acampe, fútbol, gimnasia al aire libre, bicicletas, patinetas, juegos infantiles, etc.—. La mayoría de los entrevistados expresa: «Es para ir a pasear, mirar el río y tomar o comer algo. No hay mucho más para hacer».

Asimismo, la mayoría de los entrevistados visualiza como inconveniente la falta de estacionamiento para el área. Esto es así porque los rosarinos todavía tienen la imagen de una ciudad que «dejó de ser lo que era» y pretenden estacionar frente a los lugares a donde van: «Hay que caminar como 300 m. En verano no pasa nada pero en invierno, con el frío y la lluvia, es un problema».

La falta de transporte público hace dificultosa la accesibilidad, sobre todo desde los barrios más alejados —de clase media-baja—. Por ahora, la llegada al sitio es posible caminando o en auto.

El uso, directamente relacionado con el consumo, haría que la concurrencia a este espacio quede limitada a una franja social, excluyendo a la de bajos recursos.

3.5. Actores sociales

Si bien el ambiente es fuente de ganancias para algunos, su transformación ocasiona pérdidas para muchos, lo que acarrea tensiones.

En el caso de Puerto Madero aparecen fuerzas de oposición que hacen oír su voz. La apropiación y transformación de un área urbana que pudo haber sido un espacio de uso para toda la ciudad para pasar a ser un sector «de lujo» provoca reacciones de urbanistas, de organizaciones sociales y ambientales, de los expertos en materia de transporte y de las autoridades de compañías de puertos y FF. CC.

En cuanto a Puerto Norte, también aparecen voces que lo cuestionan. Un comentario frecuente entre los rosarinos es:

Si gran parte de la inversión privada se orienta hacia Puerto Norte y la costanera, el municipio debería balancearlo, direccionando mayores recursos públicos al resto de la ciudad. Se tendría que poner más énfasis allí donde los grandes inversores privados no miran, pero donde vive la mayoría de los habitantes de Rosario (Gerber, 6 de diciembre de 2011).

En ninguno de los dos casos se crearon las instancias necesarias en la búsqueda de soluciones urbanas, sociales y financieras previamente consensuadas con sus habitantes y organizaciones sociales.

CONCLUSIONES

La complejidad que presentan los GPU marca la dificultad de encontrar una metodología apropiada para su evaluación.

Para medir el nivel de éxito —o fracaso— nos apoyamos en lo que afirman Lungo y Smolka:

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 movilizado para financiar el propio proyecto o ser transferida a otras áreas de la ciudad puede ser una manera de medir si la gestión pública de estos proyectos es un éxito (Lungo y Smolka, 2005:85).

Según lo analizado, estaríamos en condiciones de afirmar que los resultados físico-sociales de cada una de las intervenciones relevadas son consecuencia del modelo de gestión que subyace a las mismas, dando por cierta la hipótesis planteada en la Introducción de este trabajo.

Pareciera que aquellos proyectos que han logrado aportar a la construcción de «lo público» —como el caso de Puerto Norte— son los que se sustentan en 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. Aun así, y reconociendo que estos instrumentos resultan ejemplares en el contexto de América Latina, creemos que la norma aplicada en Puerto Norte resulta insuficiente ante la extraordinaria valorización del suelo que genera el proyecto.

El proyecto de Puerto Madero —como ejemplo de numerosas intervenciones sustentadas en el mismo modelo de gestión— habría impactado negativamente en la construcción de lo «público», ya que no modifica e incluso reafirma los patrones de desigualdad urbana. Al concentrar inversiones en un área específica, acce-

sibles también desigualmente, constituye una reasignación y redistribución de recursos regresiva y contribuiría a producir fragmentación urbana o aumentar las existentes.

Dice Borja, asesor del Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires: «La dinámica del mercado nunca será ir a estructurar y desarrollar el sur de la ciudad. Hay que establecer reglas, condiciones para que el sector privado no cree nuevos desequilibrios. Lo primero es tener en claro el rol protagónico del sector público a la hora de promover un plan de desarrollo de la ciudad». Y agrega: «Yo por ahora no tengo pruebas de que exista esta voluntad política» (2000).

A pesar de la imposibilidad de medir el impacto que tendrá Puerto Norte una vez concluido, lo analizado permitiría demostrar que los GPU producirían un alto impacto en la ciudad pero que la diferencia en el modelo de gestión sería determinante en los beneficios que acarrearía para la misma. En este caso, el rol que adopta el Estado resulta fundamental en la mediación entre los intereses del capital privado y los de la sociedad, lo que permitiría que estos nuevos suelos que se incorporan al circuito de producción produzcan «rentabilidad social» para la población y comercial para los privados, entendiendo al espacio público como un «negocio» positivo para los habitantes y para la ciudad. Podría demostrarse entonces que, sin dejar de lado los incentivos a la acción privada, se puede preservar el potencial del suelo que se incorpora al uso urbano como nuevo espacio público y colectivo, es decir, un derecho a la ciudad.

Concluyendo, podríamos afirmar que las actuaciones urbanas y territoriales se producen sobre lugares que son irreproducibles, y si el balance de los efectos de su transformación resulta negativo son irrecuperables. Además, las decisiones que tienen carácter estratégico, también son de difícil reversión si posteriormente se comprueban sus efectos negativos. Por lo tanto, cabe seguir reivindicando el plan como instrumento anticipador y regulador de los cambios futuros. Desde la arquitectura y el urbanismo, nos debería preocupar que los resultados de la transformación física de las ciudades y del territorio ofrezcan las mejores formas posibles y sean también lo más eficiente socialmente. ■



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEVILAQUA, N. (2003):** Un negocio millonario. Desgrabación programa *Punto Doc*. América TV.
- (2009): En: DELORENZO, R: *Corporación Buenos Aires Sur ¿Un nuevo Puerto Madero?* Página 12. Buenos Aires.
- BORJA, J. (2000):** *Gobierno de la ciudad y políticas públicas en la era de la globalización*. Conferencia Mundial de Política Social Urbana. Valencia (mimeo).
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997):** *Global y Local: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- BRUSCHETTI, M. (2007):** *El proceso de urbanización en Puerto Madero*. Las tesis de Belgrano N° 205. Universidad de Belgrano, Buenos Aires (mimeo).
- CASTELLS, M. (1990):** *The world has changed. Can planning change?* Conferencia Magistral. Austin, Texas: ASCP (mimeo).
- CUENYA, B. (2012):** Grandes proyectos urbanos latinoamericanos. Aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local, 8(8), 229–252. En: CUENYA, B., NOVAIS, P. y VAINER C. (comps.): *Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. 1ª. ed. Buenos Aires: Café de las Ciudades
- (2011): Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana. *Cad. Metrop.*, 13 (25). São Paulo.
- CUENYA, B. et al. (2012):** Movilización de plusvalías en un gran proyecto urbano. La experiencia de Puerto Norte en Rosario. En: CUENYA, B.; NOVAIS, P. y VAINER C. (comps.): *Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. 1ª. ed. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- DIEZ, F. (1991):** Barrio Sur, Puerto Madero y el río: partes de un único problema. *Summa*, (288), 80–82.
- GARAY, A. (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, EE. UU. (mimeo).
- GERBER, A. (6 de diciembre de 2011):** «Rosario “se ve mejor”, ¿pero está mejor?» La Capital. Rosario.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2008):** «Estudio Puerto Madero – Uso de suelo.» Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/planeamiento_obras/planeamiento/informes_territoriales/listado_informes.php?menu_id=31374
- LUNGO, M. (s/f):** Grandes proyectos urbanos: una visión general. En: *Grandes proyectos urbanos*. El Salvador: UCA editores–Lincoln Institute of Land Policy.
- LUNGO, M. y SMOLKA, M. (2005):** «Land Value and Large Urban Projects: The Latin American Experience.» En *Land Lines*, 17(1 January). Cambridge: The Lincoln Institute of Land Policy.

-
- MOLOTOCH, H. (1999):** «American Journal of Sociology, 82(2). The city as a growth machine: toward a political economy of place.» En: JONAS, A.; DAVID, W.: *The city as a growth machine: critical reflections two decades later*. New York: State University of New York Press.
- Municipalidad de Rosario (1999):** Plan Estratégico Rosario. Diagnóstico y Formulación. Rosario: Escuela de Artes Gráficas del Colegio Salesiano San José.
- **(s/f):** Sección 8.44. Plan de Detalle Unidad de Gestión N° 2 – Sector 2 del Plan Especial 2ª Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz – Puerto Norte. Disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/>
- REESE, E. (s/f):** Entrevista. Disponible en: <http://www.lincolnst.edu>
- ROSENSTEIN, C. (2008):** Proyecto de arquitectura y proyecto urbano. Ficha de cátedra. Proyecto Arquitectónico II. Cátedra Arq. Daniel Vidal. Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño. Universidad Nacional de Rosario (mimeo).
- RUIZ GOPEGUI, G. (1996):** *Generación de Procesos Urbanos. Estrategias de lo público y lo privado en el marco de una nueva cultura urbanística: caso Puerto Madero*. Universidad de Belgrano, Buenos Aires.
- VAINER, C. (2012):** Grandes Proyectos Urbanos. ¿Qué son y cómo evaluarlos? En: CUENYA, B.; NOVAIS, P. y VAINER C. (comps.), *Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. 1ª. ed. Buenos Aires: Café de las Ciudades.