

ESTRATEGIAS DE RENOVACIÓN EN TEJIDOS EXISTENTES ALTERNATIVA PARA UN ÁREA DENTRO DE LOS BARRIOS GÜEMES Y OBSERVATORIO, CIUDAD DE CÓRDOBA

RENEWAL STRATEGIES IN THE URBAN FABRIC AN ALTERNATIVE AREA WITHIN BARRIO GÜEMES AND BARRIO OBSERVATORIO, CÓRDOBA CITY

Mariano Faraci¹

RESUMEN

Esta investigación² indaga sobre como intervenir en la ciudad construida aportando a su sostenibilidad y calidad de vida, evitando se produzcan dos fenómenos indeseados: la expansión sin límites y la expulsión de población.

Se desarrolla, en el marco de un plan parcial derivado hipotéticamente de una propuesta de gestión urbana integral basada en una mayor y más comprometida³ intervención del Estado en el mercado del suelo, un proyecto urbano y una estrategia de gestión en tanto posible modelo cuyas bases pueden ser repetibles en situaciones similares.

Dados la dimensión y el enfoque del tema-problema, se acota el área de estudio a un sector de los barrios Güemes y Observatorio abordando una estrategia de intervención urbana que integre situaciones de micro densificación, redensificación media y alta; acompañada de una estrategia de gestión y desarrollo sobre la base del mecanismo de Reajuste de Tierras complementado con el sistema de reparto de cargas y beneficios y la venta de derechos de construcción, como instancias de recupero de plusvalía.

PALABRAS CLAVE

Expansión; Compactación; Renovación; Vivienda; Plusvalía ambiental.

ABSTRACT

This research looks into how to intervene in the constructed city in order to increase its sustainability and improve the quality of life, avoiding two unwanted phenomena: urban sprawl and population displacement.

This research is part of a partial plan deriving hypothetically from a comprehensive urban management proposal. Said proposal is based on a greater and more committed state intervention in land market. It is an urban project and a management strategy that could be replicated under similar circumstances.

Due to the dimension and approach to the issue, the area of study was narrowed to focus on a sector of two neighborhoods in the City of Cordoba: Güemes and Observatorio. The strategy for urban intervention incorporates micro densification situations as well as high and medium re-densification. It also includes a management and development strategy that builds on a land readjustment mechanism complemented by the sharing of burdens and benefits and the selling of construction rights as a way to recover surplus.

KEYWORDS

Urban sprawl; Compact cities; Renewal; Housing; Surplus.

¹ Arquitecto FAUD – UNC, (1985); Magister en Gestión y Desarrollo Habitacional FAUD – UNC, (2014). Profesor de Arquitectura 4B, FAUD – UNC (desde 2010); Profesor Arquitectura 1A, FAUD – UNC (desde 2004); Carrera Docente en el Área de Arquitectura por Concurso Publico de Antecedentes y Oposición, FAUD – UNC (desde 1989, habiendo sido adscripto desde 1986). Investigador cat 3 (desde 2005); Director Equipo de Trabajo (desde 2004) FAUD – UNC; Investigador cat C (desde 1995). Autor y co-autor de libros, capítulos, artículos y publicaciones varias. Co-titular del Estudio FKB ARQUITECTOS, con distinciones varias en concursos de proyectos de arquitectura. Correo electrónico: marianofaraci@gmail.com

² La misma toma como antecedentes, entre otras, una serie de investigaciones evaluadas por SECyT – UNC y realizadas bajo la dirección del autor del presente artículo.

³ La idea de un proyecto urbano en el marco de un Plan de Ordenamiento Territorial de gestión estatal que incluya una intervención en el mercado del suelo mayor y más comprometida con los derechos socio-espaciales.

Introducción

A partir de reconocer como problema central la insostenibilidad del modelo de ciudad expandida —y la imposibilidad de Córdoba de ser una ciudad compacta—, por un lado, y la expulsión de población que suponen ciertas intervenciones en la ciudad existente —que se presentan como alternativas frente a las que presionan sobre los límites mismos de la ciudad—, por otra; el debate es acerca de cómo crece, cuanto, donde, con quien.

Córdoba no escapa a las características de ciudad extendida, verificándose, en las últimas décadas, una acelerada expansión de la ciudad a la que se superponen nuevos procesos de crecimiento territorial y poblacional⁴. A la lógica de crecimiento que alentaba la expansión urbana del siglo XX, conjugando el crecimiento periférico extensivo con la densificación del área central y una lenta consolidación de los barrios tradicionales, se le superpone a comienzo del nuevo siglo, otra, producto de un creciente protagonismo en los procesos de ampliación del capital privado concentrado, que no solo disloca el espacio urbano consolidado sino que genera nuevas tensiones pulsando hacia modelos territoriales más difusos.

A través de este trabajo se propone investigar y reflexionar sobre la situación actual de la Ciudad de Córdoba, su desarrollo y crecimiento, y explorar alternativas proyectuales acerca de cómo intervenir revitalizando la ciudad construida en tejidos existentes para aportar al freno de la expansión de la Ciudad de Córdoba y, a la vez, evitar procesos de gentrificación.

Con el fin de acotar el ámbito de estudio, se propone abordar la realidad de los barrios pueblos, ya que mantienen una de las reservas de tejido histórico más homogéneo, continuo y mejor conservado de la ciudad, preservando gran parte de los rasgos de identidad, remitiendo, bajo esta óptica, al concepto de áreas de oportunidad.

A los efectos de definir criterios de intervención y ensayar propuestas concretas que permitan una aproximación a un modo ejemplar —en tanto referente— aplicable a cualquier situación semejante, se toma el caso del sector de Barrio Güemes y Observatorio en la Ciudad de Córdoba.

La hipótesis sostiene que una estrategia de intervención urbana que tenga como base la redensificación con mixtura de usos en tejidos existentes, que articule vivienda, equipamiento social y espacio público, integrando situaciones de micro-densificación con distintos niveles de densificación, atendiendo criterios de calidad de vida, adaptabilidad y sostenibilidad, produce una oferta de servicio habitacional de gran potencial y facilita a distintos sectores sociales el acceso a la vivienda evitando la expulsión de habitantes, aporta a la continuidad de identidades barriales y contribuye a que la ciudad no siga expandiéndose y por lo tanto a su sostenibilidad. Su viabilidad está asociada a una mayor y mejor intervención del Estado en el mercado de suelo e inmobiliario para su regulación y a los efectos de movilizar plusvalía para cubrir y financiar el desarrollo urbano.

La construcción de la ciudad

La construcción de la ciudad, en términos de gran soporte material que aporte unas infraestructuras urbanas, de saneamiento, salud y cultura, está mediada por mecanismos institucionales —públicos y privados— y por teorías urbanísticas que procuran modelarla.

Aunque desde una aproximación más cercana al oficio de arquitecto la construcción de la ciudad

⁴ La tasa media de crecimiento de Argentina, según datos del INDEC para julio de 2014 alcanza un 10,2 %, lo que se traduce en el índice de 2,7 habitantes por núcleo habitacional. Córdoba coincide con el promedio.

implica la articulación de tres componentes: el espacio público, el tejido urbano y los equipamientos sociales; su desarrollo, integración y equilibrio que definen su calidad en tanto espacio abierto, inclusivo, diverso, plural y democrático, dependen y son producto de una relación de tensión permanente entre Estado, mercado y sociedad civil.

Esa relación es desigual: las dos grandes fuerzas orientadoras y organizadoras de la sociedad y por lo tanto de la ciudad siguen siendo el Estado y los mercados. La coordinación social vertical, centralizada desde la autoridad del Estado, y la coordinación horizontal, descentralizada y lucrativa del mercado constituyen los dos vectores que estructuran la sociedad. La sociedad civil, entendida como un espacio social de actores vinculados por relaciones sociales horizontales de cooperación o reciprocidad y orientados a la búsqueda de objetivos comunes, tiene por delante un camino de crecimiento y expansión y su peso relativo en aquella relación, hoy por hoy y desde siempre aún es menor y no conviene sobreestimar en exceso.

El fortalecimiento político, institucional, técnico y administrativo del Estado supone, además de criterios de eficiencia en la asignación de recursos, profundizar el trabajo en la provisión de bienes públicos de alta calidad y en políticas activas de complementación Estado – mercado. Eficiencia, calidad, equidad y responsabilidad pública son los principios rectores de la reforma estatal que es necesario profundizar y completar (Camou, 2004).

En ese escenario, semejante en toda Latinoamérica —con matices y ciertas diferencias—, la ciudad continúa creciendo. El tema recurrente sigue siendo cómo, cuánto, dónde, con quién.

Tendencias actuales en los procesos de nuestras ciudades

Siempre en el contexto de la globalización, nuestras ciudades presentan características comunes vinculadas a tendencias a la sub-urbanización y/o peri urbanización de sus áreas metropolitanas, desarrollándose a partir de sus núcleos fundacionales originales, desbordando sus límites anteriormente definidos con claridad, y desparramándose sobre el territorio con contornos difusos.

Los procesos urbanos desplegados a medida que se hacen visibles los cambios socio - espaciales en las ciudades han puesto de relieve el concepto de renovación urbana como un nuevo enfoque frente a las concepciones clásicas que muestran cierta dificultad a la hora de definir estos fenómenos. Los nuevos procesos urbanos se van superponiendo sobre los viejos generando formas y fenómenos más complejos. Se presentan así, procesos endógenos, “privilegiando” un tipo de crecimiento intensivo al interior de la ciudad existente.

Si bien no existe un modelo de gentrificación latinoamericana, el rol que desempeñan en este sentido los gobiernos locales a través de acciones de mejoramiento de lugares sin ver la totalidad del espacio urbano y al margen de un plan integral para la ciudad, por lo general produce un impacto negativo para los residentes originales toda vez que las intervenciones públicas y la inversión privada no son complementadas con acciones tendientes no solo a evitar que aquellos migren, sino además a que se integren en un tejido social diverso y plural (Salinas Arreortua, 2013).

A la vez, existe una tendencia a la conformación de grandes aglomeraciones de escala metropolitana poli-centrales, unidos por una red de movilidad, a modo de expansión fragmentada. (De Mattos, 2006). Juntamente con una creciente internacionalización de la economía de mercado, articulada en red a escala global, se observa un movimiento al interior de la ciudad: “El urbanismo fundado en la “periferización” y expansión urbana, entra en crisis, avizorándose su salida a partir de la década de los noventa a través de lo que puede definirse como el retorno hacia la ciudad existente”. (Carrión 2001). El interrogante que surge es si estos procesos de transformación en nuestras ciudades latinoamericanas, en las que, salvando excepciones, los planes de “re-vitalización”, “re-generación”, “re-adaptación”, o

“re-funcionalización”, que no son sino estrategias de mercado para la “re-producción” del capital a partir de la re-valorización de la propiedad, son factibles de articular con los intereses de la sociedad civil y la mayor regulación del Estado —para quienes es fundamental evitar que la ciudad se continúe expandiendo— de modo de hacer de la ciudad un lugar más digno para la vida.

Precisamente, desde los años 80, 90 del siglo pasado, se vienen produciendo profundas transformaciones en los mismos centros urbanos y en las calles de barrios históricamente obreros, por lo general próximos a los centros históricos, en las que el uso residencial tradicional es reemplazado por otros, plasmando el fenómeno de la gentrificación. Generalmente, este fenómeno es acompañado por el de turgurización, en tanto estrategia popular que supone hacer frente a los altos costos de la localización central mediante el hacinamiento y la densificación. En las áreas centrales se registran de modo simultáneo ambos procesos.

A diferencia del fenómeno clásico de gentrificación, aquí el recambio de población es más bien por negocios de cierto prestigio (Carrión, 2008), corrientemente comerciales o ligados al esparcimiento y al turismo, como hotelería, gastronomía, servicios, etc., generando la llegada de población de ingresos medios y medios altos a partir del desplazamiento de población.

Algunas cuestiones sobre el mercado de suelo urbano

Queda claro que los procesos de desarrollo urbano dan cuenta de la organización política y del sistema económico, del pensamiento dominante sobre la mejor forma de organización del espacio y su crecimiento, las características del soporte y la existencia de infraestructura de servicios y fundamentalmente, de la estructura de propiedad de la tierra. Como ya se ha mencionado, la ciudad es producto de una relación compleja, de tensión permanente entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Específicamente, en lo relativo a la organización y crecimiento del espacio urbano participan distintos protagonistas que pugnan para beneficio de sus propios intereses, siempre orientados a la mayor apropiación de excedentes derivados de la revalorización del suelo.

Sucede que la tierra, en tanto mercancía, tiene características particulares, por una parte, por su naturaleza económica, ya que es un bien único, no producido ni reproducible —especialmente por la dificultad de repetir su ubicación respecto de otras actividades de la sociedad— y por otra, por las condiciones del mercado —atomización, transparencia, grado de monopolización— que impiden escenarios reales y efectivos de competencia en la oferta de suelo. En virtud de ello, el suelo no tiene un costo de reproducción que determine un precio mínimo, por lo que este es determinado por la competencia entre los demandantes. A la vez, éstos, requieren de suelo para localizar actividades, es decir que compiten en función de los beneficios que aquellas representan. Además, las transformaciones que el suelo urbano requiere implica la presencia de nuevos agentes especializados en el financiamiento y la promoción inmobiliaria. La demanda de suelo queda de esta manera fuertemente vinculada con la demanda de productos inmobiliarios finales (Morales Schechinger, 2007).

A esto cabe agregar que se produce una sobre-ganancia generada por la diferencia entre el precio de venta del inmueble —el máximo que la demanda esté dispuesta a pagar en el mercado— y el costo de la construcción, más el costo de la infraestructura de servicios, más el costo del capital invertido; que el inversionista deberá compartir, sino ceder, al propietario del suelo dada la gran demanda de tierra y la escasez de su oferta. La característica residual del suelo surgirá aún cuando no intervenga un inversionista en la construcción.

Debe sumarse también otra diferencia generada por el uso potencial demandado en el futuro. Esta renta será anticipada en el precio por el propietario original, es decir, la renta que determinará el precio no será la del uso actual sino la del uso potencial.

Existen muy diversas modalidades en que se presenta la renta del suelo urbano, no obstante la más reconocida es la renta diferencial por ubicación.

Hay una serie de causas⁵ que hacen que el mercado de suelo se encuentre en constante movimiento y que se pone de manifiesto en diversos indicadores como la cantidad de suelo que se ofrece, la velocidad con que se absorbe, el precio que se pacta. El mercado opera con reglas consolidadas en leyes que cuando los resultados que producen no satisfacen al conjunto de la población, promueven el surgimiento de otras reglas paralelas, con las que también opera el mercado, ahora de modo informal.

Dada que las características descritas del suelo son comunes para los mercados formales e informales, estos están íntimamente ligados, funcionando articuladamente.

Los bienes que se ofrecen en el mercado informal son, necesariamente, de menor calidad —mala ubicación, servicios insuficientes o inexistentes, riesgosos e inoportunos— para bajar los costos y aumentar las ganancias. Este tipo de accionar por parte tanto de inversionistas como de propietarios vuelve más rentable la tierra mal ubicada y hace crecer el mercado informal, pero a la vez presiona sobre los límites de la ciudad, contribuyendo a su mayor expansión, ocupando importantes sectores de los cinturones verdes y demás tierras rurales, desertificando e impermeabilizando grandes superficies de tierra y generando enormes costos sociales para la provisión de infraestructura y servicios.

Existe conexión tanto entre el mercado formal e informal como entre el propietario y el constructor a través del capital global y lo que orienta la relación es la búsqueda de los mayores rendimientos.

Sucede que a través de la transformación y crecimiento de la ciudad se producen rentas altas del suelo, esto es plusvalía, ya sea mediante la dotación de servicios, o mediante la autorización de usos del suelo en función de necesidades colectivas de los habitantes de la ciudad. Por lo general, dichas rentas benefician a los propietarios, salvo que la ciudad las recupere exigiendo el pago por el privilegio del propietario en función de las rentas creadas por la ciudad.

La intervención en el mercado de la tierra se justifica, además, en el hecho que en el medio urbano un terreno vale por sus características físicas y localización, pero también por los derechos que le son atribuidos, los cuales provienen de una decisión de la administración pública. Ocurre que esta decisión se basa —o debería sustentarse— en la posibilidad de proveer de infraestructuras de servicio y bienes colectivos, cuyas cargas de financiación recaen en toda la comunidad.

Esta situación genera lo que se ha dado en llamar “enriquecimiento sin causa del propietario”; los dos aspectos que en nuestro medio inciden con más fuerza en el valor de la tierra son la accesibilidad y la densidad de construcción admitida por las normas vigentes. Un modo de financiación para la ejecución de proyectos urbanos municipales y regionales consiste, entre los mecanismos respecto de las fuentes privadas, en captar ese incremento —plusvalía urbana— registrado en un bien inmobiliario como consecuencia, en este caso, de la intervención del gobierno local, devolviéndolo así a la comunidad.

La regulación de la propiedad del suelo y del mercado se desarrolla en diversas partes del mundo, dependiendo el grado de regulación, más que de la inclinación ideológica del gobierno, de la madurez institucional y la conciencia de las consecuencias de este mercado.

El interés público sobre el suelo urbano radica básicamente en que se cuente con elementos que hagan que la ciudad sea productiva, equitativa, convivida e integrada al medio natural. El mercado libre sólo asegura el primero, dificultando o impidiendo la existencia de los demás. Por eso es necesaria la regulación del suelo. La regulación del mercado puede instrumentarse de muchas formas, desde el control total de la oferta —el caso del gobierno de la ciudad que mantiene la tierra en propiedad y la arrienda a largo plazo a diversos usuarios—; la obligación de asumir el costo de infraestructuras; la designación de usos y

⁵ Incremento de los precios que afectan a la generalidad de los terrenos como los cambios en las tasas de ganancia, por ejemplo.

densidades por zonas; hasta el cobro de impuestos inmobiliarios —en un nivel significativo que reduzca la retención especulativa de terrenos—. En unos casos se busca que la renta del suelo financie las obras de la ciudad, en otros que los propietarios la financien directamente, en otros se busca asegurar una distribución adecuada de los usos (Morales Schechinger, 2007).

Córdoba. Ciudad⁶

Aprovechando y promoviendo las ventajas de la aglomeración, ya sea en la periferia urbana o en el más tradicional de los barrios céntricos de nuestra ciudad, el mercado inmobiliario impulsa fuertes inversiones —puntuales y de escala— en materia de viviendas y equipamientos. Nuevos núcleos de actividades no solo definen nuevas modalidades de residir y consumir en la ciudad sino que producen movimientos poblacionales internos dentro de la estructura de la ciudad y fuera de ella. Así, la expansión de la ciudad actual, es promovida por relaciones de complementariedad cada vez más intensas con los centros vecinos alentadas por las vías rápidas de conexión que además promueven un crecimiento periférico en fragmentos. A la par, las áreas intermedias más consolidadas son escenario de una lenta pero creciente sustitución de su tejido con la incorporación de nuevas tipologías edilicias en altura de manera puntual pero progresiva de la mano de la inversión inmobiliaria, produciendo altos impactos en sus dinámicas y fuertes modificaciones en sus paisajes, atentando contra las identidades barriales y sus habitantes tradicionales.

Es fácil advertir la desarticulación entre las acciones del Estado, las del mercado y las de la sociedad civil, denunciando una vez más, sino la debilidad del primero a la hora de regular y fijar políticas en tal sentido; el dejar hacer, que es un modo de hacer política sin establecerla públicamente.

Güemes - Observatorio

Se propone una delimitación del sector, cuya demarcación surge de la lectura de bordes que el lugar presenta —no siempre en coincidencia con la demarcación jurisdiccional— determinados principalmente por la presencia de “corredores” que atraviesan el barrio generando límites a veces mas virtuales a veces materiales. Así, San Juan al norte, al este La Cañada y más allá Vélez Sarsfield, Pueyrredón al sur, todos con importantes perfiles de altura y densidad, constituyendo más que bordes, fronteras internas. Hacia el oeste, se percibe como borde, dada la continuidad de las características del tejido, el trazado y la movilidad, la Calle Mariano Moreno.

Dentro del sector delimitado, coincidente en un 90% con el polígono de intervención, se encuentra una diversidad de hechos físico – espaciales y socio-espaciales muy pronunciada. El lugar posee una carga simbólica de magnitud, tanto por su historia de origen y la presencia de ciertos lugares como La Cañada, el Observatorio o el Paseo de las Artes, como por la importancia de su estado y emplazamiento actual, caracterizado como sector de renovación pero con una fuerte identidad necesaria de preservar. La cantidad de sedes institucionales a modo de nodos e hitos describen una riqueza puesta de manifiesto en la vivencia del barrio, en sus calles, en su identidad. Una trama ortogonal que, como con errores se asienta sobre una topografía muy irregular, genera altos contrastes: calles con pendientes, calles que se quiebran, cortadas y pasajes; escalas variadas ricas en proporciones diferentes; manzanas, macro-

⁶ En función de la extensión acotada del artículo se ha optado por resumir fuertemente el desarrollo del punto en cuestión, pudiendo consultarse su contenido completo en el libro de tesis correspondiente, disponible en la biblioteca de la Escuela de Graduados.

manzanas y media manzanas; remates, ampliaciones e intersticios. Encuentro de tejidos distintos que se aúnan, contenidos dentro de bordes precisos, plataforma donde tiene lugar la vida, con distintas expresiones e intensidades.

Hoy Barrio Güemes y Observatorio, en el sector de estudio, están en el extremo de constituirse en una nueva ampliación del Centro, bajo el acecho de desarrollistas que presionan para flexibilizar la normativa vigente, poniendo en serio riesgo la continuidad espacio temporal de las características aludidas. Pareciera a propósito la falta de mantenimiento y el franco proceso de deterioro.

Estrategia de intervención y propuesta de gestión

Vivienda, equipamientos sociales, espacio público. Recupero de plusvalía

Como criterio general se considera intervenir revitalizando la ciudad construida en tejidos existentes para aportar al freno de la expansión de la Ciudad de Córdoba y así contribuir a su sustentabilidad, con tres ideas centrales: repoblando el Centro, renovando y re-densificando sus barrios peri-centrales, estructurando y completando sus barrios periféricos, en cada caso mediante una estrategia que articula tres instancias de trabajo: vivienda, equipamiento social y espacio público como estructurante. Estas últimas, a su vez, cruzadas por tres ejes conceptuales y de diseño: calidad de vida, capacidad de adaptación a los cambios, y materialidad sustentable. Esto es, en el contexto de una propuesta de gestión urbana integral —que es preciso promover y aportar a conformar— que permita reconstruir su tejido social y urbano tradicionalmente heterogéneo, aportando a la revisión de los procesos de segregación residencial y fragmentación social actualmente en desarrollo, evitando procesos de turgurización y de gentrificación, y aprovechando las capacidades ya instaladas en la ciudad, de forma que continúen siendo verdaderos centros y barrios vivos, re-posicionándolos frente a la pulsión que presiona más allá de los límites.

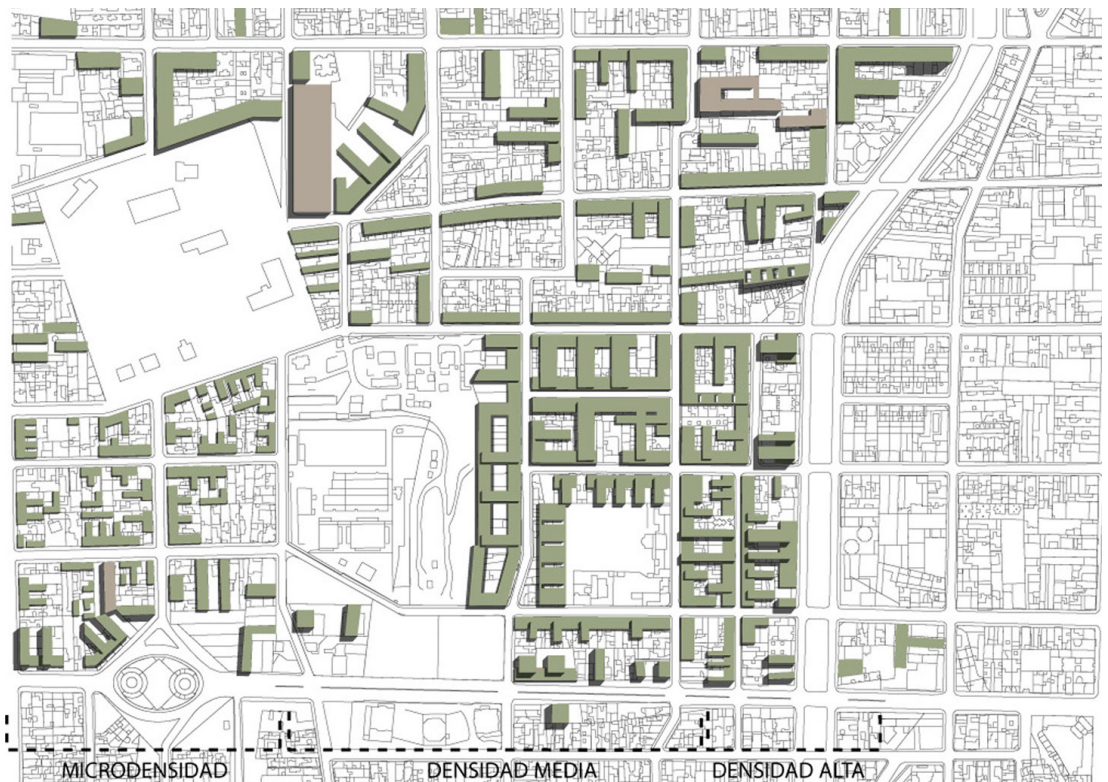


Fig.1: Estrategia de Intervención: Planimetría

Estrategia de intervención

Se propone la reestructuración y revalorización del área a través de la vivienda —en tanto hacedora de ciudad— y la relación de esta con el espacio público orientado a una recuperación y puesta en valor del tejido existente. Se entiende que el sector admite y requiere de un aumento de la densidad habitacional. La mirada desde lo sustentable como concepto que trasciende la idea de racionalización de energía y materia, incorpora lo social, lo político, lo económico y lo cultural. Implica superar la idea de la vivienda en sí misma y considerar el habitar como acceso democrático a los servicios, al equipamiento, al espacio público en función de mejorar la calidad de vida de la sociedad en su conjunto.

La siguiente estrategia de intervención urbana en el sector implica un proceso de renovación con redensificación media y relocalización de su población en el mismo barrio, ofreciendo viviendas, equipamiento y espacio público, además de la localización de actividades productivas, en condiciones de competir con las ofertas suburbanas.

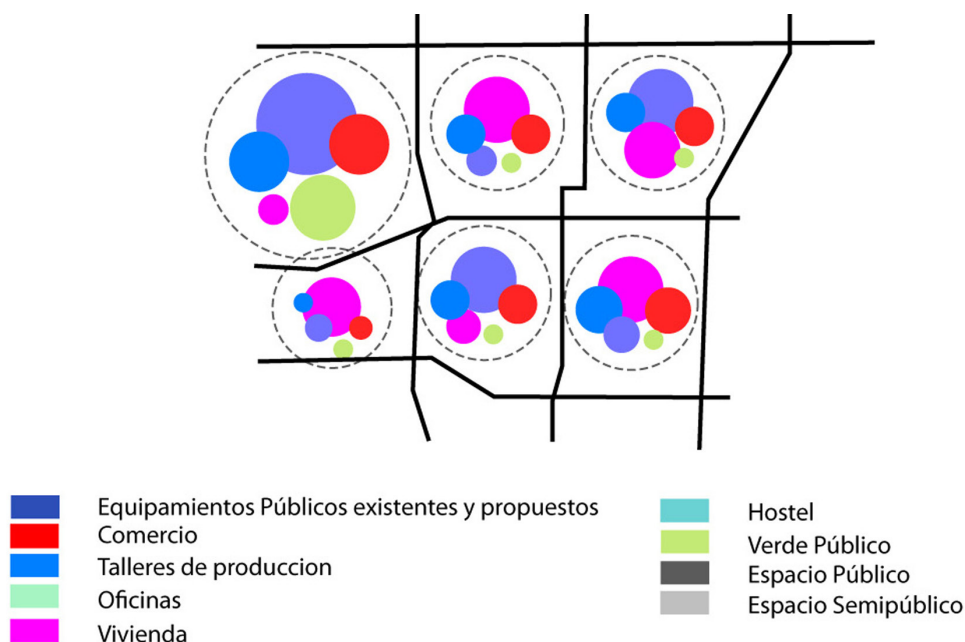


Fig.2: Macro-manzanas Multi-programáticas

Con el fin de lograr las premisas enunciadas en relación con el ordenamiento territorial, el proyecto urbano para el sector y, a la vez —y como garantía de la posibilidad de ese logro— con el objetivo de asegurar el retorno a la comunidad de los aumentos de valor que ella misma genera se propone impulsar un conjunto de medidas de gestión del suelo que operen a nivel de la planificación —respecto del ordenamiento—, legislación —tendientes a regular la apropiación—, fiscales —orientadas al control de las rentas.

En tal sentido, entre aquellos instrumentos de regulación del mercado que inciden en la oferta, aumentando la calidad e intentando reducir el precio del suelo, se considera articular el empleo del sistema de Reajuste de Terrenos⁷, —asociando sus propietarios para facilitar el emprendimiento y generando un plus que vuelve a la comunidad, en el mismo barrio—; combinado con el sistema de Reparto de Cargas y Beneficios y el de la Venta de Derechos de Construcción.

⁷ Por Reajuste de Terrenos, se entiende el proceso por el cual se engloban distintos lotes configurando una unión parcelaria que va a permitir un mejor aprovechamiento del recurso.

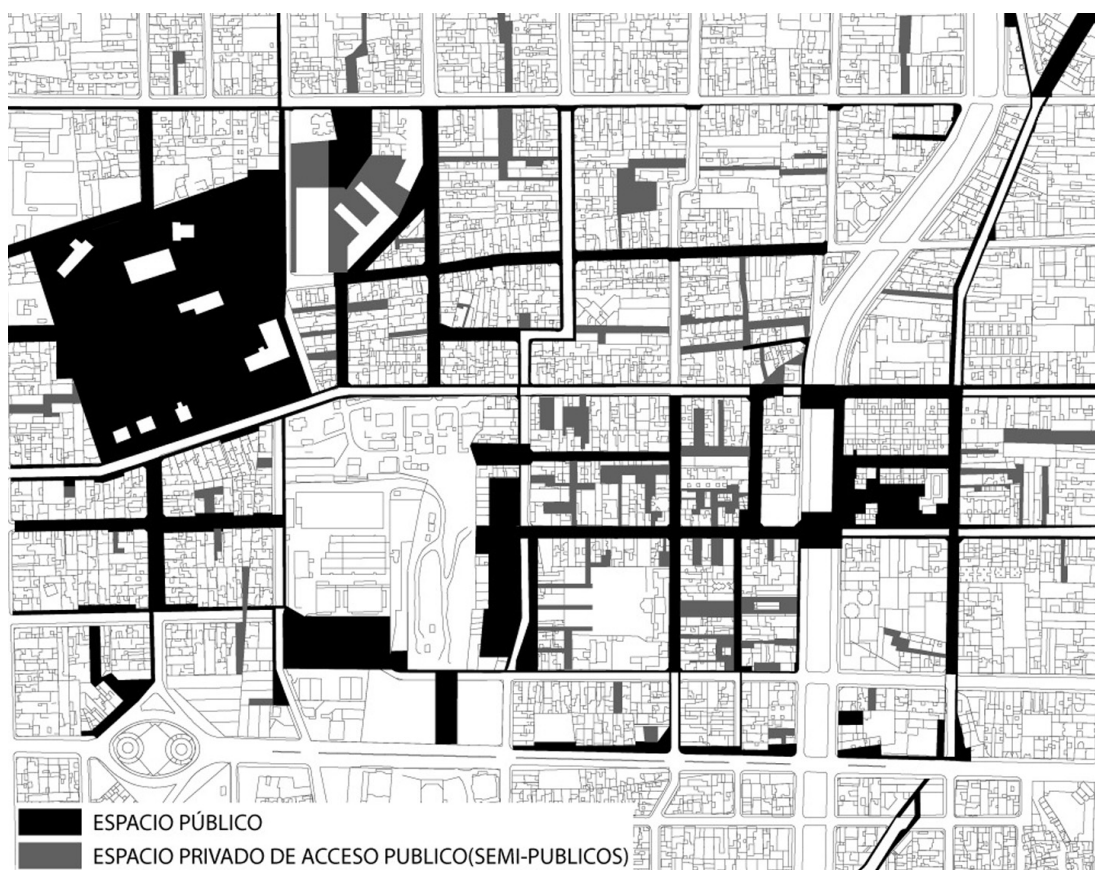


Fig.3: Estrategia de Intervención: Plano Cero

Plan parcial y proyecto urbano

El plan parcial Güemes + Observatorio⁸, de iniciativa público - privada, implica un proyecto de renovación urbana en tejidos existentes con re-densificación y mix de usos, dentro de un polígono definido por las calles Montevideo al Norte, Marcelo T. de Alvear (La Cañada) al Este, Avenida Pueyrredón al Sur, y calle Mariano Moreno al Oeste, involucra 48,39 Has. —de las cuales 10,39 Has. son calles— con un total de 1016 parcelas, agrupadas en 44 manzanas, a su vez, integradas en 9 macro-manzanas.

La idea, en síntesis, consiste en generar 9 grandes macro-manzanas separadas por las calles que atraviesan el barrio en carácter de vehiculares y transformando las interiores en calles de convivencia.

Se trabaja, en pos de un equilibrio sustentable, con tres densidades: una media baja en el alto, una media, en el medio y una alta en el bajo.

⁸ El plan parcial, en tanto parte de un Plan Urbano Integral del cual éste se integra como hipótesis, es un instrumento que reúne decisiones sobre planificación, gestión y financiación del proyecto urbano. Para esto, el instrumento determina la delimitación y características del área del proyecto urbano, la definición de usos del suelo, e intensidades de ocupación y construcción, trazado y características de las infraestructuras públicas; y las condiciones y mecanismos para garantizar el reparto de cargas y beneficios, es decir la asignación equitativa de los gastos y los ingresos derivados del proyecto. El plan parcial debe definir unidades de actuación urbanística, como instrumentos para facilitar su ejecución por etapas, y como figura marco para poder llevar a cabo procesos expropiatorios.

Se interviene en el tejido existente —en el contexto de Reajuste de Tierras— preservando las construcciones que caracterizan el sector, refuncionalizándolas —con usos comerciales y productivos, y realojando provisoriamente a sus propietarios—, recuperando en calidad de espacios semipúblicos los corazones de manzana y creciendo por encima de ellas con nueva vivienda. Se diseña un sistema conectivo con tres jerarquías que combina las calles vehiculares, con las de convivencia, cortadas y nuevos pasajes —de acceso público y propiedad privada— al interior de las macro-manzanas, interconectando todo el sistema y haciendo más permeable la relación de todo el barrio con la cañada. En este sentido, se prevé una normativa particular para que los nuevos edificios que se realicen sobre esta última, sean porosos tanto a nivel de plano cero como en el espacio aéreo.

Se destina el 40 % de la superficie para usos distintos del residencial, apostando, en particular, a los productivos que se desarrollan tanto a nivel de plano cero, mediante espacios productivos, como en el plano terraza con usos productivos fruti-hortícolas, con una noción integral de sustentabilidad.

Finalmente, se articulan vivienda, espacio público y equipamientos colectivos como un todo, integrando lo nuevo con lo existente.

Las densidades y perfiles propuestos, con excepción de las macro-manzanas coincidentes con la normativa vigente, apuntan a preservar las características espaciales identitarias.

La redensificación propuesta, que eleva en 2,3 veces la existente, tiene como objetivo —más que dar respuesta a un crecimiento demográfico relativo y lento— conformar un soporte capaz de constituirse en alternativa frente a la opción suburbana, aportando a la compactación de la ciudad.

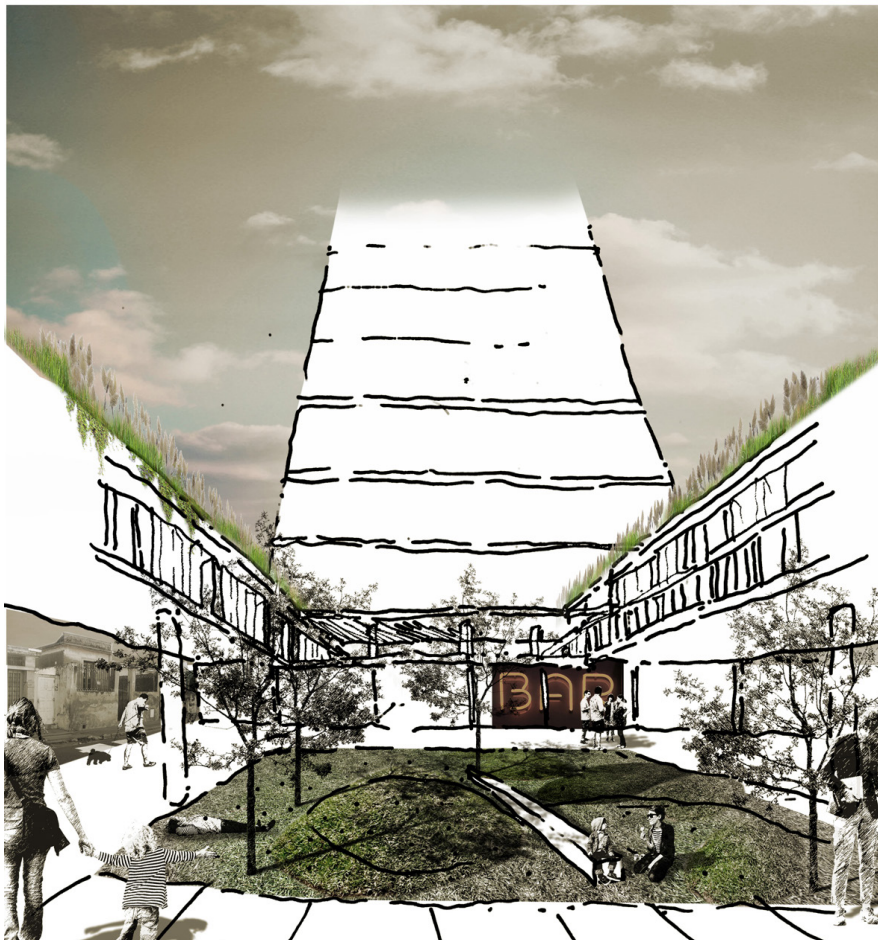


Fig.4: Prefiguración en Alta Densificación

Además, grandes superficies de cocheras nuevas se agregan a las existentes, a fin de resolver la gran playa de estacionamiento en que se ha convertido el espacio público del barrio.

La superficie destinada a espacios públicos se incrementa en el orden del 15%, en calidad de ensanches, pero si se tiene en cuenta la incorporación del parque del Observatorio⁹ a esta categoría, dicho incremento asciende a más del 50%. Además, lo que cambia fundamentalmente es la calidad de dicho espacio que, más allá del diseño, propone un ambiente distinto respecto del tipo de apropiación, al incorporar un importante atrio frente a tribunales II, el patio del Club Güemes, con acceso controlado, por un lado; y los corazones de manzana en calidad de espacio semipúblico —privado de acceso público—, por otro; todos interconectados al transformar alrededor del 30% de las calles en vehiculares restringidas.



Fig.4: Prefiguración en Media Densificación

De este modo, se proyecta un plano cero que articula los nuevos equipamientos colectivos introducidos en las macro-manzanas vacantes —las que no poseen en la actualidad—, con los existentes y los corazones semipúblicos configurados por usos mixtos, de modo de intensificar lo público, en términos de dominio.

⁹ Los predios pertenecientes al Observatorio y Tribunales, los propios del Club Güemes, la Escuela Saldías y el Colegio Copérnico, se han incorporado al plan desde el punto de vista del proyecto urbano en acuerdo y con la participación de sus propietarios, no obstante permanecen en propiedad del Estado Nacional, Provincial o Municipal, según corresponda.

Propuesta de gestión - Reajuste de tierras

La propuesta tiene como objetivos tanto reconfigurar las formas prediales para obtener un uso más eficiente del suelo, como la recuperación de los mayores valores de suelo para autofinanciar los costos del desarrollo y el re-desarrollo. Siendo la intención fundamental plantear una reflexión sobre la potencialidad del mecanismo y sus condiciones para su replicabilidad. Esto no implica la demolición de las construcciones existentes que aportan a las características propias del sector, sino su incorporación como parte del capital asociado.

Se constituye un promotor mixto, público – privado, asociando la Municipalidad de Córdoba con el Banco Hipotecario Nacional, además de la incorporación de representantes de los bloque de propietarios. Partiendo de respetar, conciliar y articular los diversos intereses de los propietarios, se propone trabajar sobre una única estructura urbanística y un solo proyecto urbano, para lo cual cada una de las nueve macro-manzanas se constituye en Bloque de Propietarios, mientras cada manzana integrante de aquellas se asume como Unidad de Gestión. El conjunto constituye un único proyecto que puede desarrollarse por fases o etapas, de modo que cada bloque encaja en el proyecto de la macro-manzana correspondiente, que se va complementando a medida que se avanza en la concreción de los nuevos desarrollos.

Si bien la mejor situación para la propuesta de Reajuste de Tierras es la incorporación de la totalidad de los propietarios, la misma puede llevarse a cabo con la mitad más uno.

Se precisan las diferencias entre áreas públicas y de equipamiento colectivo que cada macro-manzana genera, indicándose la incidencia que luego será tomada en cuenta, a la hora de las compensaciones.



Fig.6: Prefiguración en Micro - Densificación

En relación con la población, resulta de la aplicación de la propuesta una densidad promedio en el polígono en cuestión del orden de 251 ha/Ha si se mide la bruta y de 363 ha/Ha si se mide la neta. Así, se pasa de alrededor de 5.370 a 12.360 habitantes aproximadamente teniendo en cuenta que la densidad poblacional promedio previo a la intervención es de 110 ha/Ha y 158 ha/Ha bruta y neta respectivamente. Como resultado de la propuesta, se estima que de las viviendas existentes antes de su aplicación, quedan aproximadamente 1.747 unidades de las cuales se calcula que un 25% son objeto de refacción y mejora; unas 140 unidades son demolidas y otras 330 refuncionalizadas —se trata de las plantas bajas de los sectores intervenidos con viviendas desde el primer nivel hacia arriba, que pasan a albergar otros usos—. De este modo, el uso residencial queda alojado, por un lado, por las 1.747 viviendas existentes, más las 2.830 viviendas nuevas que se suman, por otro, alcanzando un total de 4.577 unidades aproximadamente.

Cabe agregar que, de las 2.830 unidades nuevas, el 20% se destinan a viviendas protegidas por el Estado —se trata de 640 unidades con superficies equivalentes al mínimo exigido por la norma vigente y a un valor por m² igual al 75% del resto de las viviendas—, mientras que el 80% restante supera esas superficies mínimas en un promedio del 13,5%.

El resto de los usos¹⁰, 83.400 m² existentes más 32.500 nuevos, se distribuyen en comercios —el 50%—, la mayoría de los cuales se ubican en el denominado plano cero, junto a usos productivos compatibles —industria textil, indumentaria, del calzado, etc.— y oficios varios. Se incorporan 66.100 m² de cocheras, esto es 1 cochera nueva por cada 86 m², más las 300 plazas destinadas a Tribunales II. Los cálculos de las cargas o costos de la construcción incluyen los costos de construcción de las edificaciones privadas nuevas —viviendas, oficinas, comercios, talleres y cocheras—, los costos de las edificaciones existentes, más la estimación de los costos de refacción —tanto de las viviendas existentes que quedan como tales y lo requieran, como las plantas bajas que se destinan a otros usos y la incorporación de espacios semi-públicos—; y los costos de construcción de las obras de urbanización que incluyen los edificios de los nuevos equipamientos colectivos, los nuevos espacios públicos más la incorporación a este uso de los espacios existentes, la adaptación y completamiento de la infraestructura de servicios, así como de las calles vehiculares y la adaptación de las calles de convivencia.

Los costos de la tierra han sido tomados del Plano Oficial de valores del suelo elaborado por la Dirección de Catastro de la Municipalidad de Córdoba para el año 2009, actualizado tomando como base el valor del dólar histórico a la fecha, testeado con valores del mercado actual. Su proyección a futuro —después del desarrollo del plan y a los efectos de definir la plusvalía— se ha realizado en función de establecer comparaciones con otros barrios semejantes dentro de nuestra ciudad.

Los costos del plan quedan determinados por los siguientes ítems: los costos directos de la construcción que refieren a la incidencia de la obra privada; el costo inicial del suelo, esto es, antes de la enunciación del plan —para la propuesta en cuestión, se han estimado a febrero de 2014—; los costos indirectos y financieros estipulados en el 12,5% de los costos directos; los costos del urbanismo, dentro de los cuales se incluyen la totalidad de las obras públicas; el alquiler temporario —18 meses— de viviendas para los propietarios que, en función del proyecto urbano, ceden sus viviendas para albergar otros usos y se reinstalan en nuevas viviendas contempladas dentro del plan; la totalidad de honorarios que implica el proyecto, calculados en un 10% de los costos directos de la construcción más los correspondientes al urbanismo; y, los costos generales de gestión y ventas supuestos en el 17,5% de estos últimos.

¹⁰ El 40% del área útil de la totalidad del plan parcial se destina para otros usos diferentes del residencial tales como comercio, oficinas y actividades productivas, además de los equipamientos colectivos necesarios.

A los efectos de compensar cargas y distribuir beneficios entre los propietarios se adopta como criterio la noción de proyecto único para definir la cantidad de suelo que cada propietario deba ceder para usos comunes; la cantidad de dinero que deba invertir en infraestructura; y la cantidad de metros cuadrados según uso que pueda obtener del proyecto. De este modo, la participación porcentual de los beneficios, resulta en una redistribución del suelo ya urbanizado entre los propietarios del ámbito una vez deducidos los gastos.

Una vez calculada la edificabilidad para cada macro-manzana en función de la normativa existente con los ajustes propuestos y precisados los valores de venta de la superficie construible de propiedad privada por macro-manzana, —los cuales se proyectan en relación de las ventas futuras de los productos inmobiliarios construidos y a construir a valores de Febrero de 2014—, se determina el valor residual del suelo al que restándole el valor inicial del mismo, arroja la utilidad del emprendimiento. En la propuesta en cuestión, queda demostrado que la totalidad de las infraestructuras públicas requeridas para la transformación del suelo, será autofinanciada con cargo a la recuperación de los mayores valores de suelo, casi tres veces su valor inicial.

Se propone distribuir los beneficios del plan de modo proporcional al promedio de lo aportado entre valores de suelo —antes de la formulación del plan— y superficie construible —máxima permitida por normas— por cada macro-manzana.

En cuanto a los costos o cargas, se evalúa como más justo que sean asumidas por el plan en su conjunto, deducidas las cuales, se distribuyen las utilidades.

Plusvalía

Sobre el Polígono de 48,39 Has. de superficie bruta, de las que quedan 27,75 Has. restando calles y equipamientos existentes, con un FOS promedio de 65%, un FOT promedio de 2, establecido su costo inicial, estimado el costo total por todo el plan y calculado el producto por todas las ventas, en la presente propuesta¹¹ queda una utilidad que alcanza al 21% de la inversión luego de asumir todos los costos del plan parcial y las condiciones del proyecto urbano.

Esto demuestra como el sistema de Reajuste de Tierras en el marco de este Plan Parcial absorbe y con creces todos los costos de urbanización, recuperando plusvalía en ese sentido. No obstante, existe la posibilidad de un recupero mayor para su redistribución, que es lo que se contempló inicialmente.

Con ese fin, se comparan dos mecanismos de financiamiento para movilizar plusvalía¹²: a- Combinar el sistema de Reajuste de Tierras con el mecanismo de Reparto de Cargas y Beneficios sobre la proyección del incremento del valor de venta del suelo —Colombia, Japón—; y, b- Combinar el Sistema de Reajuste de Tierras con el de Venta de Derechos de Construcción —Francia, Brasil—. Los fundamentos para cualquiera de las dos opciones han sido dados, en particular respecto de cómo se beneficia un privado por el producto colectivo de la ciudad, a lo que se puede agregar, jurídicamente hablando, que el derecho de propiedad de la tierra no incluye el derecho de construcción sobre la misma otorgado por una planificación urbana que se supone persigue el bien común.

En función de que el Estado disponga en propiedad o usufructo por 50 años, para venta o alquiler respectivamente, la mayor cantidad de unidades de vivienda protegida se propone canjear la plusvalía por estos instrumentos alcanzada, dentro del mismo proyecto urbano, por ese tipo de vivienda.

¹¹ En función de la extensión acotada del artículo se ha optado por resumir fuertemente el desarrollo del punto en cuestión, pudiendo consultarse su contenido completo en el libro de tesis correspondiente, disponible en la biblioteca de la Escuela de Graduados.

¹² Catalina Molinatti. Curso: Financiamiento de Ciudades con Suelo Urbano. “Instrumentos de financiamiento mediante la movilización de plusvalía”. Centro de Estudios Territoriales, FCEfYN – UNC. 8 de Noviembre de 2013

a. Recupero de plusvalía por reparto de cargas y beneficios

El concepto consiste en que el suelo urbano contenido dentro del polígono en cuestión va a incrementar su valor por encima del de las “expectativas” actuales como resultado de la aplicación del plan y el proyecto urbano. A esa diferencia, se considera, tiene derecho la sociedad en su conjunto. Se ha tomado, con criterio realista, un aumento del orden del 64% por sobre el valor de mercado actual —antes de saberse del Plan— establecido por comparación con los valores también actuales de suelo urbano en otras zonas hoy equiparables al resultado ambiental esperado. Siendo la fórmula para el cálculo:

$$\text{Plusvalía} = ((\text{Valor de venta del suelo} - \text{costos urbanización}) - \text{valor inicial del suelo}) / 2)$$

b. Recupero de plusvalía por venta de derechos de construcción

El concepto en este caso es que el propietario tiene derecho sobre el suelo y para construir sobre él hasta un límite —techo de densidad— establecido por Estado. La superficie construible entre este techo de densidad y lo máximo permitido por código de edificación pertenece, en tanto derecho, a la Sociedad toda y es administrada por el Estado, quien puede disponer de ella vendiéndola al mismo propietario o a un tercero que queda asociado. Siendo la fórmula para el cálculo:

$$\text{Valor Promedio Suelo por m}^2 \times ((\text{Superficie Proyectada S/ Código} - \text{Superficie Útil del Terreno} \times \text{Techo Edificabilidad})) / \text{Techo Edificabilidad}$$

De las dos aplicaciones para este caso, la más conveniente es la b. Aunque vale aclarar que es relativo, dependiendo en la alternativa a. de una variable de mercado, que es el valor del suelo proyectado a futuro; y en la alternativa b. de una variable política, que es en cuanto se fija el techo de densidad. En el ejemplo concreto, si se subiera ese techo a un 71% —en lugar del 50% que se aplicó—, se igualaría en 133 la cantidad de viviendas protegidas de \$ 9.000 / m² por 71,00 m² promedio.

De este modo, el mecanismo de reajuste de tierras combinado con el sistema de reparto de cargas y beneficios o el de la venta de derechos de construcción, incluye recupero de plusvalía tanto para costear la urbanización como para distribuir un excedente en la ciudad. En la primera opción, se mantiene el 21% de utilidad que obtienen los bloques de propietarios, mientras que, en la segunda disminuye, impactando en el caso de mínima —133 unidades—, en 3 puntos, llevando la mencionada utilidad a un aceptado rédito en el mercado actual de 18%.

Conclusiones finales. Otra ciudad es posible

Esta es la primera conclusión en la medida que, en representación del bien común, el Estado tenga una intervención más directa. En la medida que se disponga de un Plan de Ordenamiento Territorial que integre una serie de Planes Parciales; en la medida que sea una política urbana la regulación del mercado de suelo, incluso el mercado inmobiliario.

Es posible una ciudad sostenible en la medida que se tomen medidas para lograr que Córdoba no continúe expandiéndose. Si las intervenciones urbanas de renovación de tejidos existentes incluyan como estrategia el recupero de plusvalía para resolver dos cuestiones: evitar los procesos de expulsión de población, incorporando programas de integración social para favorecer la heterogeneidad social; y garantizar la continuidad espacio temporal, recuperando el patrimonio edificado y cuidando el equilibrio entre lo existente y lo nuevo, la escala, de manera de asegurar los rasgos identitarios.

Recién entonces, se podrá hablar de una ciudad democrática, plural e inclusiva.

Mientras tanto, es dable intentar estrategias que mejoren situaciones concretas, parciales pero, en lo posible, efectivas.

La importancia de esta propuesta de intervención, reside en la capacidad de demostración de los

efectos de la aplicación tanto del proyecto urbano como de los instrumentos que en el marco de un plan parcial se pueden articular para lograr la movilización y recupero de plusvalía desde lo público, desde lo privado y en asociación, para alcanzar equilibrio, rentabilidad y financiar el desarrollo urbano. En ese sentido, el sistema de reajuste de tierras e integración inmobiliaria constituye un instrumento adecuado cuando se trata de intervenir en una zona de renovación y/ o redensificación.

El proyecto desarrollado basa su éxito (posible) tanto en la propuesta de gestión conjunta por iniciativa público - privada, como en la previsión de transformación progresiva a partir de un esquema de desarrollo y financiación autosuficiente por unidad de gestión, que sin embargo conforma una pieza de ciudad integral.

La implementación del reajuste de tierras está determinada por los conceptos de propiedad, grado de aceptación del control del estado en el desarrollo del suelo, y otros factores culturales que son únicos en cada contexto.

En consonancia con lo anterior, hay dos cuestiones que constituyen dificultades a tener en cuenta: una, es la concepción excesivamente patrimonialista que caracteriza el pensamiento predominantemente conservador de la población de la ciudad, frente a la cual existen infinidad de ejemplos en países de distintas ideologías, que demuestran que el derecho de propiedad de la tierra no incluye el derecho de edificabilidad previsto por la normativa. La otra, es la dimensión del polígono, no tanto por la extensión en sí, sino por la cantidad de propietarios que involucra y el trámite que implica asociarlos; pero al mismo tiempo esa condición da la posibilidad de alcanzar los valores previstos.

Finalmente, el resultado del Proyecto Urbano, en cuanto a calidad de vida, sustentabilidad, flexibilidad, convivencia de lo existente y lo nuevo, tanto desde lo social como desde lo físico; como el del sistema de Reajuste de Tierras, en cuanto al producto económico que, luego de resolver los costos del espacio público, de los equipamientos colectivos, de las redes de infraestructura, representa el 21 % de utilidades para los propietarios, y del 18 % si además se deducen las 133 unidades de vivienda en propiedad municipal, muestran los beneficios para la ciudad y las condiciones de su replicabilidad.

En consecuencia, puede decirse que ganan quienes intervienen en el emprendimiento, gana la ciudad. Ganamos todos.

Referencias bibliográficas

CAMOU, ANTONIO. (2004) “Estado, mercado y sociedad civil en la Argentina actual. Una mirada desde la Universidad y algunas tesis para la discusión”. En Fortaleciendo la relación Estado – Sociedad Civil para el Desarrollo Local (I. G. Bombal – compiladora), libros del Zorzal, Buenos Aires.

CARRIÓN, FERNANDO (2001).editor “La ciudad construida, urbanismo en América Latina”– FLACSO Ecuador, Junta de Santa Andalucía. I S B N: 9978 670572.

CARRIÓN, FERNANDO. (2008). “Policentralidad: esencia de la ciudad plural”– Centro-h, Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos. No. 2, pp. 7-9 © OLACCHI• Ecuador.. ISSN: 1390 - 4361.

De MATTOS, CARLOS A. (2006) “Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas”. En América Latina: cidade, campo e turismo. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo. ISBN 978-987-1183-64-7. Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/lemons/03mattos.pdf>

MORALES SCHECHINGER CARLOS. (2007). ”Algunas Reflexiones sobre el Mercado de Suelo Urbano” – Lincoln Institute of LandPolicy–.

SALINAS ARREORTUA, LUIS ALBERTO. (2013). Gentrificación en la Ciudad Latinoamericana. El Caso de Buenos Aires y Ciudad De México. En Geografos. Revista digital <http://web.ua.es/revista-geographos-giecryal> -ISSN: 2173-1276ç.