

El centro de transferencia de cargas – sur (CTC - SUR). Ordenamiento territorial logístico y renovación urbana en el sur de la CABA

Goicoechea*, María Eugenia

El centro de transferencia de cargas – sur (CTC - SUR). Ordenamiento territorial logístico y renovación urbana en el sur de la CABA

Estudios del Hábitat, vol. 18, núm. 1, 2020

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Atribución no comercial compartir igual (CC BY-NC-SA) 4.0

El centro de transferencia de cargas – sur (CTC - SUR). Ordenamiento territorial logístico y renovación urbana en el sur de la CABA

*María Eugenia Goicoechea**
Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias
Humanas / CONICET Facultad de Arquitectura, Diseño y
Urbanismo. Universidad de Buenos Aires., Argentina
 megoicoechea@yahoo.com.ar

Recepción: 25 Octubre 2019
 Aprobación: 24 Abril 2020
 Publicación: 30 Junio 2020

Recepción: 25 Octubre 2019
 Aprobación: 24 Abril 2020
 Publicación: 30 Junio 2020

RESUMEN:

El presente artículo analiza las medidas de ordenamiento territorial para el transporte de cargas que el gobierno local viene implementando en los últimos años, particularmente en el sur de la Ciudad de Buenos Aires. Se centra la atención en la experiencia del Centro de Transferencia Logística (CTC) - Sur, como primera iniciativa por concentrar a las empresas del sector en un predio común, estratégicamente localizado en cercanías a las principales vías de comunicación con el puerto y conectado al área metropolitana de Buenos Aires. Medida que, por su parte, se haya en articulación con otras intervenciones y políticas de refuncionalización y renovación urbana en la zona. En este marco, se describen las etapas de diseño, gestión e implementación de este proyecto urbano, reflexionando especialmente sobre el rol que asume el gobierno local, su articulación con el sector privado y el sentido del desarrollo urbano propuesto.

PALABRAS CLAVE: Ordenamiento territorial, Renovación urbana, Política urbana.

ABSTRACT:

This article analyzes the territorial planning measures for the transport of loads that the local government has been implementing in recent years, particularly in the south of the City of Buenos Aires. The focus is on the experience of the Logistics Transfer Center (CTC) - South, as the first initiative to concentrate the companies in the sector on a common property, strategically located near the main communication routes with the port and connected to the area Metropolitan of Buenos Aires. Measure that, for its part, has been articulated with other interventions and policies of refunctionalization and urban renewal in the area. In this framework, the design, management and implementation stages of this urban project are described, especially reflecting on the role assumed by the local government, its articulation with the private sector and the sense of the proposed urban development.

KEYWORDS: Land-use planning, Urban renewal, Urban policy.

INTRODUCCIÓN

En septiembre de 2016 se inauguró el Centro de Transferencia Logística (CTC) en el barrio de Villa Soldati, al sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). El predio cuenta con 37 ha. para albergar a más de 60 empresas de carga y logística al momento localizadas de manera dispersa en la ciudad, mayormente en la zona sur. Fue pensado como estrategia de ordenamiento de la circulación vehicular y en particular, de la red de tránsito pesado; en sintonía con una iniciativa por recuperar la calidad ambiental de los barrios residenciales donde esta actividad se desarrolla predominantemente. En palabras del Jefe de Gobierno, Rodríguez Larreta, al momento de su inauguración

“Esta obra sintetiza los valores que queremos promover en la Ciudad, al desarrollar la zona sur. Se viene haciendo un esfuerzo muy grande para equilibrar la Ciudad, y la mejor manera es trayendo acá trabajo” (...) “también es muy bueno para los barrios de donde las empresas se están mudando, porque es muy disruptivo una empresa de transporte, donde entran camiones, los vecinos se quejan, sobre todo para toda la zona de Barracas, Patricios, Pompeya y Soldati” (Palermo online, 2016).

La medida se articula con un lineamiento general en la política urbana orientado hacia la valorización inmobiliaria de la zona sur, fomentando nuevos usos productivos compatibles con los residenciales. Desde aquellas propuestas de renovación urbana iniciadas en la década del cincuenta

La medida se articula con un lineamiento general en la política urbana orientado hacia la valorización inmobiliaria de la zona sur, fomentando nuevos usos productivos compatibles con los residenciales. Desde aquellas propuestas de renovación urbana iniciadas en la década del cincuenta, particularmente en el sudeste[2]; luego, desde mediados de los setenta y en contextos de gobiernos dictatoriales, más vinculadas a la recuperación patrimonial[3](Rodríguez y Redondo, 2001; Suárez, 1986) y a la residencialización[4] (Jajamovich y Menazzi, 2012); consolidadas hacia la década del noventa en sintonía con el paradigma urbano neoliberal (Herzer (comp.), 2008); y adquiriendo cierta sistematicidad en las décadas sucesivas. En efecto es a partir del año 2000, con la modificación del Código de Planeamiento Urbano, la creación de la Corporación Buenos Aires Sur y la implementación de los primeros proyectos productivos de reconversión territorial, que cobra fuerza una visión del desarrollo urbano del sur porteño orientada a la reducción de los “desequilibrios territoriales” (Arqueros Mejica, 2018). Bajo esta perspectiva los desequilibrios del sur serían interpretados como un problema de densificación y calidad constructiva; en consecuencia, sería necesario dinamizar el mercado inmobiliario y valorizar los terrenos (Jajamovich, 2012; Goicoechea, 2018). Durante este proceso, los lineamientos urbanos para la preservación patrimonial de mediados de siglo pasado han tenido el efecto de contribuir con las medidas de renovación urbana y valorización inmobiliaria actuales.

En este marco, se destacan por último las políticas de Distritos Económicos[5], que recuperan y profundizan varios de estos lineamientos. Suponen el fomento en la zona de nuevas actividades productivas ambientalmente amigables con los usos residenciales; la atracción de inversiones privadas mediante políticas fiscales; al tiempo que dinamizan la actividad inmobiliaria y estimulan aumentos en los precios del suelo (Goicoechea, 2017 y 2018; González Redondo, 2019).

En este marco de intervenciones se presenta el proyecto del CTC-Sur, entendido como una medida de ordenamiento territorial logístico que dialoga con esta mirada sobre la renovación urbana y valorización inmobiliaria de la zona sur. El traslado y concentración en un predio único, de empresas transportistas que tradicionalmente se localizaban dispersas en la ciudad (en particular en la zona sur), contribuye a liberar una importante cantidad de metros cuadrados en barrios atravesados por dinámicas previas de renovación urbana como las retratadas.

Considerando este planteo, el objetivo del presente artículo es analizar en torno al diseño, generación de acuerdos, implementación y efectos derivados de la creación del CTC-Sur. Refiere a una política reciente en la Ciudad de Buenos Aires y al momento poco explorada desde los ámbitos académicos. No obstante, se haya en articulación con las intervenciones precedentes y su desarrollo invita también a reflexionar en torno a esta continuidad: cómo, más allá de su aspecto positivo para el ordenamiento territorial y la mejora en la calidad ambiental de los barrios afectados por la actividad logística, el proyecto del CTC-Sur pone de manifiesto una particular orientación de la intervención estatal, hacia la cualificación y mercantilización urbana de la Ciudad.

En primer lugar, se precisan algunas consideraciones teóricas vinculadas a la política urbana en el contexto neoliberal; enfoque conceptual que permite comprender esta orientación pro mercado que observa el desarrollo urbano en la actualidad. En segundo lugar se avanza en la presentación del proyecto del CTC-Sur y cuestiones vinculadas a su diseño, gestión e implementación. Para esto se toma en consideración el contexto geográfico de valorización de la zona sur, identificando algunos impactos urbanísticos derivados. Finalmente, se recapitulan algunos hallazgos y esbozan reflexiones.

2. MARCO TEÓRICO

En los estudios sobre la política urbana bajo el actual contexto neoliberal, han sido profundamente abordadas las expresiones de la desregulación del mercado al momento de definir los lineamientos para el desarrollo y crecimiento de las ciudades. En esta línea de investigación pueden reconocerse los estudios sobre las lógicas de funcionamiento y gestión estatal bajo la planificación estratégica (Fernandez Güel, 2007), centrandose el problema en torno a la competitividad urbana (Vainer, 2000); o la gobernanza (De Mattos, 2015); la configuración del Estado empresarial (Harvey, 1989); el re-escalamiento del Estado nacional bajo lógicas locales (Brenner, 2003); y, puntualmente para pensar el caso local, el paradigma de la ciudad-empresa (Murillo, 2013) o la gestión de Grandes Proyectos Urbanos (Cuenya y Corral, 2011; Lungo, 2005). En términos generales, estos enfoques coinciden en señalar el pasaje de la impronta normativa racionalista en la planificación urbana, de la creencia en la posibilidad de intervención exógena del Estado sobre el mercado; hacia modelos neo-clásicos de gestión urbana desregulada, centradas en la neutralidad y la subsidiaridad, con apertura a la inversión privada (De Mattos, 2004).

Esto lleva a incorporar la mirada, también, de los estudios clásicos de Logan y Molotch (2015 [1987]) sobre la importancia de las elites de dirigentes y empresarios urbanos para comprender el devenir del sistema urbano, los procesos de expansión, incluyendo el auge y caída de ciertas ciudades. Son las elites locales las que en efecto deciden sobre los patrones de uso del suelo, los presupuestos públicos y la vida social urbana. Según sostienen los autores, en los asuntos públicos (más allá de los intereses sectoriales de los diferentes sectores de elites locales) siempre hay acuerdo en frente al supuesto de dotar a las ciudades de las infraestructuras urbanas necesarias para estimular el crecimiento económico endógeno y el desarrollo de funciones económicas básicas, especialmente de las que son intensivas a nivel de empleo. Pero, advierten, lo cierto también es que en el corazón de esta máquina de crecimiento urbano, en la lógica de funcionamiento del sistema ciudad, la racionalidad de las elites locales que inciden sobre la ciudad se basa en la captura de renta urbana. “La ciudad es una máquina de crecimiento, una máquina que puede incrementar las rentas agregadas y capturar la riqueza asociada en provecho de aquellos que están en una posición adecuada” (p. 158).

Tanto Smith (2014), como Logan y Molotch (2015 [1987]) utilizan la metáfora de la “frontera urbana” y la experiencia de la conquista del oeste estadounidense para graficar sobre la operatoria de avance y captación de renta del suelo urbano; noción que también puede aplicarse para reflexionar en torno al progresivo avance de las inversiones privadas y los negocios inmobiliarios en el sur de la CABA. Ese uso más intensivo del suelo urbano promovido por la tesis sobre el “crecimiento” estimula conductas y acciones de tipo especulativa entre los propietarios, tendientes a la captación de plusvalía urbana mediante la generación de “brechas de renta” o “rent-gap” (Smith, 1996; Clark, 1995). Si un propietario de terreno sabe que las rentas que está recibiendo en la actualidad se verán incrementadas en el futuro (y que por lo tanto el precio del suelo también aumentará) no venderá sus terrenos por la capitalización de la renta que percibiría en el presente, sino que intentará hacerlo por un precio un poco mayor que “anticipe” estos incrementos futuros; es decir, por la renta potencial (Smith, 1996). Esta es la lógica de la valorización que en efecto opera en las propuestas de desarrollo urbano del sur porteño actualmente vigentes, motorizadas por la generación de brechas de renta. Además, se identifica la generación de rentas de monopolio (Jaramillo, 2013: 15) que derivan de los marcos normativos que fija el gobierno local para la modificación de los criterios urbanísticos, posibilitando la creación del CTC.

Finalmente, esta noción fuertemente crítica sobre la operatoria urbana y la articulación de intereses y actores pertenecientes al empresariado local con el sector político; debe también complementarse con aquellas miradas respecto de las estrategias discursivas que construyen un argumento en torno al “bien común” y disipan el carácter conflictivo que supone la celebración de mecanismos de captación de beneficios particulares por parte de los grupos sociales más privilegiados.

Retomando la tesis de Logan y Molotch (2015 [1987]) la construcción de ese consenso en relación al crecimiento de la ciudad también requiere de la operatoria de diferentes actores locales que aportan a la

legitimación de este discurso: políticos, medios locales de comunicación, así como otros actores auxiliares (universidades, sindicatos, pequeños comerciantes o grandes capitalistas, entre otros). Sin negar la naturaleza potencialmente conflictiva de este entramado, también es posible advertir sobre los esfuerzos legitimadores que operan en las diferentes intervenciones.

3. UN ACERCAMIENTO A LA PROPUESTA

3.1. El CTC – Sur como medida de ordenamiento territorial logístico

El Centro de Transferencia de Cargas Sur (CTC- Sur) se ubica entre las avenidas Coronel Roca y 27 de Febrero, la calle Pergamino y la autopista Presidente Cámpora. Surge de la iniciativa de la Federación Argentina de Entidades Empresarias del Auto-transporte de Cargas (FADEEAC), entidad que integra y representa a 45 cámaras y asociaciones empresarias vinculadas al transporte de cargas; y, tal como fue señalado, se implementa en correspondencia con el interés del gobierno local por concentrar la actividad logística en una zona específica de la ciudad. Fue diseñado para llevar adelante la práctica de “cross-docking” o ruptura de cargas, que consiste en mover la mercadería de un vehículo a otro sin dejarla depositada. Los galpones están preparados para que de un lado descargue un camión de gran porte y del otro, los paquetes puedan ser subidos a camionetas o furgones; los que luego realizarán el reparto al interior de la Ciudad.

En base a datos de la Subsecretaría de Planeamiento Urbano del GCBA, para el año 2012 (año de aprobación del CTC – Sur) la actividad logística ocupaba 2.596 establecimientos, entre los que se destacaban depósitos y edificios vinculados a la logística y distribución. Su localización se asociaba con la presencia de actividades productivas, en particular concentradas en la intersección entre las Comunas 8 y 4, entre Nueva Pompeya, Villa Soldati y Villa Lugano; y en menor medida en los barrios de Villa Ortúzar y Paternal, en el área próxima a Chacarita (MDU-GCBA, 2013: 21-22).

En particular en la zona sur, por una reglamentación permisiva aplicada en 1977, las empresas de transportes de carga se expandieron a lo largo de las avenidas Amancio Alcorta y Vélez Sarsfield, que funcionaron como un corredor de circulación de vehículos de gran tonelaje (Guevara, Imori y Paschkes Ronis, 2011, p. 98). Sin embargo en la actualidad y frente al avance del uso residencial en detrimento del industrial, éstas entran en conflicto con la dinámica barrial en tanto el traslado de los vehículos ocasiona disturbios y complicaciones de tránsito frecuentes. Según un estudio realizado por el Área de Estudios Urbanos del Instituto Gino Germani – UBA en el año 2011, los vecinos se manifestaban desprotegidos ante el incumplimiento de las normas relativas al control de ruido, estacionamiento y horarios de carga y descarga. Las autoridades comunales informaban que la concentración de los transportes de carga en mal estado y sin filtros adecuados determinaban un importante foco de smog, existiendo preocupación por los síntomas de contaminación ambiental y sonora (Cosacov et. al, 2011: 97-99). Muchas de estas empresas se localizan en zonas alejadas de las arterias y vías de circulación integradas a la Red de Tránsito pesado (Ley 216/ 1999 y su modificatoria, Ley 5571/ 2016).

De lo señalado se desprende que la propuesta de reordenamiento urbano logístico a partir del CTC- Sur tiene aspectos que permiten construir una valoración positiva para diferentes grupos de la comunidad, habilitando a la generación de consenso en torno al proyecto. Los vecinos de las áreas más afectadas por la actividad logística celebran la intervención, por la mejora en la calidad ambiental y en su vida cotidiana que reportaría la exclusión de los transportes en sus barrios; a los expresos y empresas transportistas esto le permite acceder a beneficios fiscales e impositivos contemplados entre las estrategias para atraer a empresas al CTC (que a continuación se detallan), pero también acogerse a las leyes vigentes de edificación y habilitación que nuevos estándares de funcionamiento.

Pero también, la medida motoriza una serie de transformaciones socio- territoriales que abren la posibilidad a nuevas oportunidades de negocios inmobiliarios en los grandes lotes liberados tras la relocalización de los hangares y galpones. Asimismo, el proyecto ha involucrado una operatoria de concesiones de tierras públicas y promoción de beneficios económicos para las empresas vinculadas al transporte de cargas. Estas cuestiones, que se desarrollan en los apartados sucesivos, parecen quedar diluidas en la idea general que se construye en torno al proyecto.

3.2. El CTC-Sur como Gran Proyecto Urbano

El CTC fue diseñado por el sector empresarial ligado al transporte y organizado en torno a la Federación de Entidades Empresarias de Autotransporte de Cargas (FADEEAC); luego, acompañado y promovido por el Gobierno de la Ciudad. El proyecto se presentó inicialmente en 2011 por el entonces presidente de la FADEEAC, en un acto que contó con la presencia del Secretario de la Federación Nacional de Camioneros y del entonces Secretario de Transporte de la Nación (Schachter, 2012). Más allá del carácter anecdótico del hecho, esto permite ilustrar la correspondencia con las tesis de Logan y Molotch (2015 [1987]) al identificar a los actores locales que conforman este poder sistémico del empresariado sobre las estructuras políticas. Los líderes sindicales, aunque puedan entrar en conflicto con los capitalistas por otras cuestiones, son socios entusiastas del desarrollo urbano como máquina de crecimiento porque crea empleo (p. 188).

La operatoria se llevó adelante bajo el modelo de articulación público-privada denominado “Régimen Nacional de iniciativa privada”, que en el nivel nacional comenzó a tener vigencia desde el año 2005 (Decreto 966/2005); y al cual el Gobierno de la Ciudad adhirió a partir del año 2008 (Ley 2635/2008). Este régimen establece un procedimiento para estimular la inversión privada en la construcción de ciudad. Bajo este mecanismo, un privado puede proponer un proyecto de interés público (de obra, concesión, o servicios públicos) a realizar en predios de dominio de la Ciudad de Buenos Aires. De esa propuesta inicial luego se deriva un proceso de licitación pública, donde el que la inició detenta ciertos beneficios respecto del resto de los oferentes.

Bajo este mecanismo fue constituida la empresa “Centro de Transferencias de Carga Administradora S.A.”, integrada por empresarios de peso en el sector y con participación en los espacios políticos de organización al interior de la Federación y demás Cámaras nucleadas[6]. Según indicó el presidente de esta empresa, los accionistas participaron como socios promotores y socios operadores (según el tipo de acción que adquirieron dentro de la empresa -del tipo A o B-), pudiendo comprar hasta 5 módulos. Los compradores, casi exclusivamente pertenecientes al rubro, contaron con incentivos adicionales de préstamos preferenciales del Banco Ciudad (La Nación, 26/02/2013).

De esta manera, a través de la CTC Administradora S.A., la FADEEAC accedió a la concesión (sin mediar pago de alquiler u otro tipo de canon), por 30 años, de 37,5 hectáreas pertenecientes al Parque Roca, según consta en la Ley 4476/12. El Centro de Transferencias de Cargas Sur (CTC – Sur) es el primer Centro de Concentración Logístico (CCL) y como tal, por diez años posee exenciones en contribuciones de ABL, Derechos de Delineación y Construcción, Tasa por Servicio de verificación de Obra, Impuesto de Sellos por los actos y contratos celebrados e Ingresos Brutos; así como también, las empresas transportistas que se relocalicen allí y se inscriban en el Registro de Empresas Logísticas Promovidas (RELPL)[7] (Ley 4348/12).

La forma en que se impulsó el CTC amerita algunas reflexiones. El Régimen de iniciativa privada, y con ello la creación de la Dirección General de Proyectos de Articulación público-privadas (dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas del Gobierno de la Ciudad) como el área encargada de encauzarla, se inscriben en un marco institucional particular que define el comportamiento del sector público y su relación con el inversor privado. En el plano local de la Ciudad de Buenos Aires, esto puede ser concebido en concordancia con el “nuevo paradigma empresarial” (Cuenya y Corral, 2011), pero que asimismo ha observado mutaciones en los últimos años (Socoloff, 2017; González Redondo, 2019). Desde la autonomía

política del Gobierno de la Ciudad en 1996 a la actualidad, se han dado cambios en la estructura burocrática administrativa del GCBA que han propiciado un desplazamiento de las funciones de intervención pública y planificación urbana hacia otras predominantemente facilitadoras de las estrategias definidas por el sector privado (Goicoechea, 2017).

Es dentro de este marco institucional que se desarrollan las dinámicas actuales de asociación público-privada bajo el régimen de iniciativa privada en torno al proyecto del CTC-Sur. En esta reconfiguración del aparato burocrático estatal y del diálogo con el privado “inversor”, es como se comprende el comportamiento empresarial del sector transportista.

4. GESTIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL CTC - SUR

4.1. Sobre el proceso legislativo de aprobación y los argumentos esgrimidos

La aprobación formal del proyecto del CTC- Sur se llevó adelante en el marco de una sesión legislativa realizada el día 20 de diciembre de 2012 (Versión Taquigráfica n° 34/12), sumamente cuestionada por no desarrollarse en correspondencia con los mecanismos establecidos para garantizar una participación democrática en la realización de la audiencia pública previa (difusión, forma de convocatoria a los asistentes, horario del encuentro). Los legisladores también objetaron la celeridad con la que tuvieron que tratar un paquete numeroso de proyectos sensibles para la ciudad. Entre estos: autorizar la venta en subasta pública del inmueble denominado Edificio del Plata; desafectar terrenos aledaños a la Estación Saenz y Buenos Aires para la construcción de proyectos de vivienda social; incorporar a los Centros de Concentración Logística entre los usos admitidos por el Código de Planeamiento Urbano; crear el Centro de transferencia de cargas Sur, en el Distrito de Zonificación E4-9 del CPU; y rezonificación de predios desafectados del uso ferroviario en la calle Niceto Vega, Caballito, Buenos Aires, Saenz y Liniers. Esto llevó, en consecuencia, a que existiera un énfasis en marcar posición frente a otros proyectos más sensibles. De las versiones taquigráficas correspondientes a las sesiones y audiencias, se observa que las implicancias y consecuencias urbanas derivadas del CTC-Sur no fueron analizadas o discutidas con suficiente profundidad.

En la audiencia pública realizada el día 11 de diciembre del 2012 correspondiente al proyecto (Versión Taquigráfica, N° 121211) se observaron numerosas críticas a la enajenación de los terrenos públicos del Parque Roca, cuestionando su caracterización como espacios ociosos. Por otro lado, entre los expositores se ponía en cuestión la pertinencia de asignar este uso al área, identificándose como prioritarias otras necesidades, más en sintonía con el contexto geográfico de extrema emergencia habitacional[8]. Finalmente, otras posturas críticas enfatizaban en las consecuencias ambientales negativas derivadas de la impermeabilización de suelo urbano que ocasionaría esta edificación.

Frente a estas objeciones, los argumentos a favor estuvieron orientados a inscribir al CTC entre las propuestas de promoción del desarrollo del sur. El CTC es aquí presentado como una posible continuidad respecto del éxito alcanzado con el Distrito Tecnológico, necesario para consolidar las transformaciones socio-territoriales promovidas. La por entonces Directora General de Gestión de Inversiones del Ministerio de Desarrollo Económico del GCBA señalaba, así, el contrapunto del CTC con el Distrito Tecnológico:

Desde el Ministerio de Desarrollo Económico intentamos impulsar el desarrollo de todos los barrios de la Ciudad y, especialmente, el de la zona sur (...). La política que tenemos para llevar adelante esto es a través de la generación de clusters y distritos (...) En particular, tomamos el distrito tecnológico como ejemplo y modelo (...) Durante esta tarea (...) hemos detectado, escuchando a los vecinos, el gran problema que tenían debido a los camiones que circulaban por sus calles, estacionando en la puerta de sus casas, generando filas de camiones estacionados en la cuadra. Eso genera un lugar oscuro y un corredor inseguro para la gente que

circula por allí. (...) Asimismo, esto provoca la desvalorización de las casas que allí están, en los barrios de Soldati, Parque Patricios y Lugano (Alves, en Legislatura de la CABA, 2012: 8).

En palabras de la funcionaria, el GCBA asume un compromiso con los barrios porteños para promover el desarrollo urbano, pero más con unos que con otros. Incluso al interior de la misma zona sur. Esta iniciativa visibiliza un mecanismo de traslado al barrio de Soldati de funciones disruptivas a la vida urbanas (pero necesarias) -como las logísticas- y el emplazamiento de un equipamiento de envergadura (que supone costos de proximidad) -como el CTC-. Como contrapunto, se favorecen otros barrios (especialmente los afectados al Distrito Tecnológico) que, además de mejorarse su calidad ambiental, observan continuidad con el proceso de valorización inmobiliaria iniciado una década atrás. La forma de llevar adelante esta iniciativa es mediante estrategias de apalancamiento de inversiones, cesión de terrenos públicos que son espacios verdes y otorgamiento de exenciones impositivas para el desarrollo de nuevos negocios vinculados a la gestión logística. Cabría entonces preguntarse si las mejoras propuestas en la calidad ambiental de los barrios podrían lograrse con menor costo para la Ciudad en general.

4.2. El proceso de implementación y algunos impactos urbanos derivados

Tal como fue señalado, esta operatoria de traslado de empresas de transporte de carga y ordenamiento de la actividad logística se llevó adelante en un contexto donde el sur porteño (delimitado a los fines de este estudio por las Comunas 4 y 8) comenzaba a observar procesos notorios de renovación urbana. Tal es así, que en los últimos 10 años, estas dinámicas de renovación comenzaron a verse expresadas en la estructura de precios del suelo de la Ciudad. Estas comunas evidenciaron aumentos sostenidos en sus valores inmobiliarios, ocasionando un achicamiento en las brechas de renta entre las zonas tradicionalmente más consolidadas y las más degradadas (Baer y Kauw, 2016; Goicoechea, 2018[9]).

En particular, la política de Distritos Económicos ha incidido en esta tendencia, pero especialmente la del Tecnológico, siendo el distrito que al momento ha evidenciado un proceso de valorización sostenido (por su antigüedad y las características de la actividad promovida vinculada al sector TIC). Entre 2014 y 2017, mientras que los valores de suelo urbano crecieron un 8% en la Ciudad; en la zona sur lo hicieron un 30% y en el sector del Distrito Tecnológico, un 50% (Goicoechea, 2018[10]).

La mirada sobre estos procesos de traslado lleva a algunas reflexiones. Inicialmente, las zonas de procedencia de la mayoría de estas empresas (identificadas con un rectángulo en el Mapa de Figura 1, no parecerían ser las más relevantes o estratégicas a los fines del ordenamiento de la actividad logística. Por un lado, son zonas con una importante cobertura de red de tránsito pesado, en tanto no existiría una marcada incongruencia o desajuste en el uso del suelo que amerite priorizar el traslado de empresas de este sector. Existen zonas de la Ciudad, como las Comunas 9 o 10, con pautas de residencialización más claras que observan mayor presencia de hangares, expresos y derivados. Por el otro, no es precisamente el sector donde se observe la mayor presencia de expresos, siendo esto más acentuado en barrios cercanos como Villa Soldati o Nueva Pompeya.

Analizando el comportamiento empresario se observa que el traslado de los expresos no implicó necesariamente un cambio de uso y una liberación de lotes afectados a la actividad logística. En los casos donde los transportistas son de gran envergadura y poseen capital orgánico suficiente, el CTC fue una oportunidad para adquirir predios y subalquilarlos a transportistas de menor envergadura (se reconocen aquí a las empresas que operan con alcance y cobertura nacional como Cruz del Sur, Bisonte o Expreso el Rápido). En otros casos, las empresas compraron espacios dentro del predio, pero no abandonaron su anterior locación (casos Hacha de Piedra). Incluso se identificaron casos de empresas transportistas que no contaban con sede en Capital y arribaron a partir del CTC- Sur. Con lo cual, la estrategia de descomprimir las actividades logísticas de la ciudad parecieran demostrar un efecto inverso.

Estos resultados evidencian, por lo tanto, una operatoria con cierto rédito inmobiliario en la medida en que en primera instancia son las empresas de logística con mayor capital orgánico y solvencia financiera las que lideran el proyecto de construcción del CTC- Sur y asimismo, el traslado de empresas. El paquete de exenciones económicas, las facilidades de financiamiento por parte del Banco Ciudad, y las posibilidades para sub-arrendar hangares a otras empresas de menor envergadura, hicieron de este proyecto una oportunidad económica.

Por su parte, esta particular incidencia de empresas provenientes del sector del Distrito Tecnológico, cobra sentido si se toman en cuenta las presiones que el mercado inmobiliario junto al gobierno local ejercieron sobre la zona. Con este motivo, en el año 2015 (previo a la inauguración del CTC) fueron consultados dueños o encargados de tres empresas del sector localizadas dentro del polígono del Distrito Tecnológico, todos con más de cuarenta años de trayectoria de trabajo en el barrio, aunque con diversa envergadura[12]. Los entrevistados mostraron tener una idea vaga e imprecisa sobre los marcos regulatorios del proyecto del CTC, la forma en que el GCBA instrumentaría el traslado y las consecuencias en caso de permanecer en el lugar: “Nos tenemos que ir...porque como esta es una empresa de transporte, y esto lo declararon polo tecnológico... nos tenemos que ir”, señala uno de los entrevistados.

Frente a las preguntas sobre cómo el gobierno local incentiva este traslado, otro señalaba: “...te invitan gentilmente a que te vayas para allá. Sino, obviamente, empiezan las multas porque catalogan la zona...como, ahora está en un gris... te corren con la habilitación y con una nueva reglamentación (...) Nuestra empresa, que ya compró ahí en el CTC... cuando vienen las inspecciones les decimos que nos entiendan, si no nos dan la propiedad allá, cómo hacemos para mudarnos...” Al momento, según señalaron los entrevistados, algunos Expresos se estaban trasladando a otros barrios donde no se los presionaba a mudarse al CTC, mientras que otros tenían ya comprometido su traslado al predio y disponían de un plazo determinado para hacerlo.

Por lo tanto, se observa que la reestructuración de la actividad logística impactó en forma diferencial tanto a nivel espacial, como a nivel del tamaño de las firmas. Emergen de este escenario de transformación socio-territorial “ganadores” y “perdedores” al interior de este empresariado logístico. Las empresas de mayor capital e infraestructura contaban con mayores posibilidades para adquirir una plaza en el CTC y conservar su antiguo lote a la espera de la mejor oportunidad de venta. Según indicaba uno de los consultados: “La sevillanita, Andreani, Luján de Cuyo...son los grandes monstruos...y tenemos entendido que ellos compraron”. A la inversa, las pequeñas empresas transportistas necesitaron articular estos dos movimientos en simultáneo, teniendo que vender su lote en un momento donde éste se encontraba atravesando un proceso de alza en sus precios y, en algunos casos, teniendo que asociarse con otras compañías de pequeña envergadura para acceder a una plaza en el CTC.

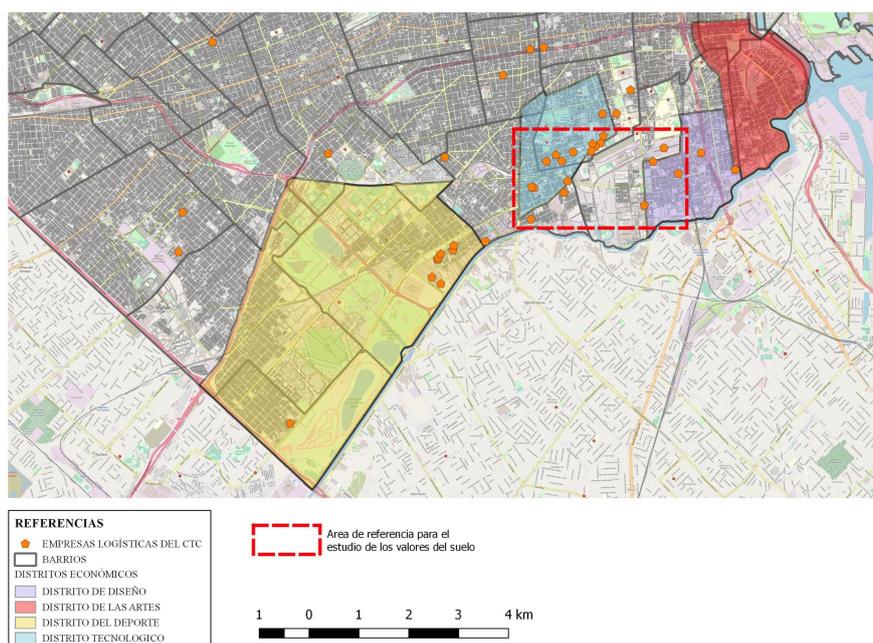


FIGURA 1
 SUR DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. AÑO 2019. EMPRESAS LOGÍSTICAS
 LOCALIZADAS EN CTC - SUR, SEGÚN DIRECCIÓN ANTERIOR.
 FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

CONSIDERACIONES FINALES

Este reordenamiento de las actividades logísticas y de transporte de carga pesada de la zona debe, necesariamente, comprenderse en articulación con las iniciativas de renovación urbana que impulsa el GCBA mediante su política de Distritos Económicos; que por su parte estimula la atracción de nuevas industrias “blandas”, y con ello, las tendencias de densificación y constructibilidad. En el caso del Distrito Tecnológico, esta operatoria implicó un cambio de usos en la zona, que permitió la liberación de los grandes lotes ocupados por grandes galpones y transportes de carga, aumentando la oferta de suelo urbano disponible.

Una mirada con detenimiento al diseño, gestión e implementación del CTC-Sur permitió evidenciar la doble lectura a partir de la cual se construye el consenso entre organismos públicos, vecinos, empresas transportistas (de diversa envergadura) y del sector inmobiliario y la construcción. También pudo observarse cómo la exaltación de ciertos propósitos desde el punto de vista del ordenamiento territorial logístico obnubiló el rédito económico para ciertos actores del sector privado.

La implementación del Proyecto CTC - Sur pareciera dar cuenta de una dinámica de ejecución lineal, sin contratiempos, sin complejidades. El rol que asume el gobierno local es el de facilitador; pero también de mediador y promotor directo. El tratamiento legislativo de aprobación de este proyecto, impulsado desde el poder ejecutivo y englobando el tratamiento conjunto de otros 5 proyectos de impactos urbanísticos profundos, abonaron a esta reflexión. Posteriormente, el accionar desplegado por el GCBA desde sus funciones de inspección y control a las empresas transportistas, incidiendo así en su decisión de traslado al nuevo CTC (liberando m² de zonas en contexto de renovación), también debe ser comprendido en este sentido.

La tesis de la ciudad como máquina de crecimiento tiene el potencial de articular consensos que suenen políticamente correctos, pero también incluye una dinámica de generación y captación de renta urbana por parte de las elites locales. Los relatos aquí presentados por las empresas transportistas entrevistadas para el caso del Distrito Tecnológico, aportan a ilustrar el marco de incertidumbre sobre el cual se despliega la estrategia

de valorización inmobiliaria que motoriza la re-funcionalización del área. En este sentido, entre los efectos buscados, los beneficios para los sistemas de comunicación y circulación de la ciudad parecerían quedar en segundo plano.

BIBLIOGRAFIA

- Arqueros Mejica, S. (2018). Políticas urbanas, conflicto y territorio: reflexiones sobre las articulaciones público-privadas en la producción del espacio. Ponencia presentada. En *Jornadas Empresas, empresarios y burocracias estatales en la producción del espacio urbano a través de la historia* IEALC e IIGG, Buenos Aires, junio de 2018.
- Baer, L. y Kauw, M. (2016). Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. *Eure*, 42 (126): [5-25]
- Brenner, N. (2003). La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del estado en la Europa occidental post-fordista. *EURE*, 29 (86), 5-35
- Cosacov, N., et. alt. (2011). Barrios al sur: Villa Lugano, Villa Riachuelo, Mataderos, Parque Patricios y Villa Soldati a través del tiempo. (*Documentos de Trabajo N° 56*). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani – UBA
- Cuenya, B y Corral, M. (2011). Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. *Eure*, 37(111), 25 45.
- De Mattos, C. (2004). De la planificación a la governance. Implicancias para la gestión territorial y urbana. *Revista paranaense de desenvolvimiento*, 107, 9-23
- Goicoechea, M. E. (2018). ¿Desarrollo en el sur de Buenos Aires? Renovación urbana y valorización inmobiliaria. *Bitácora Urbano Territorial*, (28)2, 9-16 doi: 10.15446/bitacora.v28n2.70152
- Goicoechea, M. E. (2017). Renovación urbana en el sur porteño y el “éxito” del Distrito Tecnológico. Algunas claves para comprender el dinamismo inmobiliario. *QUID*, 16 (6), [30-61]. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2852>
- González Redondo, C. (2019). *La política de distritos en el sur de la ciudad de Buenos Aires: Modelos internacionales, actores locales y territorio (2008-2019)* (Tesis de doctorado inédita). CABA: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales
- Guevara, T., Imori, M. y Paschkes Ronis, M. (2011). Parque de los Patricios. En *Herzer, H (ed.) Barrios al sur: Villa Lugano, Villa Riachuelo, Mataderos, Parque Patricios y Villa Soldati a través del tiempo*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Universidad de Buenos Aires
- Guevara, T. (2011). ¿La ciudad para quién? Políticas habitacionales y renovación en La boca. *Cuaderno urbano*, (11)11, [81-99]
- Herzer, H. (Comp.). (2008). *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Espacio.
- Jajamovich, G. (2012) Apuntes para una crítica al Modelo Territorial de Buenos Aires. *Revista digital Café de las Ciudades*, 118. http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_118.html
- Jajamovich, G. y Menazzi, L. (2012). Políticas urbanas en un contexto de dictadura militar. *Revista Bitácora urbano territorial*, 20(1) [11 – 20]. doi:10.15446/bitacora
- Logan, J. y Molotch, H. (2015). La ciudad como máquina de crecimiento. En; *Observatorio Metropolitano de Madrid (Ed.) El Mercado contra la ciudad. Globalización, gentrificación y políticas urbanas*. Madrid: Traficantes de sueños [Edición original 1987]
- Lungo, M. (2005). Grandes proyectos urbanos. Una visión general. *Urbana*, 10 (37), 15-43. http://190.169.94.12/ojs/index.php/rev_urb/article/view/5583/5367
- Murillo, S. (2013). El paradigma de una ciudad – empresa. En *Marín, J. (Comp.) La Ciudad empresa. (pp. 27 – 43)*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini
- Pérez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Revista Ciudades* 28. México: RNIU

- Rodríguez, M. C y Redondo, A. (2001). Procesos de renovación urbana en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires. San Telmo y La Boca. Ponencia presentada en *XXIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*, LASA, Washington DC
- Socoloff, I. (2017). Una reflexión sobre los distritos creativos y las mutaciones del empresarismo urbano porteño. *QUID*, 16 (6), 1-6
- Suárez, O. (1986). *Planes y Códigos de Buenos Aires 1925-1985*. Buenos Aires: Secretaria de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil, FADU, UBA
- Vainer, C. (2000). Patria, empresa e mercadería. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento Estratégico Urbano. En *Arantes, Vainer y Maricato (comp.) A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos (pp 75 – 103)*. Petrópolis: Vozes
- Fernández Güell, J. M. (2007). 25 años de planificación estratégica de ciudades. *Ciudad y territorio*, 154, 621-637

FUENTES PRIMARIAS

- Entrevista con Hugo Membrive: al crecimiento le falta mucha infraestructura de autopistas (26/02/2013). *Diario La Nación*, 16
- Mauricio Macri y Horacio Rodríguez Larreta inauguraron el Centro de Transferencia de cargas en Villa Soldati (07/09/2016). *Palermonline*. Recuperado de: <https://palermonline.com.ar/wordpress/mauricio-macri-y-horacio-rodriguez-larreta-inauguraron-el-centro-de-transferencia-de-cargas-en-villa-soldati>
- Legislatura Ciudad Autónoma de Buenos Aires (11/12/ 2012). Versión Taquigráfica de *Audiencia Pública: Destino de Centro de Transferencia de Cargas Sur como actividad principal del distrito de zonificación E4-9 del Código de Planeamiento Urbano*
- Legislatura Ciudad Autónoma de Buenos Aires (20/12/ 2012). Versión Taquigráfica: Acta de la 2ª Sesión Extraordinaria
- Tránsito y transporte. Ya opera el centro de carga para sacar a los camiones de las calles. (07/09/2016). *Diario Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/ciudades/opera-centro-carga-camiones-calles_0_rkHwgp2j.html
- Schachter, S. (12/2012). Apropiándose Buenos Aires. *Revista Herramienta*. Recuperado de: <https://www.herramienta.com.ar/articulo.php?id=1791>

NOTAS

[*]Socióloga y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Becaria postdoctoral del Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (IMHICIHU) - CONICET. Docente investigadora en FADU-UBA: Coordinadora de Indicadores Urbanos en el Observatorio Urbano Local – Buenos Aires Metropolitana y directora del proyecto "Distritos económicos: alcances y limitaciones de una política para el desarrollo urbano del sur porteño (CABA, 2008-2018)". Jefa de Trabajos Prácticos en la materia "Investigación: marcos, conceptos y herramientas" y docente en "Planificación Urbana".

[2] Reconociéndose este lineamiento de la planificación urbana, de carácter marcadamente racionalista normativo, en algunos planes y proyectos como: el Plan de remodelación de la zona sudeste de la Capital Federal (liderado por Bonet en 1956), el Plan de Renovación Urbana de la Zona Sur (liderado por Kurchan en 1971).

[3] Como en el caso del tratamiento establecido para el barrio de San Telmo, mediante la Ordenanza de Preservación del Área Histórica U24 del año 1979, prestando continuidad con los lineamientos establecidos en el Código de Planeamiento Urbano de 1977 sobre la edificación patrimonial para recuperar y restaurar las áreas conservables por razones históricas, estéticas y paisajísticas.

[4] Durante el período dictatorial la intervención estatal sobre el territorio de la Ciudad en general, procuró el alejamiento del carácter socio-productivo y su perfilamiento como espacio de residencia y servicios: construcción de parques y plazas; demolición de grandes equipamientos industriales y urbanos considerados obsoletos; o el ensanche de avenidas (Jajamovich y Menazzi, 2012: 13-15).

[5] Esta política comienza con el ascenso al poder del partido político PRO y con la conformación del Distrito Tecnológico, el primero de una serie de distritos implementados de manera sistemática y consecutiva en las áreas porteñas con cierto nivel de subdesarrollo o degradación. De los 6 proyectos, 4 se localizan en la zona sur y ocupan más del 62% de la superficie de las Comunas 4 y 8. Explicada esquemáticamente, la política de Distritos Económicos alude a la delimitación de polígonos en los cuales se define una actividad promovida y se formaliza una estrategia de la atracción de empresas vinculadas a la misma, que básicamente refieren a beneficios impositivos y fiscales. Paralelamente, allí el gobierno local concentra inversiones públicas destinadas a la mejora del entorno construido.

[6] Por ejemplo, el Presidente de CTC Administradora S.A. es vicepresidente de FAADEAC y dueño de la Empresa de transportes y logística Distribuidora Metropolitana, fundada en 1979. Por su parte, el director hasta 2016 también cuenta con importante trayectoria nacional e internacional en el sector. De 2002 a 2016 ocupó el cargo de presidente de la Asociación de Transportistas Argentinos de Carga Internacional (ATACI), asociada a la FAADEAC.

[7] El Decreto 456/2013 establece la operatoria a realizar por parte de las empresas que se trasladan al predio del CTC para acceder a los beneficios impositivos y fiscales. Para ello se identifica un registro de beneficiarios al cual deben inscribirse, denominado RELP.

[8] Derivado de estos planteos, a partir de la segunda lectura del proyecto se incorporó la exigencia de una contraprestación a la CTC Administradora S.A. La misma contemplaba la construcción de un edificio destinado a la educación de gestión estatal y de un edificio destinado a un centro de salud comunitaria.

[9] La diferencia de valores de suelo del norte respecto del sur pasó de ser, de 6 veces en 2005; a inferior a 3, en 2017.

[10] Entre 2014 y 2017 los precios promedio de suelo urbano (en U\$S) para las zonas retratadas variaron: entre 1.724,8 y 1.859,4, en la Ciudad; 968,7 y 1.254,9, en la zona sur; y 1.057,3 y 1.584,1 en el sector del DT.

[11] Se analizaron las procedencias de las empresas transportistas localizadas en el CTC-Sur, que a octubre de 2019 llegan a 51. De éstas, en 8 casos no logró identificarse con certeza la dirección anterior. De las que sí, se observa que el 55% se localizaba en el barrio de Parque Patricios.

[12] Una pequeña (4 empleados), mediana (15 empleados) y gran envergadura (más de 40 empleados), respectivamente.

CC BY-NC-SA