

IMÁGENES URBANAS Y ESCENAS DE UN CONFLICTO: APROXIMACIONES AL PROYECTO DE SOLARES DE SANTA MARÍA, EN BUENOS AIRES

Ivana Socoloff

Universidad de Buenos Aires / CONICET
(Argentina)

Resumen

En el presente trabajo se describen tres escenas que relatan la historia de uno de los principales proyectos que tiene el Grupo IRSA-CRESUD en Buenos Aires, localizado en los terrenos de la ex Ciudad Deportiva Boca Juniors, llamado Solares de Santa María. A partir de este caso, que es abordado desde la perspectiva de la estrategia empresarial en la ciudad y su vinculación con el Estado en sus diversos niveles, pretendemos mostrar algunas de las dificultades encontradas por los empresarios de IRSA para llevar adelante sus planes para Buenos Aires. Con ello, entonces, se buscar discutir algunas interpretaciones comunes sobre el rol del gran capital en la ciudad y su vinculación con el Estado. Y en particular, se sostiene –a partir del análisis de estas escenas– que las diferentes agencias del Estado delinearón los contornos del proyecto, disciplinando las aspiraciones empresarias, especialmente a partir de la autonomización de la ciudad, que transformó el marco normativo de los principales instrumentos de regulación del suelo.

Palabras clave: conflicto urbano, renovación urbana, empresa trasnacional (IRSA).

I. Introducción

El Grupo IRSA (Inversiones y Representaciones SA) es uno de los principales grupos económicos del país y dueño de la mayoría de los *shopping centers* en Buenos Aires. Eduardo Elsztain es la cara visible de la compañía desde que tomó el control en 1991 de esta empresa “cáscara” que operaba en la Bolsa desde 1943. De la mano de George Soros en sus comienzos, IRSA ingresó a los mercados mundiales y llegó a cotizar sus acciones en la Bolsa de Nueva York (NYSE), y en NASDAQ a través de otras empresas del grupo. La inversión en la Argentina del fondo que lideraba Soros –el *Quantum Fund*– a comienzos de los años 90 se enmarcaba en el interés que estaban exhibiendo los mayores fondos internacionales en el sector inmobiliario de países periféricos (David y Halbert, 2010; Soros, 1995: 63).

De la mano de un acceso casi irrestricto a los capitales internacionales y de un Estado argentino que se estaba deshaciendo de importantes inmuebles y tierras, IRSA se expandió durante la primera mitad de los 90. Con las sucesivas crisis en América Latina (México y Brasil), Soros comenzó un proceso de desvinculación previo a la crisis argentina de 2001. Su salida desencadenó una reestructuración societaria, a partir de la cual CRESUD –otra empresa del grupo hasta entonces controladora de las

propiedades rurales— se convirtió en su accionista principal. Un porcentaje mayoritario de las acciones de CRESUD, a su vez, quedó en manos de la empresa Inversiones Financieras del Sur SA (IFISA), una sociedad domiciliada en Uruguay, controlada en un 100 % —a su vez— por otra sociedad domiciliada en las Islas Bermudas (Inversores Financieros del Sur - IFIS), en la que Elsztain se desempeña como presidente. En otras palabras, luego de la crisis, IRSA fue indirectamente adquirida por otras sociedades localizadas en paraísos fiscales (*secrecy jurisdictions* o “jurisdicciones secretas”, en inglés), cuya composición accionaria está protegida por el “secreto” del capitalismo global.

A pesar de tratarse de una “empresa mundial”, con inversiones en varios países —incluido Estados Unidos— la historia de IRSA está intrínsecamente ligada a la de Buenos Aires, sede de sus oficinas, de sus principales inversiones, de sus inicios y de su presente. Es en esta ciudad donde los empresarios de IRSA viven y trabajan, y es a partir de la valorización de su suelo que se explican algunos de sus mejores negocios.

En el presente trabajo describiremos tres escenas que relatan la historia de uno de los principales proyectos que IRSA tiene en Buenos Aires, localizado en los terrenos de la ex Ciudad Deportiva Boca Juniors, llamado Solares de Santa María. A partir de este caso peculiar, que es abordado desde la perspectiva de la estrategia empresarial en la ciudad y su vinculación con el Estado en sus diversos niveles, pretendemos mostrar algunas de las “dificultades” encontradas por los empresarios de IRSA para llevar adelante sus planes para Buenos Aires. Con ello, entonces, intentaremos poner en discusión algunos de los sentidos comunes con los que se suele interpretar el rol del gran capital en la ciudad y su vinculación con el Estado. Y en particular intentaremos mostrar, a partir de estas escenas, que las diferentes agencias del Estado delinearon los contornos del proyecto, disciplinando las aspiraciones empresarias, especialmente a partir de la autonomización de la ciudad, que transformó el marco normativo de los principales instrumentos de regulación del suelo.

II. La mejor parcela de Buenos Aires (Escena 1)

Una primera cuestión importante es remarcar la jerarquía que tiene el proyecto de la ex Ciudad Deportiva dentro de la estrategia de la empresa. A pesar de que IRSA se ha orientado progresivamente en la Argentina al negocio de los activos de renta comercial (es decir, los *shoppings*) que conforman el principal ingreso, Santa María constituye el desarrollo “más importante” de la empresa en el país, tanto por el volumen de capital comprometido y esperado, como por la dimensión de la parcela (70 ha) que —de concretarse— daría lugar a la creación de un nuevo barrio en Buenos Aires.

El caso merece entonces un análisis minucioso, pues se trata de una porción de tierra de gran tamaño con acceso privilegiado al centro de la ciudad. Constituye también un caso de privatización de tierra pública y ha generado numerosos conflictos sociales y políticos, algunos de los cuales implicaron la intervención de la justicia. Repasaremos con detalle algunas de las condiciones de posibilidad del

actual proyecto, poniendo el énfasis en los roles desempeñados por las diferentes agencias del Estado.

La historia de la privatización de los terrenos de la ex Ciudad Deportiva se remonta a la época del presidente radical Arturo Illia. El 29 de octubre de 1964, estos terrenos fueron cedidos por Ley Nacional N.º 16.575 al Club Deportivo Boca Juniors con el objetivo de que construyera allí una Ciudad Deportiva “en beneficio de toda la ciudad” (1). La ley imponía como condición para la entrega de los predios la realización de obras que debían ser concluidas en un lapso no mayor a diez años. Además, allí se hacía mención explícita respecto a la imposibilidad del club de enajenar la parcela. Sin embargo, el club deportivo nunca completó las obras, principalmente porque las sucesivas crisis económicas y los modos en que esas crisis fueron gestionadas por las autoridades de Boca afectaron las arcas. A pesar ello, la municipalidad no recuperó el terreno, lo cual se debió a un encadenamiento de medidas que se remontan a la última dictadura militar y se perfeccionaron durante los primeros años del menemismo.

Durante la intendencia de Osvaldo Cacciatore (1976-1982), se extendieron los plazos para el cumplimiento de la construcción. En 1978, el Estado nacional le transfirió a la municipalidad sus derechos sobre una serie de fracciones de tierra, entre las que se incluyeron las tierras recuperadas al río y “las que se recuperen” (Ley N.º 21.825 Boletín Oficial 30/06/1978). En ese contexto, Cacciatore promulgó la Ordenanza Municipal N.º 35.176/79 en la que se admitía que el Club había incumplido la norma de 1965 y se eliminaban algunas de las exigencias de obra de la norma original. Asimismo, se le otorgó un nuevo plazo para el cumplimiento de las obras y se estableció que una vez finalizadas, el dominio de la parcela sería transferido al club. Sin embargo, y como se reconoce en la normativa, la parcela en cuestión ya contaba con 59 ha, y no las 40 ha originales, habiendo sido incrementada en superficie prácticamente un 50 %. Finalmente, el 15 de abril de 1982, se sancionó la Ordenanza N.º 37.677 en la que se dio “al Club Atlético Boca Juniors por cumplidas las obras a las que se refiere la Ordenanza N.º 35.176 y, en consecuencia, por satisfecho el cargo impuesto por la donación” y se le otorgó posesión legal de los terrenos, pero dejándose constancia que dicho inmueble no podría ser enajenado.

Sin embargo, y dado que las autoridades locales de facto carecían de facultades para modificar una ley nacional o enajenar tierras nacionales, sus medidas quedaron sin efecto. Por su parte, y a comienzos de los años 80, empezaron a localizarse los habitantes del asentamiento que hoy constituye el barrio Rodrigo Bueno, que estuvo acompañado por la creación de la mayor reserva de tierra no urbanizada con la que cuenta la ciudad, la Reserva Ecológica, cuyos terrenos nacieron también de un controvertido relleno artificial del río realizado entre 1964 y 1991.

El conflicto culminó en septiembre de 1989 cuando el Congreso Nacional sancionó la Ley N.º 23.738, que le dio marco legal a la privatización de los terrenos, modificando drásticamente las condiciones impuestas al club en la mencionada de 1964. Mediante esta nueva ley, a) se le reconoció como propia

la superficie rellenada, b) se le otorgó capacidad de enajenación y c) se declararon cumplidos los cargos del club con el Estado. De esta manera, el Estado ya no podría recuperar la parcela “sin indemnización”, como estipulaba la ley original. Asimismo, se modificó el uso permitido al terreno, disponiendo el uso hotelero, comercial, como centro de convenciones, etcétera (2). Entre 1990 y 1992, los poderes ejecutivos nacional y local y el tristemente célebre Concejo Deliberante aprobaron una serie de normativas que convalidaron lo establecido en la ley nacional cediendo definitivamente las tierras (3), *pero reservando en manos de las autoridades locales la decisión sobre los modos en que se haría la subdivisión.*

Por su parte, el Club Boca Juniors se encontraba atravesando numerosos pedidos de quiebra desde 1984. Su electo presidente, Antonio Alegre, que se desempeñó en el cargo entre 1985 y 1995, saneó las arcas del club renegociando las deudas de la entidad tomadas durante las gestiones anteriores (4). Una de las estrategias para hacer frente a la crisis fue la venta de la Ciudad Deportiva, que había generado muchas pérdidas en los años previos y cuyo desarrollo implicaba sumas millonarias con las que Boca no contaba. En línea con esta política y gracias al permiso de enajenación otorgado por el Congreso Nacional, Boca vendió el terreno en 1992 por veinte millones de dólares a una sociedad anónima llamada Santa María del Plata, creada a tal fin. De acuerdo con la prensa, los compradores fueron un grupo de siete socios encabezados por el constructor Juan Gerlach (Constructora Gerlach Campbell) y el arquitecto Diego Peralta Ramos.

Una vez adquirida, la sociedad anónima Santa María del Plata organizó un concurso privado para elaborar planes de desarrollo de la zona. Y durante ese proceso, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Comité Olímpico Nacional le propusieron a la sociedad crear la villa olímpica en los terrenos de la ex Ciudad Deportiva, en el marco de la candidatura de la ciudad para ser sede de los Juegos Olímpicos de 2004. Con la finalidad de viabilizar el plan, se invocaron los conocidos argumentos respecto al “abandono” de la zona, que contribuyeron a construir legitimidades y aunar voluntades en torno al proyecto. A su vez, la prensa cumplió el rol —como es común en este casos— de reforzar una imagen de “conquista del desierto” y de una lucha entre la “civilización” y la “barbarie”. Asimismo, la posición de los responsables de Planeamiento durante la gestión De la Rúa fue la de apoyar y promover el emprendimiento, al igual que lo hiciera el Ejecutivo nacional, especialmente porque las Olimpíadas actuaron —como suele ocurrir con los megaeventos deportivos (5)— como incentivo para la proliferación de negocios inmobiliarios.

Un año más tarde del lanzamiento de la propuesta de la villa olímpica, IRSA adquirió las acciones de la sociedad propietaria de los terrenos. Los empresarios de Santa María estaban decididos a lanzar el proyecto independientemente de la realización de las Olimpíadas, razón por la cual buscaron socios inversores de gran magnitud y se acercaron a Eduardo Elsztain a través de uno de los socios minoritarios de Santa María. En 1997, IRSA pagó por la parcela unos 50,8 millones de dólares, monto que en ese momento representaba la suma más importante desembolsada por la compañía. Al

comprar el predio, los directivos de IRSA contaban con una serie de avales por parte del Estado que les hacían suponer que el desarrollo se realizaría con relativa velocidad. Tenían la confianza de que se aprobarían las normas correspondientes, basados en las múltiples muestras que los Ejecutivos local y nacional les habían dado a los empresarios sobre su predisposición a la “facilitación” de negocios inmobiliarios (6). Según la prensa: “... los directivos revelaron que el proyecto viene con ‘yapa’: Una autorización para ganarle terreno al río. *¿Y hasta dónde pueden agrandarse?, fue la pregunta. ‘Hasta Colonia’,* dijo Elztain (sic) entre risas, aprovechando la distensión para pasar rápidamente a otro tema sin más precisiones” (*La Nación*, 16/07/1997).

A la mencionada candidatura, se le adicionaba otro importante impulso: la propia autonomización de la ciudad, que había hecho proliferar los planes y los debates, entre los cuales se encontraba la histórica reflexión sobre la relación entre Buenos Aires y su costa. Las nuevas instituciones de la ciudad, sin embargo, nacieron sobre las cenizas de aquellas que eran enterradas. Y en particular, los mecanismos de regulación del suelo –que habían dado lugar, entre otras cosas, a las controvertidas “excepciones”– serían puestos en cuestión. Nuevas mayorías, nuevos mecanismos, nuevos controles serían demandados ahora, algunos de cuyos efectos sólo podemos apreciar en la actualidad.

III. “¿Viste cuando se pasan? Es insaciable, ¿no?” (Escena 2)

Para el desarrollo del proyecto, IRSA debía obtener normativa de *subdivisión* pues la normativa aprobada en 1992 le otorgaba normas urbanísticas generales (con un Factor de Ocupación Total - FOT 1), pero le exigía que el “diseño urbanístico del sector” fuera sometido a la aprobación de las autoridades en planificación, que para esos años habían conformado el Consejo de Planificación Urbana (COPUA), razón por la cual, desde la adquisición de la propiedad, los empresarios de IRSA iniciaron los procedimientos administrativos ante el Ejecutivo local para la aprobación del proyecto.

Ahora bien, resulta importante recordar que las nuevas instituciones de la ciudad se encontraban en pleno proceso de creación, en un contexto nacional marcado por una intensa *vigilancia social* a la acción de las autoridades. El COPUA, por ejemplo, comenzó a funcionar como tal recién en 1999. También las leyes de impacto ambiental y las reglamentaciones relativas a las audiencias públicas reclamadas por la Constitución fueron intensamente debatidas y reformadas entre 1997 y 2003 (7).

Durante los primeros años de estas gestiones ante el ejecutivo local, la empresa presentó un proyecto para la realización de un *country* y consiguió un aval parcial del COPUA y una interpretación favorable de parte de la Procuración respecto a sus reclamos sobre el “camino de sirga”. Ahora bien, los funcionarios del COPUA se resistieron a aprobar la realización de un *country* con argumentos técnicos y políticos que incluían cierto temor dada la gran magnitud del proyecto.

En 2002, y en el marco de un contexto de crisis económica, política y social, se realizó la primera convocatoria a Audiencia Pública cuya finalidad era la de “recoger opiniones” y “enriquecer” el proyecto del desarrollador. Desde sus objetivos, se trató de una audiencia pública *consultiva*, que

procuraba recoger las opiniones de un grupo difuso y no definido de “interesados”; luego de la cual, las Secretarías de Medio Ambiente y Espacio Público, de Planeamiento Urbano y de Desarrollo Económico, en forma conjunta, actuarían como órgano responsable de la toma de decisiones al respecto (GCBA, Decreto 405/02: Art. 11).

El evento resultó de suma importancia para las autoridades, pues se trató del “primer emprendimiento de relevante efecto ambiental de Régimen de Adecuación que es sometido al procedimiento de Audiencia Pública” (versión taquigráfica de la Audiencia Pública, 12/06/2002: 15). El caso de Santa María inauguró la evaluación de impacto ambiental *ex ante* y por etapas, por lo que constituyó un caso adoptado como piloto de metodología de implementación de la Ley 123. De hecho, muchos participantes destacaron lo infrecuente que había sido hasta ese entonces el cumplimiento de la Ley de Impacto Ambiental por parte de las autoridades locales.

En oportunidad de la audiencia, proliferaron los argumentos críticos de representantes de organizaciones vecinales y profesionales en calidad de “vecinos” que plantearon cuestionamientos técnicos y ambientales, criticando la insuficiente accesibilidad al espacio público y los efectos que el emprendimiento tendría sobre la Reserva Ecológica. En esa ocasión, sin embargo, no presentaron sus posiciones los habitantes de Rodrigo Bueno.

Apoyando el proyecto, en cambio, dos “vecinas” –una de las cuales había sido empleada por IRSA para la realización del estudio de impacto ambiental– defendieron el proyecto de Santa María. Al argumento de la “civilización” contra la “barbarie” que ya hemos mencionado, se le superpuso el de los beneficios que implicaba en términos de generación de actividad económica (aumento de “la construcción” y “el empleo”). Muy frecuente en proyectos inmobiliarios, esta estrategia de generar consenso apelando al “trabajo” resultaba particularmente fértil en plena crisis de 2001-2002. Como en otras oportunidades, se invocaba la necesidad de generar “desarrollo” y “crecimiento”, como si estos estuvieran desprovistos de sujetos, intereses o conflictos. Una lectura atenta, en cambio, debe problematizar, en primer lugar, la homologación entre promoción inmobiliaria y construcción. La primera, ligada estrechamente a la valorización del suelo, no debe confundirse con la actividad de construcción, compuesta por diversas subramas, empresas y actores en conflicto. Hablar del efecto multiplicador de la actividad de la construcción *a secas*, equivaldría a hablar de “aumento de los metros cuadrados construidos” como un fin en sí mismo, sin atender a la cuestión del dónde o del para quién (8).

Como producto de la audiencia, la Subsecretaría de Espacio Público y Desarrollo Urbano le otorgó a la empresa una Declaración de Impacto Ambiental, pero “de manera condicionada” cuestionó: a) la accesibilidad desde la ciudad al barrio y a la costa; b) la dimensión y forma de las parcelas, exigiendo el acceso a la vía pública desde todas las parcelas; condicionando c) la aprobación definitiva de la subdivisión en la medida en que se ejecuten las obras, de forma tal que no se aprobara un plan cerrado, sino por etapas; y obligando a d) la inclusión de usos educativos, comerciales y de servicios

“acordes a la población a localizar” (Resolución N.º 1004/SSEPyDU/03). Acto seguido, IRSA presentó una adecuación del plan maestro original en 2003 y continuó las negociaciones en torno al expediente que para ese entonces llevaba ya seis años.

El camino adoptado por las autoridades de ese entonces fue el de “permitir y condicionar”. Para ello, durante esa gestión se encontró un camino transversal para aprobar el proyecto logrando simultáneamente dos objetivos: que la normativa urbanística no dependiera de la Legislatura y que al mismo tiempo la ex Ciudad Deportiva no se convirtiera en un *country*, lo cual por otro lado transgredía los principios de la Constitución. El instrumento ideado fue el de adaptar al caso de Santa María la figura clásica del “convenio de cesión de calles”, pensado para proyectos de menor envergadura. En este marco, se hizo evidente que la audiencia pública y el convenio tuvieron cuatro efectos muy diferentes a sus proclamaciones formales:

- A. Contribuyeron a dotar de legitimidad a las autoridades del área de Planificación, quienes procuraron cumplir con los procedimientos fijados por las normativas existentes, en un contexto como el de 2002 de gran reclamo y participación popular.
- B. Le permitieron a los funcionarios la posibilidad de exhibir una voluntad de avanzar con el desarrollo, concediéndole a IRSA una aprobación ambiental que, aunque provisoria, implicaba un paso más en el cumplimiento de las diversas etapas del proceso.
- C. Ayudaron a forzar a la empresa a negociar una adaptación del proyecto, en la medida en que la audiencia pública aunó las oposiciones al proyecto, y puso en boca de los “vecinos” los principales cuestionamientos que tenían las autoridades técnicas al proyecto.
- D. También, cumplieron con la finalidad de mantener las negociaciones bajo el liderazgo de los responsables de planificación, portadores de un saber técnico, legal y urbanístico. Se evadía así el paso de la normativa por la Legislatura, al mismo tiempo que se le imponían las condiciones de las autoridades a la empresa, entre las que se destacaba el requisito de “hacer ciudad” y no un *country*.

Poco tiempo después de la resolución de 2003, las negociaciones con IRSA arribaron a un punto muerto. ¿La razón? Según los testimonios de los técnicos y los funcionarios del área de Planificación, los empresarios “se pasaron en seguir discutiendo”, “eran insaciables”, “no les gustó y se fueron”, “pensaron que nosotros teníamos 2 o 3 años más”. De modo tal que, si por un lado la empresa contaba con continuar presionando por la vía de las autoridades políticas, la destitución del Jefe de Gobierno y sus cuadros acabó por dejar trancos los planes de los empresarios de IRSA para la ex Ciudad Deportiva. El recambio institucional terminó desordenando, agrupando y reagrupando voluntades, intereses y relaciones bajo nuevas condiciones.

Al respecto, se hace necesario mencionar que frente a la “fragilidad” de los mandatos de técnicos y políticos con los que se suele caracterizar a la inestabilidad institucional del Estado, se espeja la “fragilidad” de la empresa, elemento muchas veces ignorado en los análisis que suponen una empresa

“omnipotente”. En este sentido y a partir de nuestra investigación, hemos podido comprobar que IRSA no escapa a los problemas de rotación de empleados, de división de funciones y tareas o de reorganización permanente de los que han hablado quienes estudian el devenir actual de las grandes empresas y los grupos económicos. En particular, como nos confiaban los propios técnicos y funcionarios, cada vez que comenzaban las negociaciones con IRSA, los responsables “eran siempre otros”.

IV. “No queda prolijo” (Escena 3)

Con el cambio de gestión en marzo de 2006 y el nombramiento de Juan Pablo Schiavi al frente del Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas de la ciudad, se abrieron nuevas oportunidades de negociación. En marzo de 2007, el COPUA se expidió favorablemente respecto del proyecto, pero sujeto al cumplimiento de intervenciones de varias agencias estatales (9). En el lapso de seis meses, todos estos requisitos estuvieron cumplimentados, por lo que Jorge Telerman se dispuso a aprobar por decreto (10) la normativa para el predio, pocos días antes de la finalización de su mandato. Por medio de este decreto, se aprobó una normativa muy genérica que otorgaba zonificación (usos, tejido) y subdivisión, y que le permitía a la empresa valorizar el emprendimiento, para luego obtener aprobación de las parcelas particulares una a una. Esta nueva normativa incluía una modificación importante respecto a lo negociado durante la gestión anterior y que tenía que ver con el incremento en la altura de las torres previstas, que pasaron de 90 m a 160 m (11). Ese mismo año, los empresarios consiguieron también el apoyo del Gobierno nacional, que mostró su beneplácito con el emprendimiento y recibió en la Casa Rosada a Eduardo Elsztain y a su socio Jorge Pérez, un empresario inmobiliario con grandes desarrollos en Miami y Las Vegas.

Sin embargo, el decreto y el proyecto fueron resistidos por legisladores de la ciudad. En particular, Pablo Failde del Frente para la Victoria –mismo partido del entonces presidente– presentó un recurso de amparo argumentando que, por el tipo de normativa que se trataba, debía haber sido discutida en la Legislatura previamente. En diciembre de 2007, cuando la ciudad ya estaba bajo la gestión de Mauricio Macri, un juez de primera instancia hizo lugar al recurso de amparo judicial y se frenó el desarrollo (12). La empresa apeló el fallo, pero no tuvo éxito, por lo cual quedó establecido que la normativa debía ser aprobada por la Legislatura. En otras palabras, la justicia le devolvió protagonismo en normativa urbana al poder legislativo local, en una disputa con las autoridades políticas. Este escenario cambió nuevamente las condiciones en las que se llevaban adelante las negociaciones entre las autoridades políticas y los empresarios, quienes debieron ahora incorporar a los actores (reglas, conflictos, dinámicas, tiempos) del temido ámbito parlamentario.

Con la llegada de la administración macrista a la ciudad, el proyecto recibió un enorme impulso. Esto se debió, por un lado, a la coincidencia entre los objetivos del proyecto –localizado en la zona sur de la ciudad– y la mencionada política del ejecutivo local de atraer y concentrar las inversiones en el sur.

Por otro lado, las prácticas de colonización empresaria y los vínculos personales existentes entre los empresarios y los funcionarios macristas debieron jugar un rol importante en el mencionado impulso (13). En términos concretos, esto se tradujo en la elaboración de un informe favorable de la Subsecretaría de Planeamiento y un nuevo convenio enviado a la Legislatura en el año 2010 (Proyecto 976-J-2010).

Este nuevo convenio, tal cual fue enviado al recinto, poseía (y posee) numerosas características técnico-legales que lo convierten en un instrumento excepcional y de difícil consenso. A título no exhaustivo, cabe mencionar en primer lugar que está diseñado para que la aprobación sea “a libro cerrado” (14). Es decir, la Legislatura debe decidir entre adherir o no al convenio, sin poder introducir cambios en el texto que, por ejemplo, transformen los usos, las alturas o la subdivisión. En segundo lugar, en su primera versión, tal cual fue discutida en las reuniones de asesores y legisladores de la Comisión de Planeamiento de la Legislatura, contenía artículos que vulneraban algunas de las normas existentes en la ciudad o aún en el Código Civil (15). En tercer lugar, el Convenio prevé la cesión de espacios públicos y calles por parte de IRSA en 20, 30 o 40 años (cláusula séptima), lo cual convierte *de hecho* al emprendimiento en un barrio “cerrado” hasta que adopte su forma definitiva. Asimismo, el convenio pretende establecer regulaciones sobre zonas que corresponden a la Reserva e interfiere con zonas protegidas por tratados ambientales internacionales. En suma, ha generado gran rechazo aún entre quienes están a favor del emprendimiento que afirmaban –por ejemplo– que el convenio “no queda prolijo”.

Con este nuevo convenio, la visión compartida entre los asesores y diputados opositores es que se está promoviendo un acuerdo “hecho a medida”, “a imagen y semejanza” del promotor inmobiliario, por lo que algunos legisladores propusieron archivarlo, mientras otros procuraron obtener compromisos de obras por parte de la empresa como “contraprestación” al cambio de uso y la subdivisión. Como resultado de estas negociaciones y críticas técnicas recibidas en numerosas reuniones de asesores y diputados, el proyecto fue enviado varias veces a la Legislatura entre 2010 y 2012, sufrió modificaciones menores en cuanto a lo técnico y mantuvo los ejes del convenio urbanístico.

Como parte del proceso de negociación entre la empresa y la Legislatura, y como muestra del apoyo casi incondicional dado por el Ejecutivo local, el subsecretario de Planeamiento Urbano se hizo presente en la Legislatura para explicar el convenio. Algunas semanas más tarde, fueron invitados los empresarios y sus asesores a presentar el proyecto frente a los diputados, lo cual constituyó un hecho extraordinario para los usos y costumbres de la Legislatura.

En ocasión de la presencia de los empresarios, uno de los puntos tratados fue la cuestión de la “compensación” por parte de IRSA a la ciudad como contraprestación por el cambio de uso. Frente a la pregunta de los diputados opositores sobre cuál sería la contraprestación, los empresarios respondieron que la cesión de espacios públicos mayores a los obligados por la ley era lo que la

empresa estaba dispuesta a “ofrecerle a la ciudad”. Asimismo, se mostraron evasivos respecto a determinar los montos que podrían obtener con este emprendimiento e inflexibles sobre la interpretación de algunos de los controvertidos puntos técnicos del convenio (camino de sirga, situación del canal, impacto ambiental).

Otro punto conflictivo resultó el futuro del barrio Rodrigo Bueno y cómo el emprendimiento de Santa María afectaría a sus habitantes. Recordemos que el barrio sufrió una fallida erradicación en 2005 por parte del ejecutivo local que otorgó subsidios para promover el desplazamiento (16). La situación llegó a ser judicializada, producto de lo cual la justicia intervino obligando al Gobierno local a promover la urbanización, en un primer momento, para recientemente dar marcha atrás con el fallo de primera instancia (17). En esa causa, y como han destacado otros investigadores, la preservación de la Reserva fue uno de los argumentos esgrimidos por las autoridades locales y por organizaciones ambientalistas para lograr la erradicación (18). Durante su visita a la Legislatura y al ser indagado sobre el tema, Eduardo Elsztain consideró que el asentamiento “no tiene que ver con nuestro proyecto”, pues es “deber de las autoridades” regular el espacio.

En otras palabras, la empresa se mostró inflexible a la hora de aportar fondos a la urbanización, algo que hubiera convencido a un sector de los asistentes de apoyar el emprendimiento. Dicha posición, sin embargo, fue revisada por IRSA en el transcurso de 2012 a pedido de los propios legisladores macristas, quienes se habían comprometido con un sector de los delegados de Rodrigo Bueno a negociar la obtención de fondos para la urbanización, razón por la cual se envió un nuevo convenio que incorporó un artículo en el que la empresa se comprometía a abonar la suma de 15 millones de dólares al GCBA. Esto, a su vez, suscitó una ola de rechazos dentro de la oposición, pues constituía un hecho inédito el pago directo por parte de una empresa en “compensación” por la aprobación de la ley, además de que no se aclaraba en el texto de la norma ni el origen ni el destino de los fondos.

Luego de la presencia de Elsztain en la Legislatura, y a fin de lograr el consenso de la oposición –necesario para alcanzar los 31 votos– los diputados macristas se comprometieron a modificar nuevamente el texto del proyecto para incluir que el destino sería la urbanización. Sin embargo, y en ocasión de la controvertida sesión del día 1 de noviembre de 2012, la norma no alcanzó el consenso necesario, por lo que fue retirada del orden del día. En otras palabras, ni aun en el contexto de una postura favorable de la mayoría legislativa y una fuerte presión del ejecutivo nacional –que estuvo dispuesto a hacer concesiones al oficialismo local con la finalidad de obtener las aprobaciones de las leyes Pro.Cre.Ar– se logró habilitar el tratamiento. Sin duda, la gran oposición social, con presencia de manifestantes tanto en la calle como en el recinto (19), explica en parte la reticencia de los diputados a apoyar los planes de la empresa.

V. Palabras finales

Privatizada entre la dictadura y los primeros años del menemismo, la historia de la Ciudad Deportiva está ligada a numerosos conflictos que tuvieron que ver con las condiciones de la cesión, con los rellenos del río (y sus efectos ambientales), con el momento de la venta de la entidad social que atravesaba una crisis económica, con su vinculación con la Reserva Ecológica y el barrio Rodrigo Bueno, etcétera. Desde su privatización, quedó en manos de la administración local la aprobación definitiva de los planos de subdivisión. Su valor la convirtió en objeto de disputa y escenario sobre el que se emplazaron diversos “proyectos naufragados” hasta el presente: una ciudad deportiva, una villa olímpica, un nuevo barrio para Buenos Aires. En este sentido, su importancia radica también en la dificultad para adquirir un consenso sobre el destino legítimo para estas tierras.

De modo tal que el proyecto para la ex Ciudad Deportiva se muestra como un caso *particular* que no debe ser homologado a otros conflictos urbanos en Buenos Aires o a otros emprendimientos impulsados por IRSA. Una de las especificidades tiene que ver con el gran tamaño y la complejidad de una normativa pública que regule por etapas todos los aspectos de su urbanización. Además, como hemos mencionado, la parcela interacciona con numerosos aspectos sensibles para la normativa local: el acceso al río, la cercanía a la Reserva, el hecho de ser un área ambientalmente protegida por tratados internacionales, la proximidad a Puerto Madero, el derecho a la vivienda por parte de los habitantes de Rodrigo Bueno. Como consecuencia, el proyecto de IRSA se enfrenta a la oposición de numerosas agrupaciones sociales –de todas las clases sociales y de todo el arco ideológico– que se encuentran organizadas políticamente y que se han hecho presentes en las calles, en la Legislatura y en los tribunales. En este sentido, y comparación con otros proyectos de IRSA, la oposición que debe enfrentar la empresa es mayor y proviene tanto de los grupos sociales organizados, como de los responsables de dictar normativa urbanística.

A pesar de su especificidad, el caso revela algunas de las “dificultades” encontradas por los empresarios de IRSA para llevar adelante sus planes en Buenos Aires. Desde nuestra perspectiva, y como hemos dicho, las diferentes agencias del Estado delinearon los contornos de este y otros proyectos de IRSA, obteniendo como *efecto* –no necesariamente con ese objetivo o “intención”– un *disciplinamiento de las aspiraciones empresarias*. Y fue especialmente a partir de la autonomización de la ciudad que nuevos instrumentos, actores, canales y requisitos contribuyeron a complejizar la regulación del suelo. En particular, la audiencia pública y evaluación de impacto ambiental creados por la nueva Constitución de la ciudad contribuyeron a limitar las posibilidades de la empresa en Santa María en una primera instancia, no tanto porque los mecanismos de participación o los requisitos técnicos limiten *per se* las ambiciones empresariales, sino porque estos instrumentos *constituyen nuevos espacios de disputa que crean oportunidades para los agentes políticos intervinientes*. En este caso, les permitieron a las autoridades de planificación construir su propia legitimidad *por medio* de ellos al tiempo que impusieron algunas condiciones a la empresa. De igual manera, la figura del “convenio de cesión de calles” constituyó el dispositivo técnico movilizad por las autoridades del

ejecutivo para mantener el control de las negociaciones sin pasar por la Legislatura, órgano que es visibilizado por algunos actores del Ejecutivo y empresariales como un espacio en el que “no se resuelve nada”.

El rol de la justicia en relación con la urbanización del barrio Rodrigo Bueno, así como las mayorías parlamentarias y la doble lectura –entre otras disposiciones– exigidas por la Constitución para la aprobación de normativa urbana, contribuyeron a frenar las aspiraciones empresarias, aun contando IRSA con el apoyo de las principales fuerzas políticas y del acuerdo de las autoridades nacionales y locales.

Asimismo, el caso de la ex Ciudad Deportiva contribuye a mostrarnos que, como hemos dicho, las articulaciones entre las autoridades y los empresarios están atravesadas por los tiempos institucionales y los tiempos de la política. Pero también estas negociaciones se ven afectadas por las propias capacidades y condiciones de IRSA, atravesada ella misma por los problemas derivados de su crecimiento y crisis, los cambios y reorganizaciones de empleados, de departamentos, etcétera, y, por lo tanto, dotada de una “fragilidad” a la que no se ha prestado suficiente atención. Es decir, creemos que el fracaso de “Solares” se explica también por la imposibilidad de la empresa de adaptar sus estructuras de *lobby* y negociación a las condiciones político-técnicas impuestas por las agencias locales, entre las cuales la Legislatura es el “último reducto” para IRSA, infranqueable hasta el momento.

Un último elemento explica el fracaso de Santa María aún en un contexto de acuerdo nacional y local, y tiene que ver con que la creciente popularidad de la empresa ha venido acompañada de un incremento en la *vigilancia social* de su accionar. Organizaciones sociales, partidos políticos, grupos de profesionales están expectantes de las acciones de IRSA en la Ciudad y se hacen presentes en los recintos de la Legislatura en ocasión de cada una de las reuniones, como pudimos comprobar. En este contexto, el “secreto” propio de la actividad “privada” deviene público y se convierte en tema de debate social. Así, la creciente fama de IRSA contrasta con el relativo anonimato con el que el joven Elsztain contaba en sus inicios y con el que cuenta en otras ciudades o en el exterior. En este sentido, la visibilidad de este conflicto contrasta también con la invisibilidad de otros procesos similares, más silenciosos, de valorización del suelo y expulsión de sectores populares del centro de la ciudad.

En la actualidad, el dictamen favorable para la ex Ciudad Deportiva conseguido en la Legislatura en 2011 ha perdido estado parlamentario y deberá ser discutido nuevamente en comisión. Los empresarios y las autoridades aguardan que nuevas condiciones políticas permitan arribar a los consensos necesarios para promover el desarrollo de “la mejor parcela” de Buenos Aires. En este marco, el impulso dado por el Gobierno nacional al Polo Audiovisual en el lindero terreno de Isla Demarchi constituye un importante foco de presión territorial para hacer avanzar los proyectos en la Ciudad Deportiva, además de una fuente de revalorización pública del suelo costero que impactará directamente sobre las arcas de IRSA.

Notas

(1) Dicha Ley establecía en su artículo 7 que “El Club Atlético Boca Juniors dispondrá de un plazo no mayor a dos años, contados a partir de la entrega formal del predio, para dar comienzo a las obras que se indican en el artículo 2.º, debiendo finalizar las mismas en un plazo no mayor de diez años. El Poder Ejecutivo determinará los plazos para la realización progresiva y continua de las obras. Si el Club Boca Juniors no cumpliera las cláusulas de la presente ley, y las obras quedaran incompletas, el terreno y las obras pasarán sin indemnización a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. El donatario no podrá enajenar el inmueble” (Ley 16.575 sancionada el 29 de octubre de 1964 y publicada en el boletín oficial el 11/01/1965).

(2) De acuerdo con el texto de la norma, se establece que “Artículo 1.º- Modifícase el artículo 1- de la ley 16.575 aclarando que la superficie donada al Club Atlético boca Juniors alcanza a lo efectivamente rellenada hasta la fecha, con sus canales adyacentes”. “Art. 3.º - El Club Atlético Boca Juniors podrá enajenar el inmueble a terceros que cumplan con los objetivos señalados en el artículo 4.º de esta ley”. “Art. 4.º En la ciudad Deportiva a que se refiere la ley 16.575 podrán ejecutarse obras y desarrollarse actividades propias de un complejo balneario, náutico, turístico, hotelero y/o comercial, con disposición para Centro de convenciones, Ferias y/o Centro Habitacional”. “Art. 5.º - Declárase cumplido por parte del Club Atlético Boca Juniors el cargo impuesto por la ley 16.575”.

(3) En particular, el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N.º 2442/90 del 22 de noviembre de 1990 (publicado el 30/11/90) estableció la donación al Club Atlético Boca Juniors de la parcela de –ahora– 71 hectáreas, que correspondían al Estado nacional por dominio eminente, además de la donación “de los canales adyacentes”. Por su parte, la Ordenanza 45.664 sancionada en 1991 (publicada el 6/1/92) le otorgó normas urbanísticas de subdivisión, tejido, ocupación y uso del predio, especificando que el diseño urbanístico debería ser sometido a la aprobación del Consejo de Planificación Urbana. Sin embargo, mediante el Decreto N.º 5782/91 (Boletín 19.193) se vetó uno de los artículos de esta ordenanza que aún no había sido publicada, retirándole al Club la posibilidad de dividir la parcela. Finalmente, mediante el Decreto Municipal N.º 5.783/91 (publicado el 8/1/92 en el Boletín 19.196) se establecieron pautas para la interpretación en cumplimiento de la Ordenanza 45.664.

(4) Un indicador de la crisis fue que, al momento de asumir la nueva gestión, el estadio conocido como “La Bombonerita” estaba clausurado por peligro de derrumbe. En una entrevista realizada por *El Gráfico* al momento de asumir, Alegre definía la situación de Boca diciendo “Es una época de austeridad” (*El Gráfico*, 26/02/10 [1985]).

(5) Como se sabe, los eventos deportivos constituyen grandes momentos para el impulso del desarrollo inmobiliario y de infraestructura, como lo había demostrado la ciudad de Barcelona en 1992. Este tipo de eventos, aúnan voluntades públicas y privadas, pero suelen producir un tipo de desarrollo especulativo que se esfuma pasado el evento (Hiller, 2000).

(6) Tanto el expresidente Carlos Menem como el Jefe de Gobierno Fernando De la Rúa habían dado muestras de apoyo a los empresarios de IRSA, uno de cuyos muchos ejemplos fue la facilitación de los procedimientos para habilitar el *shopping* Abasto inaugurado en 1998. Al respecto, véase [Socoloff](#) (2013). Véase también la crítica esbozada sobre la política urbana relativa a estos años, agrupados por [Gorelik](#) (2004).

(7) La Constitución porteña establece en su artículo 30 tanto la evaluación de impacto ambiental como la convocatoria a audiencia pública, requisitos que no podían ser eludidos sencillamente por las autoridades. Sin embargo, la reglamentación de estos procedimientos no fue inmediata. En particular, la Ley 123 que reglamentó el artículo 30 de la Constitución, fue modificada múltiples veces entre su sanción en 1998 y 2003, a la luz de los cambios en el organigrama. Específicamente, fue modificada por las Leyes 256/99 y 452/00 y reglamentada por dos disposiciones, tres decretos y cinco resoluciones en menos de 5 años.

(8) Similar comentario podría hacerse sobre muchos de los argumentos esgrimidos por algunos de los representantes de organizaciones ambientales.

(9) Mediante el Informe N.º 145-CPUAM/07, el Consejo del Plan Urbano Ambiental –órgano que había sido designado como responsable de dictar la normativa en 1991– se expidió favorablemente acerca de la propuesta para la parcela de la ex Ciudad

Deportiva Boca Juniors. En ese informe se solicitaba: a) la intervención de la Subsecretaría de Tránsito y Transporte (que hizo efectiva mediante el informe 1953-DGT/07), b) la firma de un convenio urbanístico, c) la intervención de un comité de coordinación y planeamiento de la infraestructura, dependiente del Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas, d) la opinión favorable de las empresas prestadoras de servicios, y e) la opinión favorable de la Procuración General. La procuración elaboró los dictámenes 58.669/07 y 60.655/07. El 19/06/07 el Procurador Zbar, como mencionamos, se excusó de intervenir en el expediente 2.093/02, por estar casado con la prima de Elsztain, mediante la Resolución N.º 240 publicada en el BO 2721

(10) Decreto N.º 1584/07 publicado el 21/11/07 BO 2815, que también lleva la firma de Schiavi y Beros. En él se instruyen al Ministerio de Planificación y Obras Públicas a que elaboraran un Convenio Urbanístico con los compromisos asumidos por el Estado y por el propietario.

(11) De acuerdo con la versión taquigráfica de la Audiencia Pública del 12/06/02 y con el proyecto de Convenio remitido por el Ejecutivo local a la Legislatura 976-J-2010.

(12) Fue el juez en lo Contencioso Administrativo Guillermo Tracey (*Página 12*, 20/12/27).

(13) Con este término, nos referimos la presencia concreta de empresarios o sus representantes dentro de las instituciones públicas (Castellani, 2012: 21). Entre los casos más salientes, se encuentra el nombramiento de Roberto Apelbaum como presidente del Instituto de la Vivienda porteño en 2007. Otro de los vínculos que dio lugar a conflictos fue la contratación de Augusto Rodríguez Larreta como gerente de Relaciones Institucionales de IRSA, quien es hermano Horacio Rodríguez Larreta. Un último caso, quizás menos resonante y anterior a la gestión de Macri, fue el vínculo familiar con el Procurador de la Ciudad Zbar durante la administración de Jorge Teerman.

(14) El proyecto de ley 976-J-2010 contiene solo ocho artículos sobre los que los legisladores pueden introducir modificaciones y más de cincuenta páginas de convenio que no pueden ser alteradas.

(15) Por ejemplo, establece plazos de acción al Estado y la Legislatura, que no se corresponden con los procedimientos (cláusula tercera y cuarta) o interpreta el silencio del Estado como aprobación de la documentación presentada por la empresa, en violación con lo dispuesto por el Código Civil (cláusula 6.2), “si el Gobierno, a través de sus organismos competentes, no se hubiera pronunciado sobre el particular, aquella se tendrá como aprobada y registrada”.

(16) El Decreto N.º 1247/05 crea el “Programa de Recuperación de Terrenos de la Reserva Ecológica Costanera Sur”, a fin de lograr soluciones habitacionales que garanticen la desocupación del predio (artículo 1). Al respecto, el trabajo de Szajnberg, Pesce y Sorda (2005) sostiene que existieron “ambivalencias” en la postura del Gobierno de la ciudad respecto al asentamiento y diferencias entre distintas instancias dentro del Gobierno. Las autoras afirman: “Dentro de las diversas unidades de gestión del GCBA, se han manifestado políticas diferentes y hasta contradictorias” (Szajnberg, Pesce y Sorda, 2005). Rodríguez (2010), por su parte, destaca que las políticas estatales en su conjunto tendieron a reproducir imágenes y discursos negativos sobre los ocupantes para justificar el desalojo. La autora dice: “el Estado creó fronteras simbólicas y culturales que tendieron a ilegitimar la presencia de los habitantes, considerándolos “invasores”, “usurpadores”, y hasta “peligrosos” en tanto se les imputa constituir una “amenaza” para el ordenamiento de la ciudad” (Rodríguez, 2010: 197).

(17) En marzo del 2011, la jueza de la ciudad Elena Liberatori hizo lugar a un pedido de los habitantes del asentamiento, organismos de derechos humanos (organización “Asamblea Permanente por los Derechos Humanos”) y diputados (Facundo Di Filippo; la presidente de la comisión de vivienda, Rocío Sanchez Andía; Adrián Camps de la Comisión de Planeamiento Urbano) ordenándole al Gobierno llevar adelante la urbanización del asentamiento Rodrigo Bueno, parando así las expulsiones. Sin embargo, con fecha 30 de septiembre de 2014, la Sala II de la Cámara De Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad De Buenos Aires revocó la sentencia de urbanización del barrio Rodrigo Bueno.

(18) Al respecto, véase Carman (2011), Szajnberg, Pesce y Sorda (2005) y Rodríguez (2010).

(19) Representantes del asentamiento, de organizaciones ecologistas, de vecinos organizados y agrupaciones de izquierda protestaron frente a la Legislatura y organizaron una marcha hacia la sede de IRSA, que fue reprimida por la policía.

Bibliografía

- Carman, M. (2011) *Las trampas de la naturaleza: medioambiente y segregación en Buenos Aires*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica - CLACSO.
- Castellani, A. (Ed.) (2012) *Recursos públicos, intereses privados. Ámbitos privilegiados de acumulación. Argentina, 1966-2000*, San Martín, UNSAM EDITA.
- Ciccolella, P. e I. Mignaqui (2008) "Metrópolis latinoamericanas: fragilidad del Estado, proyecto hegemónico y demandas ciudadanas. Algunas reflexiones a partir del caso de Buenos Aires", en: *Cuadernos del Cendes*, Vol. 25, N.º 69, pp. 47-68.
- David, L. y L. Halbert (2010) "Chapitre 2: Logiques financières globales et fabrique de la ville", en: Jacquet, P. et al. (Eds.), *Regards sur la Terre 2010*, París, Presses de Sciences Po.
- Gorelik, A. (2004) *Miradas sobre Buenos Aires: historia cultural y crítica urbana*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- Harvey, D. (1989) "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism", en: *Geografiska Annaler. Series B. Human Geography*, Vol. 71, pp. 3-17.
- Hiller, H. H. (2000) "Mega-events, Urban Boosterism and Growth Strategies: An Analysis of the Objectives and Legitimations of the Cape Town 2004 Olympic Bid", en: *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 24, N.º 2, pp. 449-458.
- Rodríguez, F. (2010) "¿Espacio público vs asentamiento? La costanera sur Rodrigo Bueno", en: *Intersticios*, Vol. 4, N.º 1.
- Rodríguez, M. C.; Bañuelos, C. y G. Mera (2008) "Intervención-no intervención: ciudad y políticas públicas en el proceso de renovación del Área Sur de la Ciudad de Buenos Aires", en Herzer, H. (org.), *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Socoloff, I. (2013) *Reflexiones en torno a las relaciones entre empresa, Estado Y ciudad: Un estudio a partir del caso IRSA en Buenos Aires (1991-2012)*. Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Socoloff, I. et al. (2012) "Gobernar Buenos Aires. Un estudio sobre las racionalidades políticas en torno al desarrollo local a partir del caso del Distrito Tecnológico de Parque Patricios (2008-2012)". VII Jornadas de Sociología de la UNLP "Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales", La Plata, 5, 6 y 7 de diciembre de 2012.
- Soros, G. (1995) *Soros on Soros: staying ahead of the curve*, Nueva York, J. Wiley.
- Szajnborg, D.; Pesce, L. y G. Sorda (2005) "Nuevas tendencias de urbanización y medioambiente en la Ciudad de Buenos Aires: de la Villa Costanera Sur Rodrigo Bueno en la Reserva Ecológica y la urbanización Santa María del Plata en tierras de la ex Ciudad Deportiva de La Boca", en: *Séptimo Encuentro Internacional Humboldt "América Latina en el Sistema Mundial"*, 19 al 23 de Septiembre, San Luis, Argentina.