

5. Grandes proyectos urbanos: una visión interdisciplinaria

CÉSAR ALEJANDRO BALDERAS SEGURA¹

DOI: <https://doi.org/10.52501/cc.265.05>

Resumen

Este texto trata de abordar los grandes proyectos urbanos (GPU) de Santa Fe, en la Ciudad de México, y de Puerto Madero, en la ciudad autónoma de Buenos Aires, desde una perspectiva interdisciplinaria. Ambos proyectos buscaban revitalizar áreas estratégicas poco desarrolladas para convertirlas en desarrollos que posicionarían a sus ciudades en la economía global. Sin embargo, para llevarlo a cabo enfrentaron retos similares, como la exclusión socioespacial, la especulación del suelo y la captura desigual de rentas urbanas. Santa Fe, aunque destacó por su enfoque corporativo, fue criticado por su desconexión urbana y falta de transporte público. En contraste, Puerto Madero logró mayor integración con la ciudad preexistente, pero ambos proyectos sufrieron el mismo problema de gestión pública limitada y normativa insuficiente, lo que permitió que los beneficios económicos quedaran en manos de actores privados. El análisis subraya la importancia de la planificación urbana sólida, la participación ciudadana y la regulación estatal para evitar que los GPU beneficien exclusivamente a intereses privados. Se recomienda incorporar planes maestros integrales, mecanismos de captura de plusvalías en constante adaptación y enfoques sostenibles para garantizar un desarrollo inclusivo. El documento concluye que, aunque estos megaproyectos tienen el potencial de transformar positivamente las ciudades, su éxito depende de una gestión transparente y una normativa interdisciplina-

¹ Doctor en Diseño y Estudios Urbanos. Profesor-investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana, México. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-8346-9545>; correo electrónico: cesaralejandro.balderassegura@gmail.com

ria que promueva la equidad y la cohesión urbana, para integrar las necesidades de todos los actores sociales.

Palabras clave: *grandes proyectos urbanos, renta del suelo, interdisciplinabilidad.*

Introducción

A lo largo de la historia el estudio y desarrollo de las ciudades ha demostrado que los fenómenos urbanos son complejos y multidimensionales, por lo que requieren enfoques que trasciendan una sola disciplina. Las urbes modernas reflejan una interacción constante entre fuerzas sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales. Esta realidad exige enfoques interdisciplinarios que integren conocimientos y metodologías de diversas áreas para ofrecer soluciones integrales y sostenibles a los desafíos urbanos.

En el contexto latinoamericano, la interdisciplinabilidad se destaca como un elemento fundamental frente a la urbanización acelerada de las últimas décadas, que ha dado lugar a una expansión descontrolada. Esta dinámica ha exacerbado los conflictos del entorno urbano, al mismo tiempo que ha puesto a prueba la capacidad de los gobiernos locales para planificar, regular y gestionar el crecimiento de manera sostenible. En ese sentido, uno de los elementos más significativos que transforman y generan conflictos en estas ciudades lo representan los grandes proyectos urbanos (GPU), mismos que no solo alteran el paisaje físico, sino que también generan cambios profundos en las urbes.

Este trabajo analiza dos GPU emblemáticos en Latinoamérica: Santa Fe, en la Ciudad de México, y Puerto Madero, en Buenos Aires. A través del esbozo de una perspectiva interdisciplinaria, se exploran la normatividad, la gestión económica, la intervención estatal y los elementos de diseño urbano que han moldeado estos proyectos. El objetivo es comprender cómo diferentes ramas interactúan y son necesarias en la conformación y gestión de los GPU y cómo esta interacción puede contribuir al desarrollo de las ciudades.

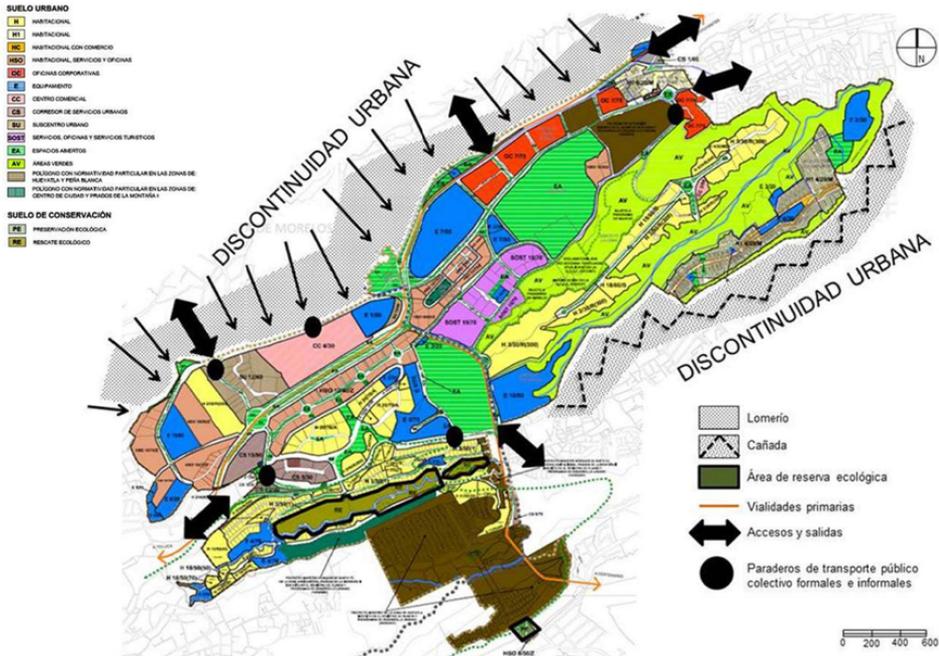
De Santa Fe a Puerto Madero

Iniciemos definiendo a un *gran proyecto urbano* (GPU) como una intervención estratégica de gran escala que busca revitalizar, regenerar o transformar áreas significativas de una ciudad. Estos proyectos suelen implicar una reconfiguración del espacio urbano mediante desarrollos inmobiliarios, mejoras en infraestructura y la implementación de políticas públicas. Los GPU se caracterizan por su capacidad para influir en la dinámica urbana, atraer inversiones, y redefinir la imagen y funcionalidad de la ciudad en el contexto mundial. Además, son instrumentos clave para la reorganización territorial y funcional de las ciudades en la era de la globalización, permitiendo articular estrategias económicas y urbanísticas que posicionen a la ciudad en el escenario internacional (Borja y Castells, 1997).

Una vez entendido lo anterior, transitaremos a los casos latinoamericanos, para iniciar con una revisión del contexto socioeconómico que afectaba a las ciudades durante el periodo de su creación. Tanto Buenos Aires como la Ciudad de México enfrentaban serias dificultades económicas; datos de la OCDE indican que en 1987, cuando ambos proyectos apenas comenzaban a gestarse, tanto México como Argentina padecían una inflación de alrededor del 130%. Esta situación hacía poco probable que los gobiernos pudieran destinar una fracción importante del presupuesto para financiar un GPU, lo que los orilló a explorar nuevas vías de financiamiento y colaboración.

Ambos proyectos nacieron con la idea de rehabilitar zonas poco utilizadas para convertirlas en polos de atracción económica, puntos estratégicos de conexión con la economía global, en sintonía con las tendencias políticas mundiales. En el caso de la Ciudad de México, se buscaba establecer un nuevo centro urbano y financiero como parte de una supuesta estrategia de descentralización metropolitana. En Buenos Aires, el objetivo era similar, pero el enfoque estaba en impedir que se desplazara el centro al sur de la ciudad, por lo que se impulsó el proyecto de Puerto Madero como un elemento de consolidación y revitalización.

Un aspecto clave que diferencia ambos proyectos es su ubicación e integración con la ciudad preexistente. En el caso de la Ciudad de México, Santa Fe ha sido ampliamente criticada por su acceso limitado (figura 1),

Figura 1. *Discontinuidad urbana en Santa Fe*

Fuente: Novelo Sánchez (2014).

la escasez de vías de comunicación y transporte público en la zona poniente, y su desconexión casi total con el resto de la ciudad. En contraste, Puerto Madero, en Buenos Aires, situado en una posición privilegiada cercana al centro, cuenta con múltiples vías de acceso (figura 2) y más opciones de conectividad que facilitan el desplazamiento.

En el contexto de integración urbana destaca otro punto crucial: ambos proyectos representan una forma de segregación socioespacial, ya que están orientados principalmente hacia sectores de alto ingresos; los desarrollos de lujo, la concentración de oficinas corporativas y las altas barreras económicas para acceder a la zona han creado enclaves exclusivos, han generado una “ciudad dentro de la ciudad”, aislándose del tejido urbano tradicional de Buenos Aires y de la Ciudad de México, soslayando a la población con menos ingresos.

Para llevar a cabo la rehabilitación de sus respectivas áreas y minimizar el uso de recursos públicos, ambos proyectos optaron por involucrar al

Figura 2. Vías de acceso a Puerto Madero



Fuente: Unidad de Sistemas de Información Geográfica (ca. 1997).

sector privado, para aprovechar sus recursos financieros. En la práctica, esto implicó la creación de empresas orientadas a atender los objetivos del gobierno; fueron responsables de urbanizar las zonas y obtener ingresos mediante la venta de bienes públicos (al capturar de las rentas del suelo), un mecanismo que permitió a estas entidades autofinanciar sus operaciones y contribuir al desarrollo urbano, como se detalla en la tabla 1.

Aunque ambos proyectos compartían objetivos y funciones similares en su origen, las empresas privadas encargadas gestionaron cada GPU de

Tabla 1. *Comparativa entre Servimet y la CAPM*

	<i>Servimet</i>	<i>Corporación Antiguo Puerto Madero</i>
Descripción	Sociedad Anónima de participación estatal bajo un enfoque de autosuficiencia financiera	Sociedad Anónima de capital estatal, integrada en partes iguales por el Estado Nacional y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Adquisición de terrenos	Por medio de compra y expropiación de la zona de antiguos basureros, minas y asentamientos irregulares	Donación de los terrenos del puerto de propiedad estatal
Función principal en el GPU	Promover, concertar o realizar acciones inmobiliarias estratégicas en la CDMX. Presentar el Plan Maestro para desarrollar la ZEDEC Santa Fe	Creada con el fin específico de urbanizar las 170 hectáreas que conformaban el área del antiguo puerto
¿Cómo generaban ingresos/capturaban rentas de suelo?	Aumento en el impuesto predial. Venta de terrenos con una comercialización dirigida y controlada	Comercializar las hectáreas adquiridas. Venta por etapas según la ubicación con un mecanismo estricto y controlado

Fuente: Balderas Segura (2023).

manera distinta. La Corporación Puerto Madero, en Buenos Aires, partió de la posesión de los terrenos, vendiendo una parte (antiguos galpones) para generar recursos destinados a la urbanización de la zona. A continuación, la corporación comercializó los lotes restantes bajo condiciones estrictas —en su inicio—, con el fin de minimizar el impacto en las rentas de suelo.

Por otro lado, Servimet, en la Ciudad de México, tuvo que adquirir los terrenos antes de ofrecerlos al mercado, para lo cual utilizó mecanismos como la expropiación o compra por medio de pagarés a los residentes del antiguo basurero y zona de minas, lo que generó diversas disputas sociales. Posteriormente, para la venta no se implementaron mecanismos eficientes ni transparentes durante el proceso, aunado a la carencia de restricciones claras en la comercialización. En ambos GPU la normativa de los proyectos fue modificada en el transcurso de su ejecución.

En este punto, observamos que el rol del Estado se condujo a través del desarrollo de políticas implementadas en ambos proyectos, pero este se modificó con el paso del tiempo, dependiendo de la visión que se tuviera en su momento en cada uno. En Santa Fe, por ejemplo, se contemplaba inicialmente la construcción de viviendas en edificios como Torres Bosques; sin embargo, esta estrategia fue cambiada para priorizar el desarrollo

de espacios de oficina para empresas corporativas. Además, el plan maestro de Santa Fe fue presentado después de que comenzara la rehabilitación de la zona, lo que modificó el rumbo inicial.

En contraste, en Puerto Madero, la comercialización de terrenos comenzó únicamente después de establecerse un plan maestro, salvo en el caso de los 16 galpones² colorados, vendidos para obtener los primeros recursos empleados como capital base para el desarrollo. El diseño del plan partiría de ventas “a través de licitaciones públicas, al ser los terrenos de origen estatal. Los interesados en participar entregarían un par de sobres; uno con la propuesta arquitectónica para darle una nueva funcionalidad a la construcción, antecedentes y calendario de obra, el otro sobre contendría la propuesta económica” (Balderas Segura, 2023), y solo se vendería un lote por comprador. Con el paso del tiempo, se flexibilizarían estas restricciones.

Dado que ambos proyectos abarcaban periodos más extensos que el de una administración gubernamental, se requirió de dos elementos básicos para garantizar que los objetivos iniciales se mantuvieran a pesar de los cambios en la administración.

- Continuidad en el respaldo al proyecto por parte del gobernante en turno, independientemente de su afiliación política.
- Normatividad urbana específica para cada GPU, dada la magnitud de su impacto y el potencial de transformación urbana en sus respectivas áreas.

Paralelamente, el caso de Santa Fe revistió una complejidad normativa significativamente mayor debido a las dimensiones del proyecto, que supera en cinco veces el tamaño de Puerto Madero³ y se ubica entre dos divisiones territoriales (a pesar de que se consolidara como la zona especial de desarrollo controlado). Este proyecto también requirió una intervención previa para preparar el terreno, debido sus condiciones desfavorables, la falta de servicios y la necesidad de reubicar a la población asentada en el

² Construcciones relativamente grandes que sirven para el depósito de mercancías, similares a los graneros.

³ 170 ha de Puerto Madero y más de 850 ha en Santa Fe.

área. En contraste, en Buenos Aires el principal obstáculo para el desarrollo de Puerto Madero se derivaba de las condiciones sociopolíticas.

Para llevar a cabo un gran proyecto urbano es indispensable mantener la continuidad de las políticas urbanas, aunque esta depende del respaldo de los grupos en el poder, mismos que no están libres de prácticas como el amiguismo, el nepotismo y la corrupción. Al respecto, Geisse (1879) señala que “muchas de las acciones e instrumentos de planificación destinados a mejorar las condiciones de vida de la población son fácilmente cooptados por los grupos de mayor poder que operan en el mercado”.

En ambos procesos se identificaron nombramientos de personas vinculadas a figuras en el poder; en Argentina, con la llegada de Fernando de la Rúa como primer jefe de Gobierno de Buenos Aires, se designó al arquitecto Enrique García Espil para redactar la normativa del puerto, quien fuera uno de los ganadores del diseño del proyecto original; en la Ciudad de México, el director general de Servimet, quien inició con la adquisición de los terrenos del proyecto, Roque González, nombró a Raúl Martínez Almazán como director del Programa Santa Fe.

Es evidente que, a medida que avanzaba la gestión de ambos GPU, las empresas privadas responsables de administrar los recursos públicos —específicamente el suelo urbano— comenzaron a priorizar sus propios intereses. La Corporación Antiguo Puerto Madero (CAPM) nombraba a sus directores⁴ internos con perfiles poco idóneos para el puesto y buscó seguir subsistiendo más allá de la duración del proyecto, mientras que Servimet operó en favor de los intereses del grupo en el poder —del mismo partido— y de los desarrolladores cercanos a ellos. La ausencia de un organismo de supervisión permitió que ambas entidades se desviaran gradualmente de sus objetivos iniciales y adoptaran una normativa interna cada vez más “flexible”.

En el próximo apartado se examinarán en detalle las repercusiones de los cambios en las políticas urbanas en ambos casos. Analizaremos cómo estas modificaciones afectaron las rentas del suelo y cómo impulsaron el desarrollo inmobiliario, comparando visualmente las condiciones antes y después de la rehabilitación en cada proyecto.

⁴ Al momento de su creación, la corporación estaba dirigida por un directorio compuesto por seis miembros: tres designados por el gobierno nacional y tres por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Dos ciudades, un escenario

Para analizar el impacto de la creación, flexibilización y modificación de la normativa en la gestión de estos grandes proyectos urbanos (GPU) es fundamental reconocer un factor común: la normativa no fue desarrollada por expertos en planificación urbana. En el caso de Santa Fe, el plan maestro fue diseñado por arquitectos destacados como Ricardo Legorreta, Teodoro González de León y Abraham Zabludovsky. Para Puerto Madero, la normativa fue responsabilidad del arquitecto Enrique García Espil, integrante del equipo ganador del concurso de ideas para diseñar el puerto.

La falta de especialistas en planificación y urbanismo en la formulación de políticas urbanas implicó que la normativa establecida no alcanzara a abarcar todas las necesidades y desafíos que este tipo de proyectos requieren. Esto generó coyunturas para la corrupción y especulación del suelo, lo que posteriormente flexibilizó el andamiaje legislativo existente y generó la necesidad de su modificación o creación de políticas nuevas. Dado el tamaño e impacto de los GPU, es esencial que la normativa sea sólida y capaz de prever estas dinámicas.

Si se tienen normas endebles, anómicas o inadecuadas, la gestión de un GPU (2008) deriva en el aumento en las rentas del suelo. Samuel Jaramillo describe cómo la renta diferencial 2^5 se ve afectada por la inversión de capital en el suelo: si la normativa permite (o incluso si no lo permite, pero se ignora) la construcción de edificios más altos o una mayor densidad, la renta del suelo aumenta. Este fenómeno fue evidente en ambos proyectos: en Argentina, con la normativa modificada después de iniciado el proyecto, y en México, con la violación de la normativa de densidad en Santa Fe.

La participación del Estado en la regulación de la renta diferencial en proyectos de esta escala debería establecerse como una herramienta de control con criterios claros e integrados a un plan coherente, para evitar que la normativa se convierta en un trámite burocrático que facilite la ex-

⁵ Jaramillo (2008) la detalla “como la variación en el capital inyectado al entorno inmediato a la tierra y complemento de la renta diferencial 1 (que toma como base). A pesar de que la construcción en vertical resulta más costosa que la horizontal, el densificar un lote permite obtener un usufructo mayor del suelo” (Balderas Segura, 2023).

pansión indiscriminada de usos y capacidades constructivas. Además, otros tipos de rentas se combinaron para elevar el valor del suelo.

La *renta absoluta urbana*⁶ se manifestó al transformar terrenos marginales como un puerto en desuso en Buenos Aires y una zona de basureros en Santa Fe, lo cual les dio un carácter urbano. También, la renta de monopolio de segregación⁷ jugó un papel clave, ya que estos GPU se ubicaron en áreas de alta jerarquía social, lo que incrementó aún más su valor. La renta de monopolio industrial⁸ tuvo una influencia considerable, pues ambas áreas atrajeron la instalación de grandes corporativos, consolidando su valor en el mercado.

Considerando estos factores, se pueden comparar los precios aproximados de adquisición, venta (en 1989) y valor de mercado (en 2012) de los terrenos que conforman estos proyectos⁹, como se ilustra en la tabla 2.

Tabla 2. Comparativa de precios por m² de suelo en ambos GPU

	<i>Santa Fe</i>	<i>Puerto Madero</i>
Precio de adquisición de los terrenos en metros cuadrados	\$1.50	No aplica
Precio de venta en metros cuadrados (1989)	\$2 000	\$1 000
Precio de mercado en metros cuadrados (2012)	\$5 700	\$5 000

Fuente: elaboración propia con datos de *El Economista* (2011), González (2023) y CAPM (1999).

El resultado de los proyectos revela que, aunque las ciudades lograron obtener ingresos significativos a través de la venta de hectáreas a desarrolladores privados, el valor añadido por el incremento de las rentas y su plusvalía no fue controlado, y quedó en manos de terceros mediante diferentes mecanismos. Este fenómeno evidencia la fragilidad financiera de

⁶ Se define como un mínimo para concederle a los terrenos carácter urbano (sobre ella se establecen las otras rentas) (Jaramillo González, 2008).

⁷ En las ciudades, la segregación socioespacial en términos de vivienda es evidente, ya que cada estrato de población varía según la zona en que se visite. Esto es, la exclusión de los sectores sociales dentro del medio urbano se basa en la renta del suelo (Jaramillo González, 2008).

⁸ Esta dada por la localización del suelo en parques y zonas industriales (Jaramillo González, 2008).

⁹ Expresado en dólares al tipo de cambio de ese momento, para volverlos comparables.

las ciudades latinoamericanas, especialmente en la gestión de GPU. La falta de transparencia, la incapacidad para abrir al debate público las propuestas de acción y la influencia de pequeños grupos privados, en colaboración con el gobierno de turno, resultaron en la elusión de la planificación oficial y la normativa existente.

En este sentido, es importante destacar que el mercado de suelo es un pilar económico fundamental para cualquier país, desde el nivel municipal hasta el nacional. Cuando las rentas no son capturadas por el Estado, se limita su capacidad para financiar otros proyectos y, en efecto, se transfiere un bien público al beneficio privado. Un claro ejemplo es México, donde la recaudación del impuesto predial representó menos del 0.1% del PIB en 2010, mientras que en países desarrollados esta cifra ronda el 3% (Unda Gutiérrez, 2022). Esta es solo una de las maneras en que el Estado debería asegurar la captura de rentas del suelo para fines públicos.

Además de analizar cómo ciertos grupos se enriquecieron mediante la captura de rentas del suelo (particularmente en el caso mexicano), el estudio de GPU latinoamericanas permite identificar factores comunes en la especulación e incremento de las rentas, independientemente de los distintos modelos de gestión. Los factores clave encontrados incluyen:

Figura 3. Vista aérea antigua de Puerto Madero



Fuente: Gobierno de Argentina (s/f).

Figura 4. Puerto Madero en 2021



Fuente: Pixabay.

- *Planificación urbana.* La normativa y legislación vigentes juegan un papel crucial en el impacto sobre la renta del suelo. La regulación urbana no solo define los límites de construcción, sino que también establece las condiciones en las que se desarrollan las áreas urbanas, lo que influye directamente en el valor del suelo en los GPU.
- *Inversión pública.* La inversión en infraestructura y servicios públicos dentro del área de un GPU tiene un impacto directo en la renta del suelo. Al mejorar la conectividad, la accesibilidad y los servicios, estos proyectos aumentan la demanda de terrenos en la zona, incrementando así su valor y rentabilidad.
- *Política de incentivos.* Las exenciones fiscales y otros incentivos atraen la inversión hacia la zona del proyecto, para contribuir al aumento de la renta del suelo. Al ofrecer beneficios económicos, los gobiernos incentivan el desarrollo, pero esto puede tener un efecto multiplicador en el valor del suelo que beneficia a los propietarios y desarrolladores.

- *Acuerdos de asociación público-privada (APP)*. Estos acuerdos son fundamentales para definir las condiciones de desarrollo del proyecto. Si el gobierno concede permisos y licencias en términos especialmente favorables al sector privado, el valor del suelo tiende a aumentar, ya que los inversionistas ven asegurado su retorno y el potencial de crecimiento de la zona.
- *Propiedad de la tierra*. Cuando grandes propietarios o empresas poseen las tierras, tienen un mayor control sobre el proceso de especulación y capturan una mayor parte de la renta del suelo. Este dominio sobre la propiedad permite a estos actores influir directamente en los ritmos de desarrollo y en el valor de la tierra, ya que pueden retenerla hasta que su precio se eleve considerablemente.

En suma, la apropiación de la renta del suelo en los GPU depende de una combinación de factores que actúan en conjunto. La interacción entre estos elementos es compleja y, sin una supervisión adecuada y normativa robusta, las asociaciones entre el sector público y el privado tienden a favorecer intereses particulares hasta desviarse del beneficio común. Sin embargo, surge la pregunta crítica: ¿en qué momento es adecuado intervenir si el proyecto ya está en marcha? La respuesta a esta pregunta es esencial para encontrar un equilibrio entre el desarrollo y el interés público en los GPU.

La gestión de los proyectos analizados nos revela una posible solución para el diseño de políticas urbanas: los “momentos detonantes”. Se trata de intervenciones urbanas específicas que generan un impacto significativo en el área del proyecto y modifican la planeación establecida. Al proyectar un GPU, resulta esencial identificar dos tipos de detonantes urbanos, ya que cada uno influye de manera diferente en el desarrollo urbano y en la renta del suelo.

El primer detonante, denominado “detonante urbano”, actúa como un polo de desarrollo o ancla. Este evento puede ser una construcción, un desarrollo o incluso un anuncio que capta la atención del sector privado, marcando el inicio de la urbanización del proyecto. En el caso de Puerto Madero, este detonante fue la venta de los 16 galpones iniciales; en Santa Fe, lo representó la construcción de la Universidad Iberoamericana.

Figura 5. Vista la zona de minas en Santa Fe



Fuente: Servimet.

Figura 6. Vista aérea de Santa Fe en 2018



Fuente: Arau (2018).

A partir de estos momentos, el desarrollo urbano se detonó en ambas intervenciones, aunque de forma gradual.

El segundo tipo de detonante, conocido como “detonante de las rentas de suelo”, se manifiesta una vez que el proyecto ya está en marcha y genera un punto de inflexión que supera la normativa inicial. Al proyectar el valor final de los terrenos, no se anticipa la influencia de una gran construcción que alterará considerablemente las rentas de suelo hasta exigir una adaptación de la normativa y del método de captura de las rentas. La respuesta a este tipo de detonante suele llegar tarde debido a los tiempos parlamentarios, lo que permite que una porción importante de la renta de suelo sea capturada por los desarrolladores privados, quienes adquirieron el terreno en etapas tempranas del proyecto.

Para anticiparse a este momento crítico, se requiere experiencia y un conocimiento económico, urbano y político profundo. En Puerto Madero, este detonante surgió con la construcción del hotel Hilton y el Puente de la Mujer,¹⁰ que incentivaron la compra de terrenos y la construcción al otro lado de los diques, lo que generó un crecimiento exponencial alrededor del hotel. En Santa Fe, este detonante se dio con la apertura del centro comercial Santa Fe,¹¹ que atrajo a inversionistas y grandes corporativos; esto promovió el desarrollo de centros residenciales de lujo y aumentó el valor de la zona más allá de lo previsto.

Incorporar esta variable en la planeación de GPU no garantiza la resolución de todos los desafíos, dada la complejidad inherente de cada proyecto. Sin embargo, su análisis, predicción e implementación permite establecer prioridades más efectivas y dirigir la gestión de los GPU de forma más coherente para reforzar el papel del Estado como rector del desarrollo urbano. Esto facilitaría que los organismos públicos capturen de manera adecuada las rentas del suelo, para contribuir a una gestión del suelo más equitativa y sostenible.

¹⁰ Antes de la construcción del Hilton, esa zona del puerto no era considerada atractiva para la inversión debido al temor de perder capital. Nadie estaba dispuesto a asumir el riesgo de ser pionero al cruzar hacia el otro lado de los diques. El Puente de la Mujer fue diseñado por el renombrado arquitecto Santiago Calatrava.

¹¹ “Se aceleró la venta de terrenos y construcción de vivienda de clase alta al contar con un centro comercial que abasteciese a los usuarios de sus necesidades” (Balderas Segura, 2023).

Desafíos económicos y políticos

Desde finales del siglo xx, las principales ciudades del mundo han buscado establecer centros urbanos como puntos de conexión con la economía global, impulsadas por la expansión de la globalización. En América Latina, esta tendencia se consolidó en los años noventa, especialmente en las capitales y ciudades principales de cada país. Los casos retomados en este trabajo revelan que la creación de estos GPU estuvo relacionada, además, con objetivos de planificación urbana específicos: en la Ciudad de México, se perseguía la descentralización metropolitana; en Buenos Aires, el objetivo era fortalecer el centro que comenzaba a desplazarse. Comprender estas motivaciones es fundamental para evaluar el impacto de cada proyecto en un enfoque histórico.

En el caso de la Ciudad de México, se identifica un proceso político marcado por la transición de un grupo de gobierno a otro, aunque ambos compartían esencialmente la misma idea de ciudad,¹² pero no un proyecto urbano integral de ciudad. Durante la época de los regentes (1970-1997), se destacó la regularización de terrenos y un creciente interés en desarrollar la zona poniente. En la siguiente etapa, con los jefes de Gobierno (1997-2012), los esfuerzos se enfocaron en ordenar y densificar el centro de la ciudad, sin abandonar el impulso a los corredores financieros y al proyecto de Santa Fe.

En ambos periodos, la intervención gubernamental se caracterizó por la discrecionalidad y por normas inconsistentes y desarticuladas. La regularización de tierras en las alcaldías periféricas estuvo impregnada de clientelismo político, y las acciones para regular el suelo respondieron a una red de intercambio de poder e intereses. Las políticas de densificación fueron limitadas y carecieron de un fundamento adecuado. El Bando Dos, por ejemplo, fue redactado sin un conocimiento científico integral de la ciudad, lo que impidió evitar efectos negativos en el mercado y en las rentas de suelo. La Norma 26 resultó económicamente inviable para gran par-

¹² La diferencia principal radica en que "idea de ciudad" es una visión general y abstracta de lo que se aspira, mientras que "proyecto de ciudad" hace referencia a los planes y acciones específicas que se ejecutan para convertir esa visión en realidad.

te del centro de la ciudad, y su falta de reglamentación permitió que los desarrolladores privados la manipularan, a menudo con la complicidad del gobierno en turno.

Esta breve revisión permite advertir que, sin una normativa sólida y una supervisión efectiva, los proyectos urbanos tienden a desviar sus objetivos iniciales, lo que facilita la especulación y la apropiación privada de las rentas del suelo. Esto ayuda a entender el desarrollo del GPU de Santa Fe como una ampliación de lo que ya se venía haciendo en la Ciudad de México.

En función de lo anterior, se subraya la importancia de un sólido sustento técnico en la formulación de políticas urbanas, especialmente en lo que respecta a la captura de rentas del suelo. A menudo, parece que no se comprende el valor de la planificación urbana como herramienta para generar riqueza, por lo que esta práctica queda sujeta a una política pendular que favorece los intereses de pequeños grupos de empresarios y gobernantes. La violación o flexibilización de normas, sumada a la falta de un ente supervisor y sancionador con atribuciones claras, representa una de las fallas más críticas en el sistema estatal mexicano.

Es el Estado quien desempeña un papel fundamental en la producción y valorización de las rentas del suelo, mediante distintas políticas y acciones. Las intervenciones más relevantes se presentan en la tabla 3.

Tabla 3. *Participación del Estado en la generación de la renta del suelo urbano*

<i>Tipo de renta de suelo</i>	<i>Participación del Estado</i>
Renta absoluta	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación de la propiedad privada • Establecimiento de impuestos prediales • Definición de zonas protegidas o de conservación
Renta diferencial I	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de políticas agrícolas • Regulación de usos del suelo para proteger tierras más productivas
Renta diferencial II	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión de infraestructura básica • Subsidios o incentivos para inversiones específicas • Establecimiento de políticas de servicios básicos y su distribución
Renta de monopolio	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación y supervisión de monopolios y prácticas anticompetitivas • Imposición de impuestos especiales para terrenos con valor elevado • Políticas de redistribución de tierras específicas
Rentas secundarias	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación y zonificación urbana • Provisión de infraestructura y servicios públicos • Regulación de desarrollos inmobiliarios y usos de suelo (normativa) • Captación de rentas de suelo

Fuente: Balderas Segura (2023).

En la Ciudad de México, los cambios en la intervención estatal en procesos urbanos reflejan una política enfocada en la renovación urbana, aunque gran parte del desarrollo fue dejado en manos de inmobiliarias, lo que llevó a una captura de rentas de suelo discrecional. Este fenómeno es especialmente evidente en el GPU de Santa Fe, cuyo desarrollo fue superando y respaldado por dos administraciones gubernamentales.

Desde el inicio, una de las cuestiones clave fue determinar si Santa Fe había sido concebido como un proyecto integral para construir ciudad (es decir, como un esfuerzo de descentralización) o si solo se había planeado como un desarrollo urbano enfocado en la clase alta. Esto se expresa en varios aspectos:

- La oferta de vivienda se limitó a niveles altos, y en lugares como Torres Arcos Bosques se eliminó la vivienda en favor de más oficinas.
- La zona presenta una oferta limitada de estacionamientos públicos.
- Existe una escasa presencia de actividades culturales que apoyen una dinámica de vida urbana integral.
- La mayoría de la población es temporal o “flotante” en lugar de residente permanente.
- Hay escasez de espacios públicos que fomenten la interacción social.
- Existen problemas importantes en las vías de acceso y una deficiencia en el transporte público.
- El proyecto está pobremente articulado con su entorno y con la región poniente del área metropolitana.

En términos de gestión, el proyecto Santa Fe superó las políticas urbanas iniciales, y su desarrollo estuvo marcado por prácticas de corrupción, especulación y amiguismo en la selección de los actores urbanos. Esto se reflejó en la captura de rentas de suelo: no se estimó el valor futuro de los terrenos, se careció de un control riguroso sobre la venta y construcción, y hubo falta de transparencia en la gestión de los recursos obtenidos. Incluso en el proyecto de Puerto Madero, a menudo considerado exitoso, la gestión del suelo fue deficiente, y hasta la fecha no se ha evaluado el incremento en el valor del suelo derivado de las nuevas construcciones.

Comparando ambos ejemplos, encontramos problemas similares en cuanto a los organismos público-privados encargados de administrar el suelo, aunque con diferentes matices. En Puerto Madero, la corporación modificó sus estatutos para diversificar sus funciones y asegurar su continuidad tras finalizar el proyecto, aunado a cierta “flexibilidad” que se dio a algunos desarrolladores que evitaron cumplir con la normativa. En Santa Fe, Servimet también buscó generar ingresos propios colaborando con los intereses del grupo económico dominante y ajustándose a las demandas del gobierno en turno, como se detalla en la tabla 4.

Esta comparación muestra cómo la falta de regulación efectiva y la permisividad en la gestión de ambos proyectos condujeron a una captura de rentas por parte de actores privados, lo que reveló la necesidad de un control estatal más riguroso en la administración de proyectos de esta escala.

Tabla 4. *Comparativa de situaciones entre los proyectos de Santa Fe y Puerto Madero*

	<i>Santa Fe</i>	<i>Puerto Madero</i>
Finalidad	Convertir la zona en un distrito de negocios a nivel mundial, con comercio y vivienda de alta calidad, infraestructura moderna y servicios adecuados para su creciente población	Transformar un puerto abandonado en una zona moderna y revitalizada que abarcara viviendas, comercio, turismo y actividades culturales
Proceso	Creación de un ente público-privado que administraría el suelo de la zona. Colaboración e impunidad por parte de dos grupos en el gobierno de la ciudad desde la adquisición de los terrenos, planeación y la venta de predios	Creación de un ente público-privado que administraría el suelo de la zona, cambiando su finalidad para sobrevivir y dando resquicios a la especulación inmobiliaria. El cambio de gobierno en la ciudad mostró poco interés por designar funcionarios idóneos para el puesto
Resultados	Altos valores del suelo y baja recaudación de las rentas, desigualdad socioeconómica, impacto ambiental, movilidad reducida, desplazamiento de población de bajos recursos, servicios básicos ineficientes	Desplazamiento de residentes de bajos ingresos, desigualdad socioeconómica, pérdida de identidad cultural, impacto ambiental

Fuente: Balderas Segura (2023).

Se puede afirmar que los GPU intensifican de manera significativa el crecimiento en las rentas de suelo y, consecuentemente, de la plusvalía urbana, entendida como el aumento en el valor del suelo, derivado de los cambios urbanísticos que se desarrollan en áreas estratégicas intervenidas. Estos incrementos en la renta son producto de colaboraciones entre el sector público y privado, y tienden a ser capturados o apropiados por actores

cercanos al proyecto, tales como propietarios del suelo, inversores, desarrolladores con gran capital e incluso los mismos municipios.

La creciente influencia del capital privado en el desarrollo urbano es indiscutible, y en los GPU se hace imperativo controlar su participación, sobre todo más allá del periodo de gestación del proyecto, cuando el sector público suele mostrarse más vulnerable y propenso a flexibilizar normativas. Esta flexibilización, en muchos casos realizada con complicidad, permite al capital inmobiliario aprovecharse de bienes públicos. Como se observa en este trabajo, el problema no radica en el proyecto mismo, sino en el sistema en el que opera, un sistema que frecuentemente permite la corrupción; el caso mexicano es uno de los más evidentes. Un factor crucial en la gestión de los GPU es, además, la necesidad de que estos proyectos cuenten con el respaldo político continuo de diferentes gobiernos durante su ejecución.

Para sintetizar los elementos esenciales en la gestión de cada GPU, se destacan los factores que impulsaron el aumento de las rentas de suelo en Santa Fe y Puerto Madero, así como los mecanismos políticos que favorecieron su apropiación. En el caso de Santa Fe, los factores son los siguientes:

1. *Ubicación estratégica (renta diferencial I)*. Situado en una zona privilegiada, cercana a sectores de clase media-alta y alta, además de estar próximo al corredor financiero Reforma, Santa Fe atrae a inversionistas y empresas, lo que genera una demanda constante de suelo.
2. *Desarrollo de infraestructura (renta diferencial I)*. A lo largo del tiempo, Santa Fe ha experimentado una mejora en infraestructuras como carreteras, centros comerciales y áreas verdes, aunque persisten deficiencias en transporte público. Estas mejoras han aumentado la valorización de la zona.
3. *Concentración de actividades empresariales (renta monopólica)*. Santa Fe se ha consolidado como un centro de negocios y actividades corporativas en la Ciudad de México, lo que ha incrementado la demanda de espacios comerciales y, con ello, las rentas del suelo.
4. *Servicios (rentas secundarias)*. La oferta de servicios en Santa Fe, como educación, salud y entretenimiento, ha aumentado el atractivo de la zona hasta promover la demanda de viviendas y espacios comerciales.

5. *Políticas de desarrollo urbano (renta diferencial urbana y de monopolio)*: La implementación de incentivos fiscales y programas de promoción económica ha estimulado la inversión y contribuido a la valorización del suelo.

Otro factor clave fue la desregulación del mercado inmobiliario en la Ciudad de México en los años noventa, cuando el gobierno federal y local introdujeron reformas que facilitaron la venta de terrenos públicos a empresas privadas. Como resultado, el valor del suelo en zonas como Santa Fe se disparó, lo que le permitió a los desarrolladores privados obtener grandes beneficios al adquirir terrenos a bajo precio y revenderlos a precios elevados una vez urbanizados.

El GPU de Santa Fe recibió un importante apoyo político tanto de los regentes como de los jefes de Gobierno de la Ciudad de México, quienes vieron en este proyecto una oportunidad para estimular la economía y atraer inversión extranjera. La aprobación de permisos, la especulación y la eliminación de restricciones normativas, muchas veces en favor de desarrolladores allegados al poder, fueron los mecanismos utilizados para apropiarse de las rentas de suelo.

En Puerto Madero, los factores determinantes de la captura de rentas incluyen:

1. *Ubicación estratégica (renta diferencial I)*. Puerto Madero se sitúa en una franja exclusiva, cerca del centro histórico y en la costa del Río de la Plata, lo que lo convierte en un área atractiva para el desarrollo.
2. *Renovación y desarrollo urbano (rentas diferenciales I y II)*. La transformación de terrenos abandonados en áreas residenciales, comerciales y de entretenimiento atrajo una fuerte inversión e incrementó la demanda de terrenos para la especulación.
3. *Infraestructura y servicios de calidad (renta diferencial II)*. El desarrollo incluyó infraestructuras modernas como avenidas, parques y espacios públicos, además de servicios de alta calidad que aumentaron el atractivo de la zona y las rentas de suelo.
4. *Valor patrimonial y arquitectónico (renta diferencial I)*. La combinación de edificios históricos y nuevas construcciones distintivas,

como el Puente de la Mujer, otorga a Puerto Madero un atractivo cultural y turístico significativo.

5. *Seguridad (renta diferencial I)*. La cuidadosa planificación y la percepción de seguridad en la zona han incrementado la demanda de espacios, especialmente entre sectores de alto poder adquisitivo.

La venta escalonada de terrenos permitió al Gobierno de Buenos Aires capturar parte del valor de las rentas, aunque la especulación favorecida por las autoridades y los incentivos fiscales para atraer inversión beneficiaron en gran medida a los inversionistas privados.

En suma, la apropiación de las rentas del suelo en los GPU de Santa Fe y Puerto Madero responde a una combinación de factores económicos, políticos sociales y urbanos. En ambos casos, la flexibilización de restricciones urbanísticas y la liberalización del mercado inmobiliario permitieron que los desarrolladores especularan con la compra de terrenos a bajo costo, revendiéndolos posteriormente a precios elevados bajo la justificación de una “planeación inadecuada”. La falta de una normativa sólida y una gestión estatal rigurosa facilitó el proceso de apropiación privada de rentas en cada uno de estos megaproyectos.

A partir del análisis realizado, se sugieren las siguientes recomendaciones para mejorar la planificación y gestión de futuros GPU:

1. *Desarrollo de planes maestros integrales*. Elaborar planes de desarrollo que incorporen perspectivas de diferentes disciplinas desde el inicio, con el establecimiento de objetivos claros y mecanismos de adaptación a lo largo del proyecto.
2. *Fortalecimiento de la gestión pública*. Capacitar a funcionarios y equipos técnicos en enfoques interdisciplinarios y en herramientas de gestión, planificación y control.
3. *Implementación de mecanismos de participación ciudadana*. Involucrar a la comunidad y a grupos de interés en las etapas de planificación, ejecución y evaluación, para fomentar la transparencia y la legitimidad del proyecto.
4. *Diseño de políticas de inclusión social*. Garantizar que los proyectos contribuyan a reducir la desigualdad y promover la equidad,

para evitar la exclusión y el desplazamiento de poblaciones vulnerables.

5. *Promoción de la sostenibilidad ambiental.* Integrar criterios ecológicos en todas las fases del proyecto, para priorizar la conservación de recursos naturales y la mitigación de impactos ambientales.
6. *Establecimiento de mecanismos de captura de plusvalías.* Implementar herramientas fiscales y financieras que permitan al Estado recuperar parte de las ganancias generadas y destinarlas a inversiones en infraestructura y servicios públicos.
7. *Fomento de la colaboración público-privada responsable.* Diseñar acuerdos que beneficien al interés público, con cláusulas claras de responsabilidad y mecanismos de rendición de cuentas.

Conclusiones

Los grandes proyectos urbanos (GPU) tienen el potencial de transformar positivamente las ciudades y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En el caso latinoamericano representan, además, intervenciones capaces de detonar el desarrollo en zonas atrasadas. Sin embargo, su éxito depende en gran medida de la capacidad para abordarlos desde una perspectiva interdisciplinaria que integre conocimientos y prácticas de diversas áreas para generar sinergias y garantizar la participación de todos los actores involucrados.

Para que estos GPU contribuyan a desarrollar ciudades, deben orientarse hacia el crecimiento cohesivo de las urbes y mantener su identidad para lograr una integración urbana que evite la fragmentación del territorio. Esto implica diseñarlos bajo premisas que prevengan el aislamiento de los sectores de altos ingresos, desalienten la preferencia por el automóvil sobre el transporte público y fomenten la interacción social dentro de la ciudad. La normativa específica es una herramienta clave para alcanzar estos objetivos, siempre que sea rigurosa, adaptable y evolucione conforme avanza el proyecto.

El análisis de Santa Fe y Puerto Madero evidencia que la falta de coordinación entre disciplinas, la ausencia de normativas sólidas y la deficiente

gestión estatal conduce a resultados que favorecen intereses privados sobre el bien común, como se observó en estas zonas. La especulación inmobiliaria, la captura indebida de rentas del suelo y los impactos sociales y ambientales negativos son consecuencias de una planificación y gestión inadecuadas. Por lo tanto, es esencial promover enfoques interdisciplinarios en la planeación urbana, fortalecer la gestión pública, garantizar la transparencia y la participación ciudadana, y establecer políticas públicas efectivas que orienten el desarrollo urbano hacia la sostenibilidad y la equidad.

Para ello, y como parte de los hallazgos de este trabajo, observamos que es crucial identificar los “momentos detonantes de rentas”. Estos reflejan dos fases importantes: primero, la gran obra “ancla” que inicia el desarrollo y comienza a incidir en la renta del suelo; y segundo, un detonante que, a medida que el proyecto progresa, supera la normativa inicial y dispara las rentas de suelo. Este segundo detonante, que puede ser una obra icónica como una plaza comercial, un elemento de transporte o un desarrollo inmobiliario emblemático, requiere ajustes normativos para evitar que los beneficios queden exclusivamente en manos de desarrolladores privados. Una regulación oportuna puede asegurar que el impacto económico se distribuya de manera justa entre los diversos actores urbanos.

El papel del Estado en la captura de las rentas de suelo debe orientarse hacia el beneficio colectivo para asegurar que los excedentes económicos derivados del desarrollo no sean absorbidos exclusivamente por intereses privados. Para ello, el Estado dispone de varias herramientas que podrían incluir:

- *Impuestos y tasas.* Implementación de impuestos progresivos al suelo y a la propiedad, que reflejen su valor real.
- *Captación de las rentas de suelo.* Mecanismos para que el Estado recupere parte de las ganancias generadas por el incremento en el valor del suelo debido a inversiones públicas.
- *Desarrollo y venta de propiedades.* Participación directa del Estado en el desarrollo inmobiliario, para asegurar que los proyectos atiendan necesidades sociales.
- *Regulaciones, zonificación, multas y mecanismos de seguimiento.* Establecimiento de normativas claras que orienten el uso del suelo y evi-

ten la especulación; estas deben ir acompañadas de medidas punitivas, distribuyendo facultades a las instituciones correspondientes.

- *Licencias y concesiones.* Control estricto sobre las licencias de construcción y operación, para garantizar que se alineen con el interés público.
- *Asociaciones público-privadas (APP).* Diseño de acuerdos transparentes y equitativos que definan claramente las responsabilidades y beneficios para cada parte, donde cualquier persona pueda acceder a esa información.

La aplicación eficiente y clara de estos mecanismos tiene como objetivo garantizar una distribución justa de los beneficios, financiar servicios públicos, controlar la especulación y promover un desarrollo urbano equilibrado y sostenible. Además, se recomienda que estos proyectos cuenten con el respaldo legislativo de una zonificación clara, especificaciones sobre el precio de venta de terrenos (basado en el cambio de uso de suelo), un cronograma de urbanización en etapas y condiciones para la construcción en cada lote. Esto podría complementarse con sanciones, incluyendo la expropiación de predios si no se cumplen los acuerdos establecidos, para evitar que las rentas del suelo queden exclusivamente en manos privadas.

Finalmente, como ya se mencionó, estos proyectos no solo deben planificarse y ejecutarse desde la óptica del desarrollo urbano, sino también incluir la comprensión de elementos fundamentales que afectan y moldean la vida urbana, por sus implicaciones en la planificación de futuras ciudades y con ello complementar los limitados componentes políticos, urbanos o económicos que este texto puede suponer. Los grandes proyectos urbanos deben ser concebidos como oportunidades para construir ciudades más inclusivas, resilientes y sostenibles, de modo que reflejan la diversidad y las necesidades de sus habitantes. Solo a través de la colaboración interdisciplinaria y el compromiso con el interés público se podrán alcanzar estos objetivos y aprovechar plenamente su potencial transformador.

Referencias

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2012). Decreto que contiene el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la "Zona Santa Fe" de los programas delegacionales de desarrollo urbano para las delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa de Morelos. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.
- Balderas Segura, C. A. y Cisneros Sosa, A. (2023). *Apropiación de la renta del suelo en grandes proyectos urbanos: Los casos de Santa Fe y Puerto Madero*. UAM-A.
- Borja, J. y Castells, M. (1998). *Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus.
- Corporación Antiguo Puerto Madero (1999). *1989-1999: Un modelo de gestión urbana*. Lariviere.
- Geisse Grove, G. (1979). *Renta de la tierra, heterogeneidad urbana y medio ambiente*. CEPAL.
- Gobierno de Argentina. (s/f). *Historia*. Portal Oficial del Estado Argentino. <https://www.argentina.gob.ar/administracion-general-de-puertos/institucional/historia>
- Gobierno del Distrito Federal (2004). Decreto que modifica al programa parcial de desarrollo urbano de la zona de Santa Fe, de la delegación Cuajimalpa de Morelos. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.
- Gobierno del Distrito Federal (2005). Decreto por el que se modifican los siguientes programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano: El programa parcial de desarrollo urbano de la zona de Santa Fe, delegación Álvaro Obregón. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.
- González Escamilla, R. (2023, 5 de abril). *Sobre Santa Fe* [Entrevista de C. A. Balderas Segura].
- Jaramillo González, S. (2008). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Universidad de los Andes.
- Moderna Buenos Aires (2017). *Plan Maestro de Desarrollo Urbano para Puerto Madero*. <https://www.modernabuenosaires.org/proyectos-urbanos/plan-maestro-de-desarrollo-urbano-para-puerto-madero>
- Novelo Sánchez, S. V. (2014). *Forma urbana y movilidad en Santa Fe*. UAM-A.
- Ramírez, E. (2011, 1 de julio). Precios de terrenos, por los cielos. *El Economista*.
- Santiago, E. (2022, 12 de septiembre). FGR quiere inmuebles de Santa Fe, sin pagar. *Real Estate*. <https://www.realestatemarket.com.mx/noticias/mercado-inmobiliario/38953-fgr-quiere-inmuebles-de-santa-fe-sin-pagar>
- Unda Gutiérrez, M. (2022, 24 de junio). El predial en México: ¿Por qué se recauda tan poco? *Vivienda Infonavit*. <https://revistavivienda.infonavit.org.mx/2022/06/24/el-predial-en-mexico-por-que-se-recauda-tan-poco/#:~:text=A%20pesar%20de%20que%20la,recauda%20en%20el%20contexto%20internacional>
- Unidad de Sistemas de Información Geográfica (USIG). (ca. 1997). *Ciudad autónoma de Buenos Aires: Puerto Madero* [Mapa]. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Página oficial: <https://tinyurl.com/5wcuyfb3>