

Instrumentos de gestión de proyectos urbanos del siglo XXI

AVANCES Y CONTRADICCIONES DEL DESARROLLO URBANO EN BUENOS AIRES

MANAGEMENT TOOLS FOR THE 21ST CENTURY URBAN PROJECTS

ADVANCES AND CONTRADICTIONS IN URBAN DEVELOPMENT IN BUENOS AIRES

INSTRUMENTOS DE GESTÃO DE PROJETOS URBANOS DO SÉCULO XXI

AVANCES E CONTRADIÇÕES DO DESENVOLVIMENTO URBANO EM BUENOS AIRES

Daniela Szajnberg

Arquitecta Magíster en Planificación Urbana y Regional. Directora Proyecto UBACyT - Universidad de Buenos Aires, Argentina.
danielaszajnberg@yahoo.com

Noel Luna

Arquitecta Especialista en Planificación Urbana y Regional, Becaria FADU-UBA, Argentina

Anabella Roitman

Arquitecta, Becaria FADU-UBA, Argentina

Colaboradores *

Florencia Atadía, Maximiliano Sánchez, Florencia Szejn y Jesica Erdfarb

Recibido: 06 de Noviembre de 2013

Aprobado: 11 de Marzo de 2014

Resumen

Partiendo de contradicciones, de objetivos y estrategias de desarrollo urbano en intervenciones urbanísticas fragmentarias territorialmente selectivas de áreas de oportunidad inmobiliaria, concretadas mediante Proyectos Urbanos e instrumentos de gestión asociados, difundidos en ciudades latinoamericanas de contexto neoliberal de fines del siglo XX, este artículo reflexiona sobre la evolución y adecuación de dichos instrumentos en función de requerimientos, tendencias y enfoques emergentes en el contexto regional neoinstitucionalista de varias ciudades latinoamericanas en el siglo XXI.

Una de estas operaciones urbanísticas alternativas emergentes es la de la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado, la cual lleva trece años en esa misma ciudad, con continuidades y rupturas modélicas en cuanto al abordaje de la gestión del desarrollo urbano y la evolución del Proyecto Urbano y los instrumentos de gestión urbanística asociados.

Palabras clave: Instrumentos de planificación y gestión urbanística, Desarrollo urbano, Proyectos urbanos, Nuevos paradigmas urbanísticos, Corporación Buenos Aires Sur.

Abstract

Starting from contradictions of objectives and strategies of urban development in relation to the large fragmented city planning interventions, localized in selective opportunity areas, according to real estate targets, concretized by Urban Projects and associated management tools, spread in Latin American cities in the neo-liberal context of the late twentieth century, this article reflects on the evolution and adaptation of these instruments depending on requirements, emerging trends and approaches in the regional neo-institutionalist context of many Latin American cities in the XXI century.

One of these emerging alternative urban operations was conducted by the Buenos Aires South Corporation State Society, which carries thirteen years in the same city, with continuities and ruptures in terms of exemplary approach to managing urban development and evolution of Urban Projects and its management instruments.

Keywords: City planning and urban management tools, Urban development, Urban projects, New urban paradigms, Buenos Aires South Corporation State Society.

Resumo

De contradições, objetivos e estratégias de desenvolvimento urbano em intervenções fragmentárias áreas urbanas geograficamente alvo de oportunidade imobiliário, concretizados por Projetos Urbanos e ferramentas de gestão associados, distribuídos em cidades latino-americanas de contexto neoliberal do final do século XX, este artigo reflete sobre a evolução e adaptação desses instrumentos em função das exigências, as novas tendências e abordagens em várias cidades latino-americanas neoinstitucionalista o contexto regional do século XXI.

Uma destas operações urbanísticas alternativas emergentes é a de a Corporação Buenos Aires Sur Sociedade do Estado, a qual leva treze anos nessa mesma cidade, com continuidades e rupturas modélicas em quanto ao abordagem da gestão do desenvolvimento urbano e a evolução do Projeto Urbano e os instrumentos de gestão urbanísticas associados.

Palavras-chave: Instrumentos de planificación e gestão urbanística, desenvolvimento urbano, projetos urbanos, novos paradigmas urbanísticos, Corporação Buenos Aires Sur.

* Pasantes de investigación, FADU-UBA, Argentina.

Apreciaciones preliminares sobre “desarrollo urbano” y “proyecto urbano”

La noción de “desarrollo” ha sido vinculada a corrientes económicas cuyo arco va desde los idearios liberales hasta los keynesianos de fuerte presencia estatal en la conducción del desarrollo. Con el tiempo, y según las preocupaciones dominantes en cada época,¹ se diversificaron sus acepciones según los diferentes paradigmas difundidos por organismos públicos internacionales, siendo el último cuarto del siglo xx un muestrario de esta evolución: “desarrollo humano”, “desarrollo social”, “desarrollo urbano”, “desarrollo sustentable” y “desarrollo local”. A comienzos del siglo xxi, las agendas de organismos públicos internacionales, organizaciones no gubernamentales, naciones y demás territorios de distintos niveles jurisdiccionales, están imbuidas por esta heterogeneidad de acepciones, siendo la tendencia actual imbricarlas.

Por ejemplo, a la noción de “desarrollo local” se le atribuye el uso de herramientas que incrementen la competitividad económica, la cohesión social, la sostenibilidad ambiental y la capacidad innovadora y adaptativa, por parte de gobiernos “locales” a fin de generar desarrollo (Quetglas, 2008).

Daniela Szajnberg

Arquitecta y Magíster en Planificación Urbana y Regional. Directora Proyecto UBACyT “Los instrumentos de planificación y gestión en la agenda urbanística del siglo XXI”, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires (FADU-UBA). Docencia universitaria en grado (Planificación Urbana, Morfología Urbana, Dirección y Legislación de Obra) y posgrado (Teorías Urbanas, Paradigmas Urbanos en Maestría en Planificación Urbana y Regional, Programa Cursos de Actualización Profesional, e invitada en Especialización en Historia y Crítica de la Arquitectura y el Urbanismo, FADU-UBA; Seminarios sobre política urbanística, ordenación del territorio y desarrollo urbano en Programa FI-SI-FADU y Universidad Complutense de Madrid-UBA).

Noel Luna

Arquitecta y Especialista en Planificación Urbana y Regional. Becaria de Investigación, Proyecto UBACyT “Los instrumentos de planificación y gestión en la agenda urbanística del siglo XXI” y docente de Planificación Urbana en Carrera Arquitectura, FADU-UBA. Consultora y autora de artículos y ponencias en su especialidad.

Anabella Roitman

Arquitecta. Becaria de Investigación, Proyecto UBACyT “Los instrumentos de planificación y gestión en la agenda urbanística del siglo XXI” y docente de Planificación Urbana en Carrera Arquitectura, FADU-UBA. Consultora y autora de artículos y ponencias en su especialidad.

En la década de los setenta se refería a Desarrollo Urbano desde un enfoque integral de la ciudad. Por ejemplo, Landa (1976) alude al “desarrollo urbano” en relación con las dimensiones urbanas físicas, económicas y sociales, teniendo en cuenta las circunstancias de expansión física y demográfica asociadas al incremento de la actividad productiva y de las condiciones socioeconómicas de los residentes, junto al mejoramiento del medioambiente y la preservación de las buenas condiciones de funcionamiento de las ciudades, persiguiendo el balance entre todas las dimensiones. Esta noción fue reinterpretada en los años ochenta para definir los lineamientos de políticas públicas que promovieron transformaciones territoriales en áreas urbanas deterioradas y subutilizadas, con potencial de oportunidad para insertar algunas ciudades en la por entonces conocida como “red global de ciudades”. Resultando, que la noción de “desarrollo urbano” que primó en el periodo neoliberal de fin del siglo xx colocó el foco en intervenciones urbanísticas que gravitaron sólo en áreas de oportunidad, a costa de agudizar las condiciones de inequidad socio-espacial existentes. Enfoque cuestionado en la actualidad, no sólo por el contexto neodesarrollista que condiciona las políticas urbanas del siglo xx en algunas regiones del mundo, como la latinoamericana, sino también desde marcos teóricos, operativos y éticos

¹ Aceleración de la urbanización con inequidad socio-espacial, condicionantes y riesgos de recursos ambientales, etcétera.

como los de la sustentabilidad y el Derecho a la Ciudad,² según los cuales no debe primar la economía como indicador del grado de desarrollo sino también una diversidad de componentes: la social abordada desde la educación, el acceso a la vivienda y el empleo, la cultura y su identidad local, y la descentralización de la administración y el poder.

La búsqueda del “desarrollo urbano” ha sido uno de los argumentos de los “planes y proyectos urbanos”, orientados según el paradigma urbano y sesgo político-ideológico de cada época, junto a objetivos y metas de “desarrollo urbano”. El Proyecto Urbano suele aplicarse a dos tipos de situaciones territoriales: tierras e inmuebles con vacancia de uso³ y otras desafectadas de usos obsoletos o degradadas socio-ambientalmente, abandonadas o subutilizadas, que requieren acciones de recuperación, renovación o rehabilitación. Y operativamente ha dado lugar a dos tipos de intervenciones: las que lo hacen en lo que se conoce como la ciudad nueva (en tierras vacantes urbanas o suburbanas), siguiendo el paradigma urbanístico del Movimiento Moderno, y en gran medida a tendencias de descentralización administrativa y funcional de gran parte de las grandes ciudades; y las que intervienen en lo que se conoce como “ciudad existente”, según la corriente que prioriza la preservación, refuncionalización o puesta en valor del patrimonio cultural urbano.

Desde el punto de vista de su gestión, no es casual que el “proyecto urbano” haya proliferado en una época en que el mundo tendía a desregularse y liberalizarse (desde los años ochenta, con auge en los noventa del siglo xx. De hecho, la innovadora figura de gestión que adoptaron los “proyectos urbanos” es la de las agencias o corporaciones de articulación público-privada o público-público de distintos niveles jurisdiccionales, que además de un más amplio y diverso espectro asociativo⁴ le permiten una mayor independencia de las instancias gubernamentales centralizadas y descentralizadas, al constituirse como organismos generalmente autárquicos. Se suelen financiar a través de las propias operatorias que gestionan, procurando minimizar la superposición de competencias de diversos organismos públicos en una misma área de intervención, evitando los obstáculos que acostumbra presentar el régimen jurídico-administrativo estatal ordinario. Su constitución extraordinaria requiere aprobación legislativa bajo el fundamento de requerirse intervenir en áreas de oportunidad o con necesidad de optimizar acciones para su desarrollo prioritario.

Hay consenso en que este instrumento es un poderoso mecanismo de transformación y ordenamiento de fragmentos de ciudades, que articulan dispositivos de diseño urbano con estrategias

vinculando la voluntad pública con la iniciativa privada a través de acuerdos de gestión, normativa e inversión de gran complejidad. Aunque también son numerosas las críticas a algunos impactos socio-espaciales que alteran la calidad urbano ambiental. Por ejemplo, De Solá Morales i Rubió (2008) define al “proyecto urbano” por lo siguiente: sus efectos territoriales más allá de su área de actuación, su carácter complejo e interdependiente de su contenido, superación de la mono-funcionalidad y mezcla de usos, usuarios, ritmos temporales y orientaciones visuales; su escala intermedia susceptible de ser ejecutada a corto plazo, su carga voluntarista de hacer arquitectura de la ciudad, independiente de la de los edificios, y su componente público importante en la inversión y los usos colectivos. Lungo (1998) refiere a la imposibilidad de afectación de toda un área urbana, y que interviniendo en un área selectiva estas grandes operaciones urbanas asumen la forma de programas de intervención a través de acciones urbanas de nivel intermedio que por su integración impactan en el desarrollo de una ciudad. Reese (2006) destaca el potencial de la articulación público-privada, el aprovechamiento de oportunidades estratégicas y la gestión ad hoc. Murillo (2004) postula que la preponderancia del “proyecto urbano” focalizado territorialmente y construido sobre la base de la explotación de rentas diferenciales de suelo plantea la ventaja de concretar acciones, pero con la contraparte de profundizar la fragmentación socio-territorial. Etulain (2009) sostiene que generalmente el “proyecto urbano” contribuye a que lo urbano se transforme en decorado de consumo turístico, relegándose el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes de los cascos históricos degradados, resultando ciertas experiencias cuestionadas por sus efectos de polarización. Y que no se debe sustituir el Plan por el Proyecto, sino dotarlo de funcionalidad operativa, impulsando operaciones ancla y condiciones para los agentes privados sin sustituir el interés social por el privado, ni la lógica política por la empresarial.

La primera experiencia en la materia en Argentina, paradigmática en la región latinoamericana, fue la urbanización Puerto Madero, perteneciente a una generación de “proyectos urbanos” imbuidos del modelo difundido desde países desarrollados involucrados en el proceso neoliberal de reestructuración económica mundial y globalización de las últimas dos décadas del siglo xx. Contexto en el cual varias ciudades procuraron posicionarse mediante técnicas de “marketing urbano” e innovadoras formas de gestión de sus intervenciones urbanas, bajo una perspectiva del “desarrollo urbano” fragmentaria y sectorial, que canalizaría el aprovechamiento de oportunidades urbanísticas para la realización de capitales financieros e inmobiliarios con la mayor rentabilidad económico-financiera posible, en un periodo en el que se buscaron mecanismos de promoción del sector privado ante el déficit del público. Etulain (2009) identifica tres modelos de gestión predominantes: el de países con economía de mercado más desarrollada (Estados Unidos e Inglaterra),⁵ el de países desarrollados con mayor presencia estatal y tradición

2 Se adopta aquí el enfoque de Derecho a la Ciudad difundido en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, según la cual es definido como el usufructo equitativo de las ciudades bajo los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social, interdependiente de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, suponiendo la inclusión de derechos como: seguridad social, salud pública, agua potable, energía eléctrica, transporte público, alimentación, vestido y vivienda adecuada; trabajo con equidad, educación pública de calidad, cultura, información, participación política, respeto a minorías, acceso al desarrollo, al medio ambiente sano, disfrute y preservación de recursos naturales, entre otros.

3 Esto puede darse dentro del ejido urbano consolidado o en consolidación (lotes baldíos) tanto como en el borde periurbano con tendencias de expansión urbana. Pudiéndose las considerar tierras de especulación inmobiliaria.

4 Siendo de gran relevancia la figura de agentes como el “desarrollador”.

5 Centrados en corporaciones de desarrollo y zonas empresariales que propicia el “desarrollo urbano” a través de la desregulación, eliminando los controles de planificación, fiscales y financieros de las empresas desarrolladoras, que han dado resultados de desarrollo económico con escasa integración urbana y perfiles sociales exclusivos y elitistas.

de planificación (Europa central)⁶ y el de países subdesarrollados (como el caso latinoamericano).⁷

Adecuaciones del Proyecto Urbano a las condicionantes territoriales y de época

A los paradigmáticos “proyectos urbanos” gestionados a través de las figuras jurídico-administrativas e instrumentos de vanguardia de fines del siglo xx, como las revitalizaciones y re-funcionalización de antiguas infraestructuras industriales, ferroviarias o portuarias en Baltimore y Docklands,⁸ le siguieron numerosas experiencias de similar configuración espacial y de gestión, como las de Bilbao o la del Portal del Bicentenario en Chile.

En Argentina, este modelo de “desarrollo urbano” a través de ese tipo de “proyecto urbano” caló profundo en la última década del siglo xx en consonancia con las recetas neoliberales. A comienzos de los años noventa el municipio de la Ciudad de Buenos Aires propició capacitación e intercambios entre funcionarios locales y referentes de las experiencias europeas en boga por entonces.⁹ Y las organizaciones no gubernamentales, correspondientes a las colegiaturas y asociaciones profesionales locales, organizaron a solicitud de la Corporación Antigua Puerto Madero Sociedad Anónima (CAPMSA) el Concurso Nacional de Ideas para Puerto Madero en el año 1991, siendo esta experiencia la primera y las más paradigmática en América Latina, pues no sólo cambió la fisonomía de la ciudad, sino que operó como una difusor de este modelo proyectual y de gestión en ciudades de varios países de la región.

Este “proyecto urbano” apuntó a renovar en etapas un área obsoleta por el cese de las actividades ferro-portuarias mediante intervenciones de rehabilitación y refuncionalización de los antiguos *docks* y la producción de nuevas superficies de suelo urbanizable al otro lado de los diques, constituyendo un nuevo barrio urbanizado de ciento setenta hectáreas con usos residenciales, de oficinas, servicios, comercios¹⁰ y nuevos espacios públicos (calles y parques), que generó una nueva centralidad (más bien expansión de la existente) en una localización ribereña privilegiada para

el desarrollo inmobiliario, entre el área central tradicional y la reserva ecológica. La corporación administradora y promotora de este gran “proyecto urbano”, Corporación Antigua Puerto Madero Sociedad Anónima, fue constituida bajo la forma jurídico-administrativa de sociedad anónima, con los beneficios que la flexibilidad de ese formato conllevaría, y originalmente se constituyó mediante dos accionistas: el Estado nacional, propietario de las tierras, y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, gestor de la normativa urbanística¹¹ necesaria para la concreción del proyecto, ante su organismo legislativo. El activo inicial de la operatoria se constituyó por transferencia de las tierras involucradas desde los organismos del Estado nacional que detentaban su tenencia¹² a la Corporación Antigua Puerto Madero Sociedad Anónima. Tierras óptimas a efectos proyectuales y operacionales, ya que constituían un conjunto de predios contiguos de dominio de un único propietario estatal, además de estar desafectadas legalmente de su uso precedente y desocupadas, sin habitantes a erradicar, desalojar o relocalizar. Y sin competencia de otros grandes emprendimientos inmobiliarios que pudieran afectar su velocidad de comercialización o distraer la capacidad de inversión de grandes desarrolladores. Sobre los resultados e impactos hay mucha letra escrita por parte de referentes académicos, técnicos, políticos, desarrolladores, mediáticos, etc., pero las coincidencias radican en que:

- Se cumplió el objetivo de reposicionar la ciudad en el concierto de “ciudades globales” cuya lógica es la de obtener espacios privados y públicos altamente calificados, y alto estándar de locales con atractivos para la industria del turismo receptivo internacional.
- Económicamente la operatoria resultó exitosa: incidió positivamente en la dinámica de la industria de la construcción, con efectos multiplicadores en el periodo de construcción, canalizando inversiones nacionales e internacionales; y ni siquiera en los periodos de crisis nacional e internacional se paralizaron las obras privadas ni las públicas en el polígono de acción de la Corporación Antigua Puerto Madero Sociedad Anónima; la totalidad de los terrenos fueron vendidos y construidos.
- Para algunos el espacio físico y social resultó perfecto, como nueva oferta para las actividades de residencia, consumo y esparcimiento de las élites acomodadas. Para otros, en un ícono de inequidad socio-espacial, por la permanencia de una villa de emergencia lindera sin urbanizar y un nuevo asentamiento precario que continúa densificándose.¹³
- Otra crítica: en algún momento estuvo previsto que con la recuperación de toda la operatoria podría urbanizarse la Villa 31 y ejecutarse una solución vial pendiente a la falta de conexión entre las autopistas norte y sur de la ciudad. Pero ello no se concretó, y la realización de nuevas calles vehiculares y peatonales, así como de parques y plazas de alto estándar

6 Con una concepción inter-escalar, con mayor integración de los proyectos al marco regulatorio y urbanístico, agregando mecanismos de participación social, con resultados de desarrollo económico pero también social y urbano-ambiental.

7 Que generalmente transforman el sector de intervención en enclaves de desarrollo económico elitistas, sin suficiente capacidad estatal de control e inversión en obra pública para profundizar estas operatorias de modernización.

8 *Baltimore Inner Harbour* en Estados Unidos en la década de los setenta y *Docklands* en Londres en la de los ochenta.

9 Con auspicio del Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo viajaron hacia Inglaterra y España y se recibieron en Buenos Aires misiones de expertos europeos en contrapartida, viabilizando un convenio con el Ayuntamiento de Barcelona para realizar un Plan Maestro, del que luego se desprendió el “proyecto urbano” para urbanizar Puerto Madero.

10 Combinando tejidos urbanos de densidad media (*docks* refuncionalizados) con otros de altísima densidad (torres), y convocando la participación de prestigiosos proyectistas y diseñadores nacionales e internacionales.

11 Inicialmente se obtuvo la normativa de preservación histórica del área de los *docks*, y en el año 1997 la normativa específica para incluir al barrio completo en el Código de Planeamiento Urbano de la ciudad.

12 Principalmente la Administración General de Puertos.

13 Villa 31 Padre Mugica al norte de Puerto Madero, y asentamiento Rodrigo Bueno al sur.

realizadas dentro del 66 % del predio destinado a espacio público, benefician casi exclusivamente a los usuarios con poder adquisitivo alto que prevalecen en el lugar.

La mayoría de los “proyectos urbanos” ejecutados bajo el paradigma neoliberal presentaron impactos conocidos como “gentrificación”, con su consecuente expulsión de la población pre-existente en las inmediaciones que se adecuó al nuevo estándar económico, además de generar al interior de los barrios revitalizados una homogeneidad socio-poblacional de estándar alto y medio-alto, por el aumento de precios del suelo, reforzado por las condiciones excluyentes del diseño de los espacios privados y públicos.

La eclosión de crisis estructurales en países en vías de desarrollo, como los latinoamericanos hacia finales de la década de los noventa y principios del nuevo milenio, y la crisis financiera y “burbuja inmobiliaria” que afectó a gran parte de los países desarrollados de Europa y también a los Estados Unidos, ha determinado un nuevo contexto internacional en el siglo xxi, al cual se están adecuando los sectores económicos privados y las políticas públicas, entre ellas las urbanísticas. Los cambios más notorios se evidencian en los países en vías de desarrollo de la región latinoamericana, especialmente los sudamericanos, que vienen transitando este proceso tempranamente en el siglo xxi, con una retracción del escenario neoliberal y una movilidad hacia escenarios neo-institucionalistas y neo-desarrollistas que están obrando como campo de cultivo de nuevas experiencias, con rupturas y continuidades respecto de los paradigmas precedentes, con enfoques de carácter más progresista respecto de las implicancias del DU y las políticas para alcanzar sus objetivos. El PU ya no parte exclusivamente de áreas de oportunidad para la realización de capitales financieros e inmobiliarios y la materialización de espacios calificados para élites homogéneas de alto estándar, constituyendo enclaves urbanos desintegrados del resto de la ciudad, sino que empiezan a conocerse experiencias que aprovechando los beneficios de las figuras jurídico-administrativas de gestión bajo la forma de corporaciones y agencias de composición mixta, procuran dar respuesta a nuevas demandas, respondiendo a la necesidad real de lograr la integración urbana socio-espacial de áreas sujetas a ocupación informal y deterioro físico de las construcciones en desuso.¹⁴

La idea rectora del polígono de intervención donde el “proyecto urbano” adquiere continuidad territorial y edilicia cambia en el nuevo siglo, y avanza hacia la búsqueda de mayor inclusión social, equidad territorial y sustentabilidad ambiental. Varias intervenciones en países suramericanos en la primera década del siglo xxi comenzaron a reconvertir sus áreas degradadas, y hay experiencias de integración urbana de la ciudad planificada y formal con la espontánea e informal, con mayor compromiso por la redistribución de plusvalías generadas por intervenciones urbanísticas y otras políticas públicas, hacia sectores urbanos con menor potencial para el “desarrollo urbano” que los preferidos por el capital desarrollador inmobiliario.

14 Problemática que se profundizó aquejando a las grandes ciudades latinoamericanas desde el último tercio del siglo xxi.

Casos referenciales que desafían la lógica de mercado traduciendo el modelo de proyecto urbano europeo de fin del siglo xx a la escena latinoamericana del siglo xxi

América Latina, y particularmente la región suramericana, está transformándose en un laboratorio de ensayo y difusión de experiencias de “proyectos urbanos” y en un menú heterogéneo y ecléctico de instrumentos urbanísticos que intentan desafiar la lógica de mercado del modelo de “proyecto urbano” neoliberal transpolado desde los países desarrollados a fin del siglo xx. Algunos ejemplos emblemáticos son las derivaciones del programa Favela Bairro (Río de Janeiro-Brasil, 1994-2004) y del Estatuto de la Ciudades (a nivel nacional brasileño), el modelo Medellín y su Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) (Colombia, 2003-2007) y el Metrocable de Caracas (Venezuela, 2001-2010). Proyectos integrales y obras de diversa naturaleza y envergadura (vial, tierra, vivienda, transporte) regidas por perspectivas de “desarrollo urbano” tendientes a recuperar áreas marginales para integrarlas al resto de la ciudad con criterios de equidad y justicia socio-espacial. La ciudad argentina de Buenos Aires también cuenta en el siglo xxi con una experiencia indicativa de tales tendencias, la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado (CBASSE) creada para revertir los valores desfavorables de indicadores de “desarrollo urbano” del sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), destacándose que:

- La variación poblacional intercensal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires decrece con distribución desigual en detrimento del sur,¹⁵ desaprovechando áreas subocupadas que no logran reposicionarse de su condición estigmatizada por malas condiciones ambientales y de inseguridad.¹⁶
- El sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presenta un crecimiento de los hogares con carencias de servicios: en 2001 había 1.100 hogares sin suministro de agua por red pública conectada directamente a su domicilio, mientras que en 2010 se registraron 4.6518 (“Censo Nacional de Población y Vivienda”, 2013).

15 Entre 2001 y 2010 la tasa de variación poblacional argentina fue de 10,6, la del Área Metropolitana de Buenos Aires 14,1, la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital del país, 4,1. En una de las principales unidades jurídico-administrativas conocida como comuna, la Comuna 4 ubicada en el sur de la ciudad (históricamente vinculadas a la vocación industrial que fue de las actividades más deterioradas por el modelo neoliberal), fue de 1,6, con el agravante de que la población no residente en villas decreció a una tasa de -6,3 mientras que se duplicó la cantidad de población en villas.

16 Mientras el sur de la ciudad presenta grandes extensiones con densidad poblacional baja y medio-baja a pesar de contar con buenos estándares relativos de cobertura de infraestructura básica, el norte acentúa su densidad poblacional y edilicia, con impactos negativos sobre la infraestructura cloacal, de agua potable, vial y de energía eléctrica entre otras.

- En el sur prevalecen los predios vacantes permeables a usurpaciones¹⁷ y sufrió gran caída de la actividad industrial a finales del siglo xx, escasos servicios y retracción comercial.
- Cuenta con numerosas barreras urbanísticas configuradas por grandes equipamientos, algunos obsoletos, déficit de servicios comunitarios y conectividad intra-territorial.
- Presenta históricamente altos índices de deterioro ambiental sobre el borde del Riachuelo.
- Entre 2003 y 2012 disminuyó en un 20 % la brecha entre los precios del suelo de las zonas norte y sur de la ciudad,¹⁸ resultando positivo para los propietarios del suelo del sur, pero negativo para posibles operatorias de vivienda de interés social o emprendimientos productivos, con riesgo de expulsión de la población de escasos recursos económicos.¹⁹

La Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado corresponde a una generación de instrumentos de gestión conocidos como corporaciones, empresas o agencias de “desarrollo urbano” utilizadas tanto por políticas neoliberales como las del contexto latinoamericano actual, neoinstitucionalistas y neodesarrollistas, con diferentes objetivos y medios. Teniendo en común, al menos desde lo discursivo y sus fundamentos, el objetivo del “desarrollo urbano” de los sectores urbanos subutilizados y deteriorados.

En Argentina, el paradigma de fin de siglo xx se posicionaba desde las oportunidades de algunos territorios para la generación de desarrollos inmobiliarios rentables, a través de los cuales se generarían recursos para reinvertir en “desarrollo urbano”, dando como resultado productos como la urbanización de Puerto Madero a través de una corporación que articuló recursos públicos y privados. El paradigma de comienzos del siglo xxi, inspirado en experiencias de latitudes latinoamericanas, se posiciona desde el enfoque del Derecho a la Ciudad, ya no partiendo exclusivamente de territorios de oportunidad sino desde aquellos con necesidades básicas insatisfechas, requiriendo fuertes aportes del sector público, mediatizados por empresas o corporaciones que reafirman la voluntad estatal de protagonizar activamente la valorización del suelo urbano en términos de calidad de vida. De modo que la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado fue creada aprovechando la oportunidad que este tipo de instrumentos conllevaría en procura de revertir o mitigar las tendencias regresivas de “desarrollo urbano” del sur de la ciudad.

Es posible identificar cuatro etapas en el devenir de la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado detalladas a continuación:

17 La Villa 21-24 pasó de 10.822 habitantes en 1991 a 16.108 en 2001 y 29.782 en 2010. El asentamiento Rodrigo Bueno pasó de 356 habitantes en 2001 a 1.795 en 2010 (“Censo Nacional de Población y Vivienda”, 2013).

18 Según el documento “Evolución de la equitatividad del suelo” (2013), en 2003 el suelo del norte valía 2,9 veces más que el del sur y en 2012 2,3.

19 Como ocurrió en ciudades como San Salvador de Bahía en Brasil, bajo la premisa de revalorización para promoción turística, o como temen que acontezca en Río de Janeiro en relación con las obras de los próximos eventos internacionales.

Periodo 1998-2000: formulación y aprobación legislativa

Tras años de debate legislativo sobre la modalidad de este instrumento de desarrollo económico-territorial, con jurisdicción en el polígono ubicado al sur de las avenidas Alberdi-Directorío-San Juan,²⁰ se optó por la figura de sociedad estatal bajo la forma de una corporación a cargo de un directorio. Los medios de prensa destacaban entonces:

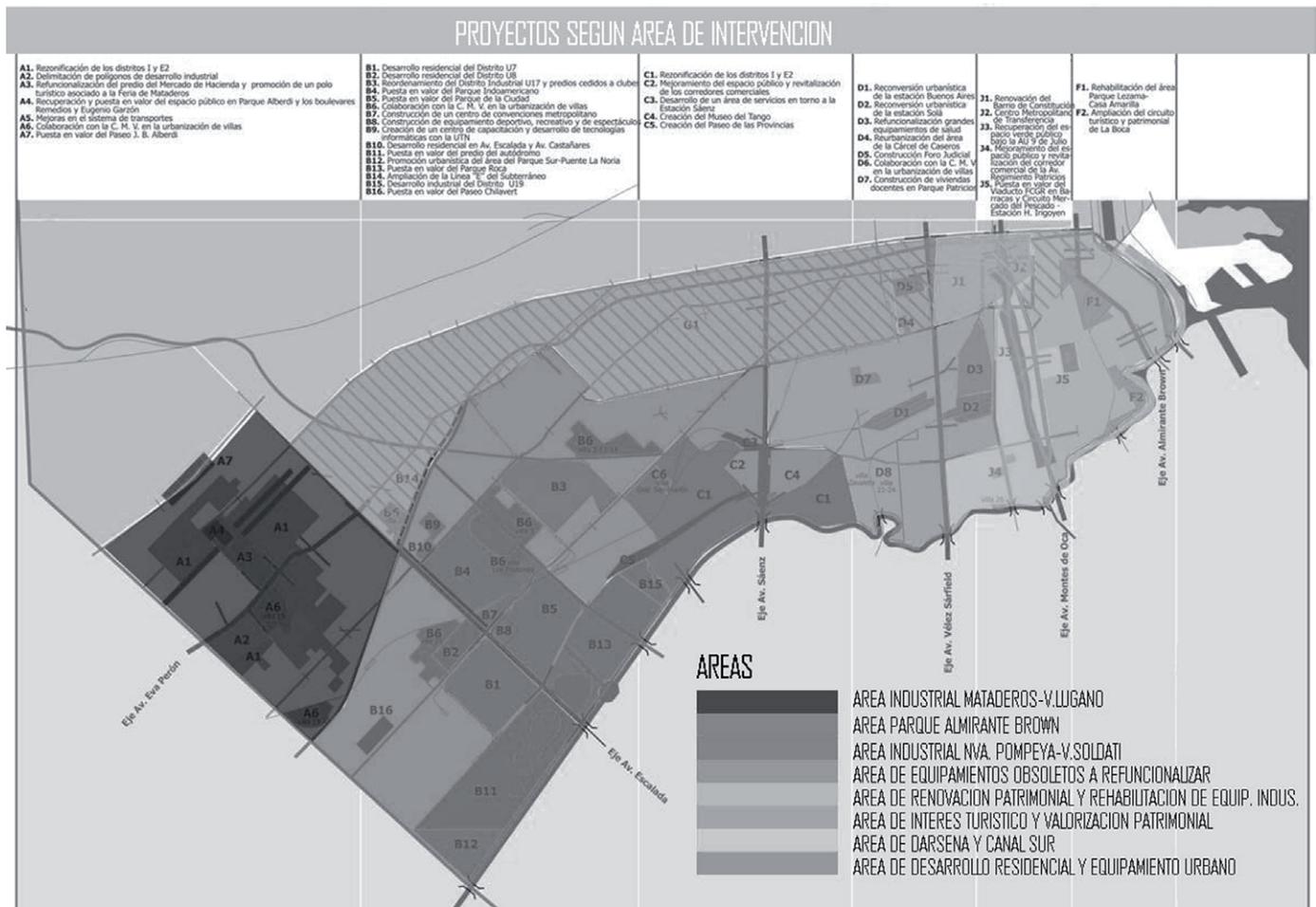
- Que la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado estaría en manos del gobierno porteño pudiendo el sector privado adquirir hasta el 49 % de la participación societaria, y que su objetivo no sería realizar buenas inversiones para aumentar el capital como el de Puerto Madero, sino impulsar la zona más desatendida de la ciudad a fin de transformarla en un polo de desarrollo económico y urbanístico a través de un plan estratégico que canalizaría inversiones privadas y públicas, compensando las desigualdades zonales dentro de la ciudad (“Presentan la Corporación del Sur”, 2000).
- Que los fondos de la venta y alquiler de bienes se invertirían en infraestructura, mejoramiento de espacio público y transformación del tejido urbano, aunque los inmuebles no serían cedidos definitivamente sino transferidos en fideicomiso, pudiendo el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires recuperarlos de no ser vendidos o si fuera necesario. Y que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires financiaría la operación inicial de la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado, habiéndose evaluado la posibilidad de capitalizarla vendiendo parte de sus acciones en la Corporación Antiguo Puerto Madero Sociedad Anónima (“Una sociedad se encargará del desarrollo del sur de la ciudad”, 2000).
- Que el rol del Estado como desarrollador inmobiliario y disparador de estrategias de transformación de espacios públicos, infraestructura y equipamiento en áreas postergadas, requeriría fomentar la participación comunitaria local (“Corporación Buenos Aires Sur. ¿Un nuevo Puerto Madero?”, 2000).

Finalmente, en el contexto de la gestión de gobierno de sesgo progresista que se iniciaba por entonces,²¹ la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado fue creada según una ecuación equilibrada entre las visiones de una ciudad socialmente justa y económicamente competitiva con el fin de regenerar el área más deprimida de la ciudad. El territorio asignado a la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado es de una superficie aproximada de 6.850 hectáreas y sería, para la época, el polígono de acción más extenso, con mayor cantidad de población y mayor grado de complejidad de gestión que se habría asignado para manejar una corporación o agencia estatal de “desarrollo urbano” de estas características.

20 Un tercio de la superficie de la ciudad, 800.000 habitantes, y los valores socio-territoriales de menor rango en la ciudad.

21 La cual sólo perduró hasta 2004 con serias dificultades de gobernabilidad que derivaron en su culminación anticipada.

Figura 1. Proyectos según área de intervención



Fuente: figura elaborada por los autores con fuente en la Corporación Buenos Aires Sur (2001).

A través de la Ley 470/2000²² se declaró el Área de Desarrollo Sur en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como herramienta para el desarrollo económico-territorial del sur, que articularía los sectores público y privado en un plan de desarrollo. Su único accionista fue (y sigue siendo) el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y se previó que recibiera en fideicomiso como único activo inmuebles de dominio privado del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el sur, contando inicialmente con un acotado presupuesto para gastos operativos de personal y funcionamiento, que podría ir complementándose con los beneficios de las operaciones sobre dichos inmuebles (ventas, alquileres, fideicomisos de garantía para acceder a crédito financiero, concesiones de uso, desarrollos inmobiliarios, emprendimientos productivos, etc.). Las funciones previstas para este instrumento son: administración y valorización de inmuebles de dominio privado del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en su área de acción, generación y promoción de desarrollos inmobiliarios, industriales, comerciales y de explotación de servicios públicos, administración de un fondo fiduciario para el desarrollo

del sur, promoción de interacción entre actividad pública e iniciativa privada en el desarrollo de proyectos, promoción de incentivos fiscales, financieros y urbanísticos, gestión de financiamiento a través de fideicomisos y constitución de un banco de tierras.

Acorde a la esencia de instrumentos como esta corporación, imbuida aún del paradigma de fines del siglo XX, al inicio de su gestión la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado partió del reconocimiento de las siguientes fortalezas de la zona sur: disponibilidad de espacios vacantes, proximidad al área central, proyectos viales subterráneos, identidad cultural con importante patrimonio arquitectónico e histórico, crecimiento de algunas ramas productivas de nueva generación, ventajas para invertir como la promoción de adicionales de edificabilidad en la normativa urbanística, la posibilidad de realizar convenios urbanísticos en distritos industriales, exenciones de tasas de servicios y derechos de construcción, entre otros beneficios fiscales.

22 Sancionada el 5 de agosto del año 2000 por la legislatura de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires.

Periodo 2000-2004: puesta en marcha e implementación

En su puesta en marcha se estructuró mediante un directorio de composición análoga a la de las fuerzas partidarias legislativas de la ciudad. Administrativamente se organizó a través de una gerencia general y dos técnicas: una de Desarrollo Urbanístico y otra de Desarrollo Económico, lo que se reflejó en un plan de acciones inicial con fuerte sesgo urbanístico (Programa Anual de Acciones 2001) con estrategias para orientar las acciones futuras mediante áreas de intervención y ejes de desarrollo económico-territorial y dos programas: de Identificación, Asignación de Destino Urbanístico y Saneamiento de Inmuebles de Dominio Privado del GCBA y de Identificación de Áreas de Oportunidad e Inmuebles con Valor Estratégico de Propiedad de otros Actores Públicos y Privados. Las áreas y unidades de intervención fueron organizadas de la siguiente manera:

- Área Industrial Mataderos-Villa Lugano (actual Comuna 9)²³
- Área Parque Almirante Brown (actual Comuna 8)²⁴
- Área Industrial Nueva Pompeya-Villa Soldati (actual Comuna 4)²⁵
- Área de equipamientos obsoletos a refuncionalizar o relocalizar Áreas bajo autopistas: 9 de julio sur, 25 de mayo, AU7
- Área de interés turístico y valorización patrimonial de La Boca²⁶
- Desarrollo residencial o equipamiento urbano²⁷
- Área dársena sur

- 23 Rezonificación de los distritos industriales I y E2 a usos residenciales, delimitación de polígonos de desarrollo industrial, refuncionalización del predio del Mercado de Hacienda y promoción de un polo turístico asociado a la Feria de Mataderos, puesta en valor del espacio público en el Parque Alberdi y los boulevares Remedios y Eugenio Garzón, mejoras en el sistema de transporte, colaboración con la Comisión Municipal de la Vivienda en la urbanización de villas.
- 24 Desarrollo residencial del distrito U7 y el U8, reordenamiento del distrito industrial U17 y predios cedidos a clubes, puesta en valor del Parque Indoamericano y del predio del Parque de la Ciudad, colaboración con la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) en la urbanización de villas, construcción de centro de convenciones metropolitano, equipamiento deportivo, recreativo y de espectáculos, creación de centro de capacitación y desarrollo de tecnologías informáticas, desarrollo residencial en avenida Escalada y avenida Castañares, puesta en valor del autódromo y el Parque Roca, promoción del área Parque Sur-Puente La Noria, ampliación de línea E de subterráneo y desarrollo industrial distrito U19.
- 25 Rezonificación de distritos I y E2, revitalización del espacio público y los corredores comerciales, desarrollo de un área de servicios en torno a la estación ferroviaria Sáenz, creación del Museo del Tango y creación del Paseo de las Provincias.
- 26 Rehabilitación del Parque Lezama-Casa Amarilla y ampliación del circuito turístico patrimonial de La Boca.
- 27 Desarrollos residenciales en el área de influencia de avenidas San Juan y Directorio, aprovechamiento urbanístico de terrenos remanentes de expropiación, realización inmediata de inmuebles e inmuebles con aptitud productiva.

- Recuperación y puesta en valor del espacio público y los espacios verdes²⁸
- Rehabilitación del barrio de Constitución

Esta planificación fue alterada por la crisis estructural nacional (económica, financiera, social, de gobernabilidad) de los años 2001-2002 a partir de la que se retrajeron los mercados, las operaciones inmobiliarias y la obra pública.²⁹ El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires redireccionó sus prioridades hacia la contención de la emergencia social,³⁰ lo que agregado a un contexto de ajuste presupuestario influyó en que las estrategias previstas para la flamante Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado quedaran postergadas, surgiendo otros escollos políticos internos³¹ y dificultando a la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado la factibilidad de contar con su propio "banco de inmuebles".³² Pero la principal señal del retroceso de la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado en la agenda política del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires fue la pérdida de autonomía otorgada al momento de su aprobación legislativa como organismo autárquico, ya que hacia fines de 2003 pasó a depender de un área del gobierno local, la Secretaría de Desarrollo Económico, con su correspondiente modificación de estatuto societario.³³

Periodo 2004-2007: crisis y profundización de su estancamiento

A la desfavorable situación relativa al padrón de inmuebles que la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado esperaba recibir en transferencia para constituir su propio fideicomiso y la crisis estructural del país, se sumó un nuevo institucional externo a la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado.³⁴ Como sostiene Mignaqui (2010), la coyuntura econó-

- 28 Espacios verdes de acceso libre, vía pública, actividades, áreas y edificios de valor patrimonial.
- 29 En un contexto de revueltas sociales y renuncia anticipada del presidente del país.
- 30 En diciembre de 2003 se modificó la Ley 1251 que transformaba la Comisión Municipal de la Vivienda en Instituto de la Vivienda, autorizándolo a constituir su "banco de tierras e inmuebles" de dominio del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y disponer de ellos para desarrollar planes de vivienda.
- 31 La fragilidad institucional dificultaba la confianza intra-gubernamental y conllevó restricciones a la transferencia de inmuebles, adecuándose la normativa por la que la Escribanía de la Ciudad requeriría precisiones sobre beneficios previstos por cada proyecto en cada inmueble, disminuyendo el potencial extraordinario de gestión del instrumento.
- 32 Banco que tras un estudio pormenorizado reveló que sólo el 44 % de los inmuebles presentaban aptitud para ser implicados en proyectos, y una ínfima proporción de ellos sería accesible de forma inmediata. Ya que todos requerían de acciones de saneamiento dominial y de situaciones de tenencia u ocupación precaria o con largos plazos de vigencia de contratos de alquiler o concesión de uso vigentes, además de contar con algunos con pasivos ambientales de altísimo costo de mitigación y litigios judiciales que retrasarían indefinidamente la transferencia.
- 33 Incluso la transición, la presidencia del directorio, quedó a cargo ad honorem del Secretario de Desarrollo Económico.
- 34 En ocasión de una tragedia ciudadana, que derivó en la destitución por juicio político del jefe del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, reemplazado provi-

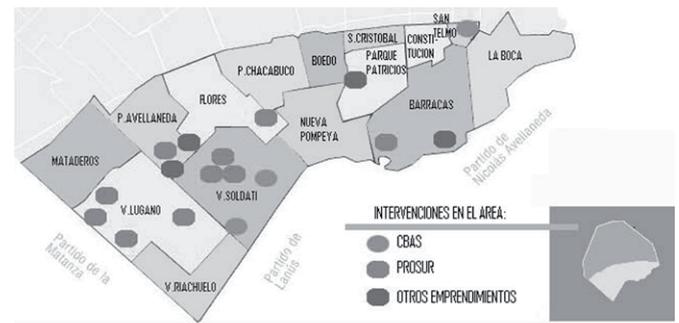
mica³⁵ y la inestabilidad política crecientes, así como también la relación de competencia de las distintas áreas gubernamentales con recursos y presupuesto para ejecutar las obras públicas necesarias respecto de la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado,³⁶ generaron un gran cúmulo de obstáculos que no permitieron seguir adelante las iniciativas previstas en el programa de acciones; por lo que podemos calificar al periodo precedente, 2001-2004, e incluso hasta el 2007, como un periodo de incubación de proyectos, con algunas excepciones en las que se ejecutaron algunas acciones, dispersas, aleatorias y discontinuas,³⁷ propulsadas por una mayor agilidad en los procesos licitatorios y de adjudicación de obras, tal como señala Mignaqui (2010). La obra de mayor relevancia en más de un lustro de funcionamiento de la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado fue el Centro Industrial Sur inaugurado en 2006 en un inmueble que debió comprar la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado al no disponer del banco de inmuebles propio.³⁸

Periodo desde 2007: reorientación de objetivos y readecuación de estrategias y medios

A nivel nacional se venía experimentando un fuerte proceso de cambio del contexto económico, político, productivo y social a partir del nuevo gobierno asumido desde 2003, con un cambio radical del sesgo de la política macroeconómica, ahora de carácter neoinstitucionalista y neodesarrollista, cuyos primeros efectos se visualizaron a partir de 2005³⁹ en la dinamización del mercado inmobiliario privado y en materia de obra pública.

Por otra parte, a fines de 2007 se dio en la ciudad una nueva gestión de gobierno local, de sesgo ideológico de derecha, en sintonía político-partidaria contraria a la del gobierno nacional, que retomó la percepción del sur de la ciudad como área de oportunidad para el desarrollo de emprendimientos y valorización inmobiliaria y explicitó su interés por priorizar acciones políticas en dicho sector. En la práctica estas intenciones y acciones resultaron azarosas y desarticuladas, con dificultades en su viabilidad de gestión.⁴⁰

Figura 2. Mapa de intervenciones



Fuente: Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado (2013).

No obstante, algunas obras y acciones han tenido lugar durante este periodo por diversos motivos. Siguiendo la información oficial, en la actualidad (Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado, 2013) computamos diecisiete de diversa envergadura y complejidad: cuatro intervenciones distribuidas en tres barrios, siete intervenciones del Programa PROSUR Hábitat distribuidas en cinco barrios y siete emprendimientos de otro tipo distribuidos en cuatro barrios.⁴¹ Algunos de ellos son: puesta en valor de equipamiento deportivo y recreacional del Parque Roca,⁴² segunda etapa del Centro Metropolitano de Diseño,⁴³ nuevo equipamiento educativo universitario,⁴⁴ estación terminal

soriamente por su vice-jefe, lo que dejó a la deriva gran parte de las definiciones pendientes de la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado hasta que la ciudad volvió a contar con un nuevo Jefe de Gobierno electo a partir del año 2007.

- 35 En la que no sólo se habían paralizado las inversiones y la dinámica productiva e inmobiliaria. La salida de la convertibilidad cambiaria dejó un mercado con restricciones para el retiro de dinero de los bancos, a raíz de lo cual era imposible contar con tasaciones reales de los inmuebles y con inversores en un escenario de inestabilidad financiera.
- 36 Como por ejemplo ocurría entre la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado y el Instituto de la Vivienda.
- 37 La únicas operaciones relevantes efectuadas por la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado entre 2002 y 2003 fueron la convocatoria a un concurso de ideas urbanísticas para el área de Mataderos –proyecto no concretado– y la venta de un inmueble a una asociación gremial de médicos que ya lo estaba usando bajo concesión para usos sociales, deportivos y recreativos. Y en 2004 se convocó otro concurso de ideas urbanísticas, para el predio del ex Parque de la Ciudad en Villa Soldati –proyecto tampoco concretado–, y participó de un convenio entre la Fundación Madres de Plaza de Mayo y el Instituto de la Vivienda para poner en marcha una planta de producción de paneles prefabricados para viviendas de interés social.
- 38 Donde funciona un hotel de industrias con casi veintiocho mil metros cuadrados cubiertos y nueve mil doscientos metros cuadrados descubiertos, ofertados entre trece empresas (calzado, farmacéutica, alimentos) mediante mecanismos de *leasing*, compra o alquiler.
- 39 Con continuidad y profundización en su línea político partidaria y con dos años de gobierno por delante, hasta el 2015.

- 40 Como ocurre con la propuesta de relocalizar funciones activas de equipamientos hospitalarios públicos neuropsiquiátricos en el barrio de Barracas para instalar allí un centro cívico, proyecto que no pudo concretarse a pesar de la realización de varios concursos de ideas urbanísticas para la zona (Centro Cívico y Parque Lineal del Sur).
- 41 Siete barrios con intervenciones y ocho sin intervenciones, con prevalencia del suroeste (comunas 8 y 9).
- 42 Para el desarrollo de actividades y espectáculos deportivos y culturales (Copa Davis de tenis, recitales, escuela pública de tenis y escuela pública de ajedrez), siendo el sector C administrado por la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado.
- 43 Inaugurada su primera etapa en 2001, y declarado en 2007 Área de Protección Histórica N.º 7 por la Legislatura porteña, este emprendimiento de catorce mil metros cuadrados refuncionaliza el antiguo mercado de pescado en una incubadora de proyectos de industrias creativas que termina siendo, en el año 2010, un emprendimiento del Ministerio de Desarrollo Económico.
- 44 Sede del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires: proyecto licitado en 2012, en una parcela de cuatro mil metros cuadrados, en el Parque de las Victorias para construir dos mil metros cuadrados en cuatro pisos.

de ómnibus de media y larga distancia⁴⁵ y el Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR Hábitat).⁴⁶

En relación al Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano Hábitat (PROSUR Hábitat), en 2007 se traspasaron funciones del Instituto de la Vivienda (IVC) a la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado para que dicho programa atendiera las necesidades de urbanización de las villas y asentamientos precarios dentro de su polígono de acción. Y más allá de las implicancias de vaciamiento de funciones del Instituto de la Vivienda de la Ciudad⁴⁷ significó un cambio radical del eje de la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado, la cual ya no impulsaría operaciones priorizando la perspectiva desde las áreas de oportunidad sino desde las áreas problemáticas, con consecuencias positivas pero también negativas al no poder garantizar la generación de recursos propios para invertir en la urbanización completa de las villas, iniciándose un círculo vicioso que limitaría su potencial como herramienta de gestión de “proyectos urbanos” con alto impacto y grado de sinergias⁴⁸ limitando las posibilidades del “desarrollo urbano” necesario.

Algunas conclusiones interpretativas en torno a la

45 En predio administrado por la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado donde una empresa privada ejecutará obras y administrará su gestión desde 2015. Prevé conectarse a la red de subterráneos y carriles exclusivos de transporte público (Metrobus).

46 Implementado en la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado desde 2008, con la articulación de otras áreas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a las que en 2011 se sumó la Secretaría de Hábitat e Inclusión dependiente del Ministerio de Desarrollo Urbano, persigue la transformación de los asentamientos informales del área sur en barrios formales a través de acciones que se implementan mediante procesos participativos: obras de infraestructura, equipamientos, soluciones habitacionales y saneamiento ambiental, promoción de actividades sociales y comunitarias, gestión de tierras y regularización de la tenencia, gerenciamiento de proyectos, gestión de la adecuación del marco normativo, capacitación para inserción laboral de jóvenes y trabajo comunitario.

47 Ahora a cargo de la urbanización de villas fuera del polígono de acción de la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado (solamente la denominada Carlos Mugica en el barrio Retiro excluyendo los asentamientos precarios no consignados como villas con nomenclatura urbanística de Distrito U31). Y continuaría manejando la magra porción de programas que no tenían que ver con villas.

48 En los seis años del horizonte, de ocho previstos por el Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR Hábitat) para transformar la problemática de hábitat del sur de la ciudad, sólo se han concretado las siguientes obras: en la Villa 1-11-14 se relocalizaron en 2008 algunas familias para permitir la realización de las obras de ampliación de la avenida Perito Moreno; en 2009 en el barrio INTA (ex Villa 19) se inauguraron una salita de primera infancia y una sala donde funciona un centro de atención primaria de la salud, seis familias escrituraron sus viviendas y se abrieron algunas calles y mejoraron algunos frentes de las casas sobre las mismas; en la Villa 20 se inauguró un polideportivo; en la Villa 21-24 se construyó un salón de usos múltiples, se refaccionó la fachada de un comedor y se construyó una plaza. En 2012 se licitaron obras de infraestructura para el asentamiento Los Piletones, donde se efectuaron las siguientes acciones y obras en el espacio bajo-autopista: plaza seca, sucursal del Banco Ciudad y una oficina de orientación y denuncias. Además de obras como: sala de prevención de adicciones, edificio para el desarrollo de pequeños emprendimientos productivos y capacitación, y reparaciones en el polideportivo existente.

experiencia de la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado en la ciudad de Buenos Aires

También el artículo contrapone experiencias en una misma ciudad, originadas y desarrolladas en dos contextos temporales distintos, en localizaciones linderas, con sus respectivas corporaciones de gestión, cada una representativa de los paradigmas de la época de su formulación e implementación. Aunque con escalas, dinámicas, complejidades y estructuras territoriales diferentes entre sí (el de la Corporación Antiguo Puerto Madero Sociedad Anónima –Puerto Madero– más homogéneo en todo sentido, y el de la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado –en el sur de la ciudad– de mayor heterogeneidad, tanto física como social), y diferentes con relación al resto de la ciudad de Buenos Aires.

La experiencia de la Corporación Antiguo Puerto Madero Sociedad Anónima en una versión más pura, en términos referenciales, de su patrón de desarrollo urbano, y el caso de la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado en una versión más heterogénea ya que fue concebida bajo el paradigma neoliberal⁴⁹ pero puesta en marcha e implementada al inicio de un nuevo paradigma emergente y gradualmente en vías de consolidación en los periodos subsiguientes (2001-2004 y los subsiguientes).⁵⁰ En este sentido, la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado es un ejemplo atípico, porque lleva en su carga “genética” ambos paradigmas, lo que de por sí presupone una situación contradictoria. Por ejemplo, al tener que evaluar el desempeño de un instrumento de “desarrollo urbano” en un periodo específico pero con los valores de los indicadores pensados para un momento histórico diferente.

Otra contradicción tiene que ver con el viraje de la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado desde su originario perfil urbanístico,⁵¹ gradualmente minimizado en las etapas posteriores al año 2004, hacia una vocación más difusa, que va desde el impulso de algunas pocas intervenciones de gran envergadura, aunque de dudoso impacto económico territorial significativo, hasta otras que superponen funciones gubernamentales de manera insuficientemente coordinada, y otras incidentales y desproporcionadas en relación con el gasto público que implica el sostenimiento de un organismo de tal magnitud.⁵²

Otra gran contradicción: no se sabe si este tipo de instrumento es el más conveniente para gestionar, competitiva y operativamente, un territorio tan amplio (en superficie y en cantidad de población), que fue concebido como “área de desarrollo

49 En tiempos en que el mismo era excluyente y aún predominante en el periodo 1998-2000 cuando la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado estaba siendo plasmada.

50 En tiempos en que los contextos neoliberal y neoinstitucionalista coexisten y están precisamente en fricción en América del Sur, aparentemente el primero en recesión y el segundo emergente, aunque sin consolidarse aún.

51 Lo que se transparenta en los contenidos de su primer Programa de Acciones.

52 Más aún cuando las pequeñas obras y acciones estarían actualmente bajo jurisdicción de las comunas porteñas descentralizadas, al menos desde el año 2012.

prioritario” en el Código de Planeamiento de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con incentivos que resultaron insuficientes para atraer las inversiones previstas a ese territorio⁵³ y que además presenta una complejidad de gestión del suelo muy superior al caso de Corporación Antiguo Puerto Madero Sociedad Anónima, porque los inmuebles de dominio privado del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires dentro del polígono de acción de la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado tienen una distribución absolutamente dispersa, y en su mayoría, están ocupados o con situaciones irregulares de tenencia, lo que dificulta su factibilidad de gestión. Además de ser muy pocos los de superficie y estado conveniente para el tipo de operaciones de desarrollo urbano necesarios, y que además requieren de procedimientos de saneamiento dominial y de tenencia mucho más engorrosos que con los que se encontró la Corporación Antiguo Puerto Madero Sociedad Anónima cuando emprendió la gestión de la urbanización de Puerto Madero. Del mismo modo, en el caso de inmuebles de dominio privado dentro del polígono de acción de la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado, es enorme la cantidad de actores propietarios con diversidad de situaciones dominiales y estado, muchos de ellos constituidos por un tejido social consolidado y arraigado y numerosas actividades residenciales y productivas activas, o en situación de abandono. Siempre ha resultado muy difícil para la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado operar con mecanismos como los de las zonas de gerenciamiento concertado.⁵⁴

Finalmente, otra gran contradicción es que cuando se declara un “área de desarrollo prioritario” como lo es la zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no resulta pertinente seguir promoviendo desde el sector público la radicación de inversiones en otro polígono de acción en un territorio aún más atractivo por sus condiciones intrínsecas de localización y calificación espacial, como es el barrio de Puerto Madero. La competencia entre la Corporación Antiguo Puerto Madero Sociedad Anónima y la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado en tal sentido podría calificarse de desleal, y a la vez un ejemplo de cómo el sector estatal no es un actor homogéneo, sino más bien atravesado muchas veces por metas y estrategias territorialmente contradictorias.⁵⁵

53 Premios en mayor edificabilidad en ciertos distritos y posibilidad de cambio de norma en casos específicos, así como eximición de pago de derechos de construcción y algunas tasas municipales en caso de radicar emprendimientos dentro del polígono declarado como área de desarrollo prioritario.

54 De hecho, por este motivo no se ha tenido aún éxito con este tipo de operatorias con propietarios privados ni con el proyecto de revitalización y expansión del área turística y patrimonial de La Boca, ni con el programa de rehabilitación de edificios de valor patrimonial en el barrio de Constitución, que serían intervenciones que realmente transformarían positivamente el sureste de la ciudad.

55 De hecho, el barrio de Puerto Madero continuó protagonizando la dinámica inmobiliaria y de la industria de la construcción de la ciudad, absorbiendo las inversiones de mayor porte, en tanto otros barrios de la zona norte y oeste como Palermo y Caballito las de porte medio-alto. Siendo significativamente menor el desempeño de la zona sur en tal sentido. Puerto Madero no sólo absorbió, y continúa haciéndolo, la mayor parte de inversiones en desarrollos inmobiliarios nacionales e internacionales, sino también una importante cuota de la inversión en obra pública, destinada a la concreción de nuevos espacios, plazas y parques altamente calificados en zonas residenciales de consumo, oficinas y esparcimiento de alto estándar para las nuevas élites acomodadas. A modo de referencia, en el periodo en que la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado seguía casi paralizada en cuanto a la recepción de inversiones y obras relevantes, Puerto Madero recibía entre los

Como señala Mignaqui (2010), la concurrencia de intereses, la disputa por la asignación social de la tierra vacante, así como la disparidad de criterios para la localización de los emprendimientos y de integración socioterritorial de la población de menores recursos, generaron permanentes conflictos. Los proyectos elaborados en el periodo de puesta en marcha de la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado tenían dos premisas de trasfondo: diversificar la oferta residencial para sectores medios y medio-altos de modo de no seguir alentando la auto segregación socio-espacial del sur como asiento ineludible de todas las soluciones habitacionales formales e informales de los sectores socioeconómicos más pobres y así lograr mayor heterogeneidad socio-territorial, y mantener la mayor cantidad de espacios aptos para actividades productivas posibles, en un momento en que la dinámica inmobiliaria y las tendencias y preferencias de otras áreas gubernamentales indicaban lo contrario. Mignaqui (2010) resalta que no sólo la fragmentación intra-municipal sino también la concurrencia de otros organismos extra-locales con jurisdicción en el área de acción de la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado, muchas veces hacían primar la lógica de la competencia y la discordancia de intereses, estrategias y acciones, en lugar de la concurrencia, complementariedad y concordancia que construyeran escenarios sinérgicos para el desarrollo integral del postergado sur de la ciudad. A la discontinuidad de gestión y disparidad de voluntades políticas de los integrantes del Directorio de la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado,⁵⁶ se le sumaron nuevos actores públicos constituidos por organismos con sus propios objetivos, capacidades, intereses y área de competencia, como la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) a nivel supra,⁵⁷ o las sub-unidades territoriales conocidas como Comunas 8, 9, 4, 7, 5, 3 y 1,⁵⁸ con los que no siempre prima el espíritu colaborativo como se observa en sus medios de comunicación web.

De modo tal, que más allá de las intenciones que originaron este instrumento para el “desarrollo urbano” del área más postergada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los objetivos y estrategias de la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado aún no se han concretado, y por las tendencias pasadas y actuales parecieran distar de cumplirse, evidenciando así las contradicciones de la agenda urbana de desarrollo de la ciudad de Buenos Aires y la fragilidad de los instrumentos para un “desarrollo urbano” eficaz y sustentable en escenarios de fragilidad institucional y ausencia de capacidad y voluntad política real de gobiernos locales como el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para cumplir con las metas de “desarrollo urbano” sugeridas desde ámbitos de confluencia internacional como las Naciones Unidas y el Foro Urbano Mundial.

años 2005 y 2008 inversiones por aproximadamente doce miles de millones de dólares absorbiendo cincuenta y cinco proyectos con la construcción de cuatro millones de metros cuadrados de obra (*Reporte Inmobiliario*, 2009).

56 Fueron numerosos los cambios internos de la Corporación Buenos Aires Sociedad del Estado en sus trece años de funcionamiento: de autoridades del Directorio, de su estatuto y estructura gerencial y equipos técnicos, de objetivos y estrategias, entre otros.

57 Creada en el año 2006, con jurisdicción en el territorio de la cuenca que abarca el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y catorce municipios.

58 Unidades con autoridades electas por voto directo de los ciudadanos en relación con la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que están funcionando desde hace dos años.

Reflexiones para el debate sobre la agenda urbana de desarrollo en América Latina

Asumiendo la acepción comprehensiva del concepto de “desarrollo urbano” explayada inicialmente, y que las ciudades evolucionan mediante procesos espontáneos –formales e informales– y también planificados, la colaboración que este artículo propone como contribución al debate sobre la agenda urbana de desarrollo focaliza el “proyecto urbano” como uno de los tipos de intervención difundidos últimamente en las ciudades y sus instrumentos de gestión (agencias o corporaciones de “desarrollo urbano”), habida cuenta de su incidencia⁵⁹ en el cumplimiento o incumplimiento de las metas de desarrollo que cada ciudad se haya planteado.

Con avances y no sin pocas contradicciones, el “proyecto urbano” y sus instrumentos de gestión, entre otros, la agencia o corporación, los bancos de tierras, las áreas de desarrollo prioritario y los fondos de financiamiento del desarrollo urbano, han evolucionado en el transcurso de al menos dos paradigmas de su contexto disciplinar (el campo urbanístico) y sus correspondientes contextos epocales, primero el neoliberal y luego, ya en el siglo *xxi*, la transición gradual con avances y retrocesos del contexto neoinstitucionalista y neodesarrollista. Hemos expuesto cómo ha evolucionado tanto el “proyecto urbano” como sus instrumentos de gestión en ambos contextos y paradigmas, y cuáles están siendo las principales diferencias de acuerdo a la localización regional de su implementación, ya que mientras en los países desarrollados, actualmente en crisis estructural irresuelta, las dinámicas vinculadas a este tipo de intervenciones urbanas están paralizadas o evolucionan de acuerdo a los patrones de “desarrollo urbano” y gestión heredados del contexto neoliberal de fines del siglo *xx*, en algunos países en vías de desarrollo, con énfasis en aquellos que están adoptando políticas de carácter neoinstitucionalista y neodesarrollista como alternativa al modelo neoliberal,⁶⁰ como los de América del Sur, se están registrando varias experiencias de “proyectos urbanos” y sus instrumentos de gestión como las corporaciones, manteniendo algunos elementos característicos de este tipo de instrumentos e incorporando otros de acuerdo a los nuevos enfoques emergentes en materia de “desarrollo urbano” en sintonía con las premisas del Derecho a la Ciudad.

Esto implica una transición en la que el tiempo dirá si se creará un instrumento de “desarrollo urbano” nuevo, o si en su esencia seguirá siendo el mismo pero adecuado al nuevo contexto. Entre tanto, cualquier experiencia de implementación que se indague presenta avances positivos pero también contradicciones. Algunas intrínsecas, es decir, del desempeño del instrumento propiamente dicho, y otras extrínsecas más bien relacionadas a las amenazas y oportunidades con las que su proceso de implementación vaya interactuando.

Las experiencias enunciadas como parte de un inventario en construcción para el siglo *xxi* (brasileras, venezolanas, colombianas), así como la detallada en profundidad en este artículo para la ciudad de Buenos Aires, en Argentina, fueron elegidas porque precisamente presentan todas estas aristas, y sirven a modo indicativo y de fundamento empírico de la hipótesis relativa a la emergencia gradual de nuevos patrones de intervención urbana en general y urbanística en particular, desde los enfoques alternativos del “desarrollo urbano” sustentable y con equidad que estarían emergiendo y difundiendo en América Latina (principalmente en América del Sur) en consonancia con los contextos neoinstitucionalistas y neodesarrollistas emergentes.

De hecho, si bien se han identificado principalmente esos casos noveles, parciales, incompletos y con todo tipo de contradicciones, características de la implementación de nuevos instrumentos o la readecuación de viejas recetas a los nuevos contextos, resultaría relevante debatir en el ámbito del Foro Urbano Mundial si este proceso urbano contemporáneo al que refiere este artículo es generalizable a toda América del Sur y a un radio regional más amplio como el de América Latina. Así mismo, resulta superlativo reflexionar acerca de la conveniencia de replicar en otras ciudades de América Latina las “buenas prácticas” que surjan del conocimiento y análisis de dichas experiencias, asumiendo las contradicciones y lecciones aprendidas por el momento (que seguramente se incrementarán aceleradamente en los próximos años) y el valor de la herencia que dejan los territorios, procesos y actores involucrados en ensayar estas nuevas experiencias alternativas incipientes de políticas urbanas en procura de un desarrollo urbano sostenible con mayores niveles de equidad que las que se replicaban y difundían a fines del precedente siglo.

Es por ello que el artículo intenta aportar al debate una información base, su análisis y reflexiones al respecto sobre actuales instrumentos urbanísticos que puedan aportar positiva o negativamente al desarrollo urbano sostenible, según cómo sean aplicados en sus contextos, de acuerdo al juego de intereses y relaciones de poder entre los actores involucrados y la voluntad de acción y capacidad política de los agentes gubernamentales y no gubernamentales. Y recomienda poner atención a este tipo de experiencias, por el momento alternativas, las cuales más allá de sus avances y contradicciones podrían replicarse y generalizarse en otras ciudades de América Latina, operando como “faros” de difusión del proceso emergente aludido en este artículo.

⁵⁹ Incidencia parcial.

⁶⁰ Lo que los condujo a la crisis a comienzos del siglo *xxi*.

Referencias bibliográficas

- ARTEAGA Arredondo, I. (2008). "Teoría y práctica del proyecto urbano. La experiencia europea a finales del siglo xx". *Revista de Arquitectura de la Universidad de Los Andes*. Bogotá. Núm. 1.
- ASCHER, F. (2004). *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- BORJA, J. (2011). "El urbanismo como política". Sitio web: *Carajillo de la ciudad. Revista digital del Programa en Gestión de la Ciudad*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya. Disponible en: <http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/>. Consulta: 30 de octubre de 2011.
- CARRIÓN, F. (2001). "Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina". En: *La ciudad construida. Urbanismo en América Latina*. Quito: FLACSO.
- CBASSE (2001). *Programa anual de acciones*. Buenos Aires: Corporación Buenos Aires Sur, GCBA.
- (2013). Sitio web: *Corporación Buenos Aires Sur*. Disponible en: www.cbass.gov.ar. Consulta: 12 de septiembre de 2013.
- "CENSO Nacional de Población y Vivienda" (2013). Sitio web: *Censo 2010: Año del Bicentenario*. Disponible en: <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>. Consulta: 12 de septiembre de 2013.
- COHEN, M. (2012). "La ciudad en el contexto de la crisis mundial: entender los efectos y reforzar la eficacia de los paquetes de estímulo". En: M. Belil et al. *Ciudades: Una ecuación imposible*. Barcelona: Editorial Icaria, Fundación Forum Universal de las Culturas y Café de las Ciudades.
- CONSEJO Profesional de Arquitectura y Urbanismo (1998). *Experiencias sobre la gestión urbanística europea*. Buenos Aires: CPAU.
- "CORPORACIÓN Buenos Aires Sur. ¿Un nuevo Puerto Madero?" (2000). *Página 12*. Buenos Aires, 30 de septiembre.
- CUENYA, B.; P. Novais y C. Vainer (2012). *Grandes proyectos urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- DE Solá Morales i Rubió, M. (2008). "La segunda historia del proyecto urbano". *Revista de Arquitectura de la Universidad de Los Andes*. Bogotá. Núm. 1.
- EMPRESA de Desarrollo Urbano (2013). Disponible en: <http://www.edu.gov.co/>. Consulta: 16 de agosto de 2013.
- ETULAIN, J. (2009). *Gestión urbanística y proyecto urbano*. Buenos Aires: Nobuko.
- "EVOLUCIÓN de la equitatividad del suelo" (2013). Sitio web: *Ministerio de Desarrollo Urbano*. Disponible en: www.ssplanbuenosaires.gov.ar. Consulta: 12 de octubre de 2013.
- FALÚ, A. y C. Marengo (2004). "Las políticas urbanas: desafíos y contradicciones". En: A. C. Torres Ribeiro (comp.). *El rostro urbano de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- GARCÍA Vázquez, C. (2004). *La ciudad hojaldrada*. Barcelona: Editorial GG.
- HALL, P. (1996) "La ciudad de los promotores". En: *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo xx*. Oxford: Blackwell Publishers.
- LANDA, H. (1976). *Terminología de urbanismo*. México: CIDIV-INDECO.
- LUNGO, M. y R. Rolnik (1998). *Gestión estratégica de la tierra urbana*. San Salvador: Editorial Prisma.
- MIGNAQUI, I. (2010). "La Corporación Buenos Aires Sur: una estrategia de desarrollo inconclusa". En: M. Gutman (coord.) *Argentina: persistencia y diversificación, contrastes e imaginarios en las centralidades urbanas*. Quito: OLACCHI.
- MURILLO, F. (2004). "Nuevos enfoques público-privado de intervención urbana en la era de la globalización". *Documentos de Trabajo N° 5*. Buenos Aires: CIHAM-FADU.
- OLIVEIRA, L. y G. Silva (2005). "Nuevos instrumentos urbanísticos para la ciudad brasileña". *Ciudades N° 6*. Puebla: Red Nacional de Investigación Urbana.
- ONU-HÁBITAT (2012). *Estado de las ciudades de América Latina 2012. Hacia una nueva transición urbana*. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- PANERAI, P. y E. Mangin (1999). *Proyectar la ciudad*. Madrid: Celeste Ediciones.
- "PRESENTAN la Corporación del Sur" (2000). *La Nación*. Buenos Aires, 20 de octubre.
- PORTAS, N. (2003). "El surgimiento del proyecto urbano". En: *Perspectivas Urbanas N°3*. Barcelona: Universidad Politécnica de Barcelona.
- QUETGLAS, F. (2008). *¿Qué es el desarrollo local? Territorio, políticas y economía*. Buenos Aires: Editorial Capital Intelectual.
- REESE, E. (2006). "Problemas metodológicos en el abordaje y montaje de Grandes Proyectos Urbanos en América Latina". En: *Curso Gestión del Suelo en grandes proyectos urbanos*. Quito: Lincoln Institute of Land Policy.
- REPORTE Inmobiliario (2009). Disponible en: <http://www.reporteinmobiliario.com/nuke/cat17-residencial.html>. Consulta: 12 de octubre de 2013.
- RODRIGUEZ Gómez de Celis, A. (2008). "El urbanismo social". *El País*. Madrid: Ediciones El País.
- SZAJNBERG, D. (2008). "Reconversión de frentes costeros urbanos. Aciertos y desafíos". *Revista Ciudades*. Puebla: Red Nacional de Investigación Urbana. Núm. 80.
- et al. (2011). "Instrumentos de gestión urbana que propician la equidad territorial y la justicia social. ¿De su emergencia a su consolidación?". 1° Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos. Los Polvorines: Instituto del Conurbano.
- "UNA sociedad se encargará del desarrollo del sur de la ciudad" (2000). *Clarín*. Buenos Aires, 4 de agosto.
- ABREVIATURAS
- ACUMAR: Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo
- CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- CAMPSA: Corporación Antiguo Puerto Madero Sociedad Anónima
- CBASSE: Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado
- DU: Desarrollo Urbano
- GCBA: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
- IVC: Instituto de la Vivienda
- PROSUR: Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano
- PU: Proyecto Urbano