

Margarita Gutman, coordinadora

Argentina: persistencia y diversificación, contrastes e imaginarios en las centralidades urbanas



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor general

Fernando Carrión M.

Coordinador editorial

Jaime Erazo Espinosa

Comité editorial

Eusebio Leal Spengler

Fernando Carrión M.

Jaime Erazo Espinosa

Mariano Arana

Margarita Gutman

René Coulomb B.

Coordinadora

Margarita Gutman

Editora de estilo

Verónica Vacas

Diseño y diagramación

Antonio Mena

Impresión

Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-13-1

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Telf: (593-2) 246 2739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Primera edición: octubre de 2010

Quito, Ecuador

Contenido

Presentación	7
Prólogo	9
Margarita Gutman	

PARTE 1: HISTORIA

La construcción de un centro Ciudad y campaña en el Primer Proyecto de Capitalización para Buenos Aires, 1826	27
Horacio Caride Bartrons	

La centralidad urbana histórica en San Miguel de Tucumán: entre la conservación y la innovación	55
Olga Paterlini	

PARTE 2: CONTRASTES Y DESIGUALDAD

Las cinco ciudades de Buenos Aires: pobreza y desigualdad urbana	99
Michael Cohen y Darío Debowixz	

El conglomerado metropolitano de Buenos Aires y la política del enclave	125
Fernando Diez	

Feria La Salada: una centralidad periférica intermitente en el Gran Buenos Aires.	169
Julián d'Angiolillo, Marcelo Dimentstein, Martín Di Peco, Ana Isabel Guérin, Adriana Laura Massidda, María Constanza Molíns, Natalia Muñoa, Juan Pablo Scarfi, Pío Torroja	

PARTE 3: EXPERIENCIAS

Centralidades urbanas, históricas y sociales.	
La experiencia Rosario.	209
Horacio Ghirardi y Mirta Levin	

Centralidades, nudos de articulación.	
Una experiencia de descentralización, planeamiento y movilidad en Buenos Aires.	241
Andrés Borthagaray (con la colaboración de Graciela Guiliani)	

La corporación Buenos Aires Sur, una estrategia de desarrollo inconclusa.	283
Iliana Mignaqui	

PARTE 4: OTRAS MIRADAS

Pobreza y territorio en áreas urbanas. Las políticas sociales territoriales como productoras de nuevas centralidades. . . .	329
Adriana Clemente	

Imaginario enfrentados: San Telmo, centro histórico de Buenos Aires.	357
Mónica Lacarrieu	

La corporación Buenos Aires Sur, una estrategia de desarrollo inconclusa

Iliana Mignaqui¹

“San Juan y Boedo antigua, cielo perdido,
Pompeya y más allá la inundación...”

Tango *Sur*.

Letra de Homero Manzi y
música de Anibal Troilo.

Introducción

En el año 2000 se inició una nueva gestión de gobierno en la ciudad de Buenos Aires, la segunda elegida por voto directo de sus habitantes, luego de aprobarse, en 1996, la Constitución de la ciudad autónoma. El nuevo jefe de gobierno se propuso un ambicioso desafío, equilibrar el desigual desarrollo entre las áreas sur y norte de la ciudad creando, para ello, la Corporación Buenos Aires Sur, Sociedad del Estado (CBAS S.E), una empresa pública con el objetivo de promover el desarrollo integral del sur, un tercio de la superficie de la ciudad, a partir de la administración fiduciaria de los bienes inmuebles de dominio

1 Urbanista. Profesora e investigadora en la FADU-UBA. Directora del Programa Urbanismo y Ciudad en la Secretaría de Investigaciones en Ciencia y Técnica, FADU-UBA. Durante el período 2000-2003 fue vicepresidenta de la CBAS S.E. y responsable de la formulación de la estrategia urbanística.

privado del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires allí localizados y la formulación de un conjunto de estrategias, programas y proyectos.

Si bien esta deuda histórica con el sur de la ciudad responde a causas que se remontan al origen del proceso de estructuración urbana de la misma, y luego al proceso de urbanización metropolitana, el desigual desarrollo se fue agudizando en los noventa, tras décadas de políticas urbanísticas y de desarrollo erráticas y sucesivas políticas de ajuste en el marco del modelo neoliberal adoptado por el Estado argentino a inicios de esta época.

El sur, un territorio complejo desde el punto de vista socioeconómico, y vasto en su extensión, con una geografía determinada por la cuenca del río Matanza-Riachuelo y por ello propenso a recurrentes inundaciones, remite a múltiples imaginarios urbanos, a mitos y prefiguraciones que se filtran en las letras de los tangos, en la poesía del arrabal o en los cuadros de Quinquela Martín, Berni y tantos otros artistas que pusieron allí su mirada. El sur es actividad portuaria, inmigrantes, fábricas abandonadas, deterioro ambiental y pobreza. Pero el sur también representó, en algunos momentos de su historia, el futuro, la producción y los barrios obreros, los parques y el nuevo suburbio. Desde los barrios más próximos al área central, como La Boca, Barracas y San Telmo, hasta los más lejanos, como Pompeya, Villa Soldati, Villa Lugano, Villa Riachuelo y Mataderos, nos enfrentamos a pequeños mundos dentro de otros mundos, que pelean por su identidad, por su reconocimiento, por salir del eterno deterioro.

El análisis de los instrumentos urbanísticos y de gestión urbana implementados para Buenos Aires constituyen una herramienta fundamental para entender la relación entre las prácticas sociales, las estructuras espaciales y el modelo de ciudad emergente. Las formas de valorización diferencial del suelo urbano promovidas desde los organismos públicos con competencia territorial (contexto institucional de la renta urbana), así como el funcionamiento del mercado son centrales para comprender los procesos que vinculan la desigualdad económica con la desigualdad socio-territorial. Podríamos afirmar que cada fase de modernización lleva implícito un modelo de

desarrollo económico-territorial que se concreta físicamente con configuraciones arquitectónicas y urbanísticas particulares (Mignaqui, 2004).

La experiencia de la corporación que aquí se presenta tiene entre sus objetivos reflexionar sobre una práctica concreta de administración de un banco de inmuebles públicos, sobre el valor estratégico de la tierra vacante que aún queda en la ciudad y sobre los criterios de asignación social de la misma. Para ello se partirá de una breve caracterización histórica del proceso de urbanización del área sur y de sus barrios, poniendo énfasis en algunos de los planes, programas y proyectos pensados y materializados en su territorio a lo largo del siglo XX. En un segundo apartado se analizará la puesta en marcha de la corporación en el año 2000, sus competencias y la caracterización de su área de actuación. Luego se expondrán las estrategias urbanísticas y programas de acción formulados por la CBAS S.E. en su primer Plan de Acción 2001-2003, las dificultades encontradas para su implementación luego de la crisis institucional argentina de 2001, y los sucesivos cambios en su conducción y objetivos. Por último, se reflexionará sobre los límites que los marcos de actuación jurídicos, económicos y políticos impusieron a esta estrategia de desarrollo económico-territorial en su etapa fundacional, los desafíos presentes y futuros.

La estructuración urbana del área sur

Evolución histórica de los barrios del sur

Lo que denominamos área sur, con ligeras variantes, comprende, en la actualidad, una superficie de aproximadamente 6.800 ha, un tercio de la ciudad de Buenos Aires, delimitada por el eje de las Av. Alberdi-Directorio-San Juan, desde la Av. Gral. Paz hasta el Río de la Plata, en su límite norte; y por el curso del Riachuelo, al sur. Constituye un área de transición entre la ciudad central y la periferia metropolitana y, a

pesar del deterioro ambiental, la falta de mantenimiento de su espacio público y un menor equipamiento urbano, no puede ser considerada un área homogénea².

Dentro de este polígono pueden distinguirse tres zonas: el sur-este, el sur central y el sur-oeste. La primera de ellas, el sur-este³, estrechamente vinculado al área central e histórica de la ciudad desde la etapa colonial, con buena accesibilidad y conexiones norte-sur a escala metropolitana, está vinculada, desde sus orígenes, a la actividad del puerto de la Boca del Riachuelo y a la instalación de barracas destinadas al acopio de lana y cueros, de frigoríficos, a ambas márgenes del Riachuelo, astilleros y, luego, los primeros establecimientos industriales. En los actuales barrios de San Telmo y Monserrat habitaba la elite porteña del siglo XIX, donde se concentran iglesias tradicionales, museos y viejas residencias⁴. La epidemia de fiebre amarilla desatada en 1870 obligó a las familias más tradicionales que habitaban allí a trasladarse al norte. Estas fincas abandonadas fueron luego subdivididas y habitadas por los inmigrantes que llegaron a la ciudad hacia fines del siglo XIX.

Para algunos historiadores⁵, el origen del desequilibrio norte-sur podría situarse en las acciones emprendidas por el intendente Alvear (1880-1887)⁶, quien habría privilegiado los intereses del norte (sectores comerciales y financieros vinculados a los capitales extranjeros y a la Nación) en desmedro de los del sur (sectores industriales, apoyados

2 No obstante esta caracterización, cabe aclarar que todo el territorio de la ciudad de Buenos Aires está provisto de infraestructuras de servicios urbanos (agua, desagües cloacales y pluviales, electricidad, gas).

3 En la actualidad, esta zona corresponde a los barrios de La Boca, San Telmo y parte de Barracas.

4 Desde 1859, La Boca integra la jurisdicción de San Telmo y en 1870 una ley fijó su jurisdicción y límites propios.

5 Para ahondar en este debate ver Graciela Silvestri y Adrián Gorelik (1992).

6 Durante su gobierno realizó un conjunto de obras de embellecimiento urbano, como el trazado de la Av. de Mayo y la renovación de la Plaza de Mayo, con lo que se materializó el eje central y simbólico de la ciudad y se reforzó su centralidad histórica. En 1880 la ciudad de Buenos Aires fue declarada Capital Federal de la República Argentina.

en la provincia de Buenos Aires). Esta lucha se reiteró en el debate en torno a los proyectos para la construcción del puerto de la ciudad, inaugurado en 1898, donde habría prevalecido el proyecto que representaba los intereses del norte⁷.

A fines del siglo XIX, el proceso de desarrollo industrial comenzó a expandirse hacia los actuales barrios de Barracas, Parque Patricios y Pompeya, y también sobre las márgenes provinciales del Riachuelo, cuyo curso cumplió un papel destacado en la configuración de estos barrios, ya que se usaba tanto para eliminar los desechos industriales (particularmente de la actividad de los frigoríficos) como para transportar los productos exportables hacia el puerto. Esta situación se reforzó con la construcción de vías ferroviarias que dieron mayor dinamismo al área y permitió vincular los centros de producción con los de comercialización. Las obras del Ferrocarril del Sur relacionaron a la ciudad con la provincia de Buenos Aires (Estaciones Sola y Buenos Aires en Barracas) y promovieron el desarrollo de los actuales barrios de Villa Lugano, Villa Soldati y Liniers⁸. Entre los principales establecimientos que dieron prosperidad y trabajo a los habitantes del sur podemos mencionar las fábricas Noel (1875), Bagley (1892), Águila, Canale y Molinos (1910)⁹. También se localizaron fábricas textiles como Alpagatas (1885) y Medias París, y otras importantes industrias como Fratte, Papelera Argentina, Fabril Financiera y Piccaluga¹⁰.

7 El proyecto de Eduardo Madero, estructurado sobre un sistema de diques, se impuso sobre el proyecto del Ingeniero Luis Huergo, quien impulsaba el aprovechamiento del Riachuelo, que favorecía el desarrollo del sur.

8 La construcción de puentes sobre el Riachuelo favoreció la comunicación e integración de las actividades industriales a ambos márgenes: en 1908 se construyó el puente Trasbordador N. Avellaneda, hoy en desuso y declarado monumento histórico; en 1931, el segundo puente Pueyrredón; en 1936, el puente Alsina; y en 1939, el puente N. Avellaneda.

9 Fabricantes de tradicionales productos alimenticios, como galletitas, chocolates, harinas y dulces.

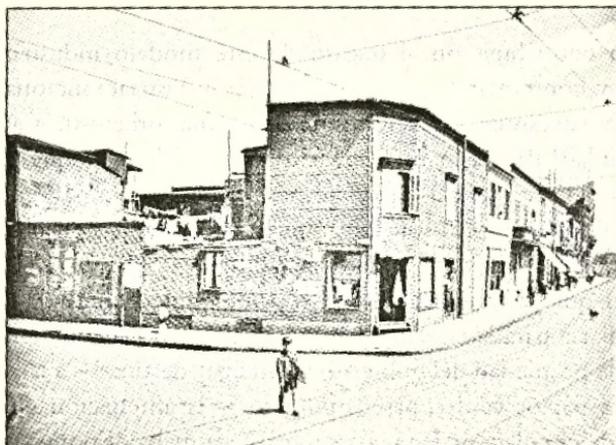
10 En 1922, en esta empresa trabajaban 3.200 empelados. En la actualidad, el edificio industrial, ubicado en las calles Lanin y Feijoo, ha sido reciclado para uso residencial y sus unidades se comercializan como *lofts*.

Con el traslado de los mataderos ubicados en el actual Barrio Parque Patricios y la construcción del Parque (1902) comenzó a consolidarse un “nuevo sur”, un suburbio obrero más higiénico, con espacios verdes y un conjunto de equipamientos hospitalarios, educativos y de esparcimiento. Allí se localizaron el Barrio Municipal La Colonia, las casas colectivas de la Comisión Nacional de Casas Baratas, clubes barriales, bibliotecas y las sociedades de fomento, que ayudaron a forjar la nueva identidad del barrio moderno, progresista y en ascenso social (Silvestri y Gorelik, 2001: 13). No obstante el predominio de un imaginario urbano que asocia el sur con el abandono y el deterioro, desde fines del siglo XIX hasta fines de 1960, se sucedieron un conjunto de acciones públicas sobre toda el área sur que intentaban reparar este desigual desarrollo y ponían en debate estos imaginarios¹¹.

Las obras de canalización y rectificación del Riachuelo iniciadas en 1913, en las que participó el ingeniero Huergo, así como los sucesivos proyectos de saneamiento encarados por la nación, la provincia y la ciudad de Buenos Aires a lo largo del siglo XX muestran el errático rumbo que tuvieron las iniciativas tendientes a concretar el modelo industrialista estructurado en el Riachuelo y los barrios del sur.

11 A estos imaginarios también se contraponen el de la “Boca de Quinquela” (Quinquela Martín), uno de los pintores y protagonista más relevantes del barrio, quien a través de sus pinturas, cargadas de color y ejemplos del trabajo cotidiano, configuró el carácter pintoresco que aún hoy identifica al barrio. Quinquela Martín, además de las extraordinarias pinturas que retratan los paisajes del Riachuelo y el mundo del trabajo, realizó un conjunto de donaciones para el barrio, como consultorios médicos, el lactario, escuela-taller y el actual museo donde se encuentra expuesta su obra.

Fotografía 1. Barrio La Boca a principios del siglo XX



Fuente: *Buenos Aires al Sur. Fotografías 1864-1954*, Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado (CBAS S.E). Banco Ciudad, Secretaría de Cultura, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires, 2001

Fotografía 2. Barrio La Boca hoy



Fuente: Iliana Mignaqui, Archivo personal 2008

Los planes urbanos para Buenos Aires

También contribuyeron al fracaso de este modelo industrialista, las marchas y contramarchas de la legislación industrial sancionada en el país¹² y las sucesivas adaptaciones de las normas urbanísticas aprobadas en la ciudad. Para ello es necesario indagar el lugar que ocupó la industria y la residencia en los planes y códigos para Buenos Aires. Uno de estos ejemplos son las propuestas contenidas en el Plan elaborado por la Comisión de Estética Edilicia (1925)¹³ para el área sur. Este plan, que podría considerarse el primer antecedente de una política fundiaria para la ciudad, identificaba tierras sujetas a expropiación y otras, de propiedad del gobierno municipal, destinadas a la construcción de espacios verdes, paseos públicos y la ampliación del sistema viario y de circulación. Para el área sur, se estimaba disponer, para estos fines, de una superficie de 814,27 ha, y para el área norte, de 566 ha (en total, 924 ha a expropiar y 456 ha de propiedad municipal). También se preveía la creación de suelo urbano para la construcción del Paseo Costanera Sur, que incluía, además, la creación del barrio La Ribera (100 manzanas de 7.200 m² cada una)¹⁴.

Desde otra concepción, debemos resaltar las propuestas formuladas en el Plan Regulador de la Ciudad de Buenos Aires (1959-1960)¹⁵, donde se retoma la necesidad de propender un desarrollo más equilibrado entre el norte y el sur, a través de la recuperación y saneamiento del entonces Bañado de Flores. Este ambicioso proyecto, que concebía

12 La ley 14.781/58 sobre Promoción Industrial, y sus posteriores reglamentaciones en el Decreto 3.113/64 excluyen de los beneficios a la Capital Federal y al Gran Buenos Aires, haciéndose eco de la filosofía descentralizadora. Sucesivas leyes enfatizan la prohibición de realizar nuevas radicaciones industriales o de ampliar las existentes en estos distritos. La variación porcentual del número de establecimientos y personal ocupado en la ciudad de Buenos Aires entre 1974 y 1985 fue de -32% (Ciccolella, 1986: 243).

13 Elaborado durante la intendencia del Dr. Carlos Noel.

14 El municipio esperaba obtener \$21'600.000 (moneda nacional) por su venta, es decir \$30 (m/n) por m² (Plan de Estética Edilicia, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1925: 212).

15 Fue elaborado por la Oficina del Plan Regulador de Buenos Aires (OPRBA) entre 1958 y 1962, durante las intendencias de H. Giralt y F. Rabanal.

a la industria como motor del desarrollo urbano, se estructura en el Plan o Plano Piloto para el Área del Parque Alte. Brown, un desolado bañado de tierras insalubres, utilizado como vaciadero de basura a cielo abierto y ocupado por viviendas precarias (actuales “villas de emergencia”). Allí se localizaban y aún se localizan las mayores reservas de tierra pública de la ciudad de Buenos Aires¹⁶. La unidad de planeamiento prevista comprendía dos sectores, el del Parque Alte. Brown y el de los barrios de Villa Lugano y Villa Soldati, con una superficie total de 2.000 ha. El programa urbanístico contemplaba, en primer lugar, el saneamiento y recuperación de las tierras, al entubar el arroyo Cildañez y construir un lago regulador. Luego, estaba prevista la creación de un parque industrial, donde se podrían relocalizar aquellas actividades incompatibles con los usos residenciales, la construcción de nuevos espacios verdes y recreativos a escala metropolitana (Parque Zoofitogeográfico, Parque de la Ciudad, Parque Roca, Club Regatas y Autódromo Municipal), y conjuntos habitacionales de alta densidad con sus correspondientes equipamientos educativos, comerciales y culturales (entre ellos los conjuntos Lugano I y Lugano II)¹⁷. Este plan se financió con recursos propios municipales y un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo que representó el 16% del monto total de inversión.

Si bien se llegó a concretar buena parte de las obras previstas, a pesar de la fuerte convicción técnico-política de la Oficina del Plan y la gran inversión pública realizada, este proceso se vio interrumpido por la irrupción de un nuevo gobierno militar (1976-1983), que prohibió la localización de nuevas industrias en la ciudad, como se ha mencionado anteriormente. Con la aprobación del Código de Planeamiento Urbano, en 1977¹⁸, se incorporó la figura de “usos no conformes” dentro del cuadro de usos del suelo, lo que impidió

16 En los años sesenta, la superficie vacante alcanzaba las 1.434 ha.

17 Se preveía albergar allí a una población de 170.000 habitantes, proyectándose conjuntos de distintas tipologías orientados a diferentes niveles socioeconómicos de la población. Casi todos estos conjuntos fueron construidos.

18 En rigor es un plan de ocupación de suelo o plan de usos del suelo.

ampliar los distritos industriales y de equipamiento a la producción, obligando a muchas industrias a cerrar o mudarse fuera de la ciudad.

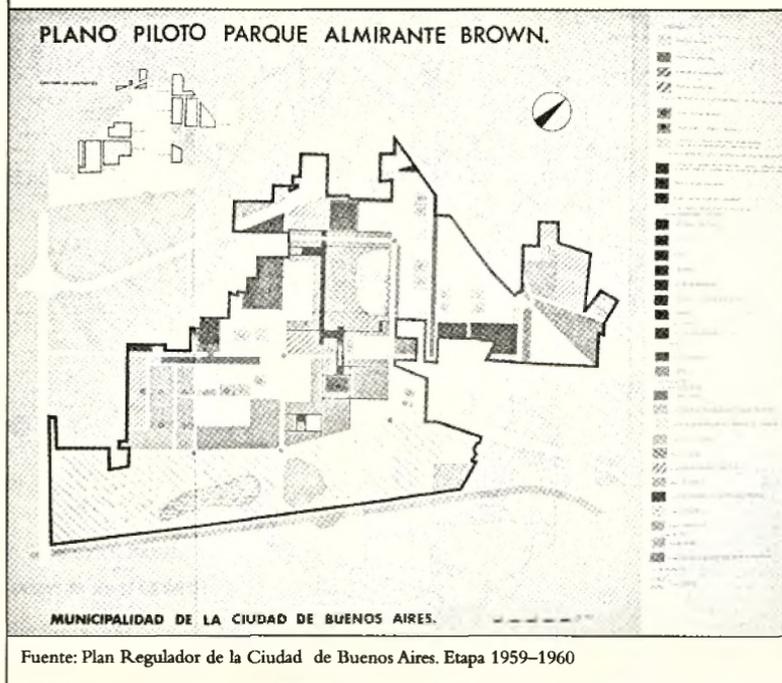
En cuanto a la tierra vacante remanente del inconcluso plan piloto para Parque Alte. Brown, en sucesivas gestiones municipales, muchos de estos predios fueron asignados discrecionalmente a clubes, escuelas y otras instituciones para la construcción de campos deportivos, sedes sociales y otros para la localización de asentamientos precarios y "villas de emergencia". En el año 2000 quedaban alrededor de 400 ha de dominio privado del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) sin asignar.

Otra de las políticas que tuvo un fuerte impacto negativo para la ciudad, pero en particular para el área sur, fue la construcción de las autopistas urbanas, llevadas adelante durante la dictadura militar¹⁹. Sus trazados no solo destruyeron valioso patrimonio urbano, sino que agudizaron y aceleraron el deterioro y desvalorización de algunos barrios del sur, como Constitución y Barracas. Por último, la actualización al Código de Planeamiento de la ciudad en el año 2000, sin la previa aprobación del Plan Urbano Ambiental que establece la Constitución de la ciudad, volvió a poner en debate el modelo de ciudad deseable. En esta actualización se establece, por un lado, el Área de Desarrollo Prioritario 1 (ADP 1), que se corresponde casi en su totalidad con el polígono de actuación de la Corporación Buenos Aires Sur, creada en el mismo año; por otro, introduce el procedimiento "convenio urbanístico", que permite flexibilizar los usos de los distritos industriales y de equipamientos, y fija incentivos de edificabilidad para los usos residenciales que se localicen en el área sur²⁰. Estas modificaciones volvieron a alentar la reconversión de los distritos industriales del área sur para promover su residencialización. Desde su implementación, los "convenios urbanísticos" casi no han sido aplicados y continúa el debate sobre los usos industriales en la ciudad.

19 Durante la intendencia del brigadier Cacciatore.

20 Se permite un 25% más de edificabilidad en los distritos residenciales, y se exime del pago de derechos de construcción para obras nuevas y de las tasas municipales por tres años. Estos incentivos urbanísticos y fiscales se fijaron para atraer más inversión inmobiliaria hacia el sur.

Plano 2. Plano piloto Parque Alte. Brown, 1962



La creación de la Corporación Buenos Aires Sur, Sociedad del Estado

Contexto político y económico

En 1999 se inició un nuevo mandato presidencial y, tras casi ocho años de sostenido crecimiento económico, comenzó a evidenciarse un decrecimiento de ese ritmo y de la inversión directa. La desregulación económica implementada a principios de los noventa había generado un escenario macroeconómico expansivo y muy atractivo para los

inversores locales y extranjeros. La inversión directa fue uno de los motores de las transformaciones metropolitanas en esa década. La participación de la Inversión Extranjera Directa (IED) sobre el conjunto de la inversión bruta en capital fijo en la Argentina pasó del 4%, en la segunda mitad de los años ochenta, a alrededor del 20 %, en la segunda mitad de los años noventa, incrementando su participación en un 500% en solo una década (Chudnovsky y López, 2001)²¹.

En cuanto a la distribución de esta inversión, los grupos nacionales la orientaron preferentemente hacia la ampliación y modernización de la red de autopistas y vías rápidas y al desarrollo inmobiliario residencial²², siendo este último impulsado por el primero. La IED se orientó hacia la modernización de la distribución y el comercio, la hotelería internacional, los servicios avanzados y sedes empresariales, y la reconversión y modernización del espacio industrial²³.

La distribución sectorial y territorial de la misma promovió una valorización diferencial del suelo y transferencias directas de rentas urbanas al sector privado, sin mediar regulación fiscal por parte del Estado nacional. Podríamos afirmar que algunas características de la década fueron el progresivo cambio de papel del Estado en materia de políticas sociales y territoriales y el avance del mercado en la configuración metropolitana.

En cuanto a la distribución del ingreso, en esta década se agudizó la brecha entre los sectores más pobres y más ricos: el estrato más bajo (tres primeros deciles) pasó de 9,7% del ingreso total en 1990 al 7,7% en 2001; el estrato más alto (dos últimos deciles) incrementó su participación del 50,7 % a 54,1%.

21 La Región Metropolitana de Buenos Aires concentró un tercio de la IED total de la Argentina entre 1990 y 2000, es decir, alrededor de US\$25.000 millones (Ciccolella, 2002).

22 Especialmente hacia las denominadas urbanizaciones cerradas (UC) y torres de multi-vivienda de alto estándar en los barrios de mayor prestigio y de alto poder adquisitivo.

23 De los US\$850 millones en inversiones industriales registradas durante los años noventa en la ciudad de Buenos Aires, el 88,1% se radicó en el área sur (Secretaría de Desarrollo Económico, GCBA, 2000).

La ciudad de Buenos Aires no fue ajena a estos procesos y, al igual que otras metrópolis de América Latina, evidenció un proceso de dualización y modernización excluyente (Ciccolella y Mignaqui, 2000). Esto abrió un conjunto de interrogantes acerca de la gobernabilidad y sustentabilidad metropolitana, sobre el modelo de desarrollo económico territorial a impulsar y sobre los instrumentos de planificación y gestión más aptos para hacer frente a estas dinámicas.

La puesta en marcha de la corporación (CBAS S.E.)

En este contexto, en el año 2000, por Ley 470 del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), se creó la Corporación Buenos Aires Sur, Sociedad del Estado (CBAS S.E.), cuyo polígono de actuación ocupa un área de 6.850 ha. Allí viven más de 800.000 habitantes, casi un tercio de la población total de la ciudad. Su objeto es promover el desarrollo integral del área sur a partir de la administración en fideicomiso²⁴ de los bienes inmuebles de dominio privado que la ciudad posee en esta área²⁵. El GCBA es el fiduciante, la CBAS el fiduciario y los beneficiarios son los futuros adquirentes, locatarios, concesionarios o usufructuarios de los proyectos que esta corporación genere. Asimismo, la CBAS puede desarrollar actividades de carácter industrial y comercial y explotar servicios públicos. Sus principales funciones son administrar y valorizar los bienes inmuebles de dominio privado del GCBA localizados en su polígono de acción; generar y alentar proyectos de desarrollo inmobiliario, industrial, comercial y la explotación de servicios públicos; administrar un fondo fiduciario

24 El fideicomiso en Argentina fue creado por la Ley 24.441 (BO 16/01/95), que establece que los bienes fideicomitados constituyen un patrimonio separado del patrimonio del fiduciario (quien ejerce la administración) y el fiduciante (quien transmitió los bienes). La ley expresa que los bienes fideicomitados quedarán exentos de la acción singular o colectiva de los acreedores del fiduciante, y que los acreedores del beneficiario solo podrán ejercer sus derechos sobre los frutos de los bienes fideicomitados.

25 Bienes públicos afectados al uso privado del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

para el desarrollo del área sur²⁶; promover relaciones entre el sector público y privado; alentar incentivos a la inversión en materia fiscal, financiera y urbanística; constituir y desarrollar un banco de inmuebles público e incidir en la valorización del suelo a través de propuestas de actualización de la norma urbanística; la promoción de “convenios urbanísticos” y la realización de obras públicas.

Con la creación de este organismo público el GCBA buscó:

- Recuperar al Estado como promotor del desarrollo urbano.
- Promover políticas compensatorias y de equidad socio-territorial.
- Promover la reactivación productiva y la creación de puestos de trabajo.
- Reconvertir áreas con obsolescencia funcional.

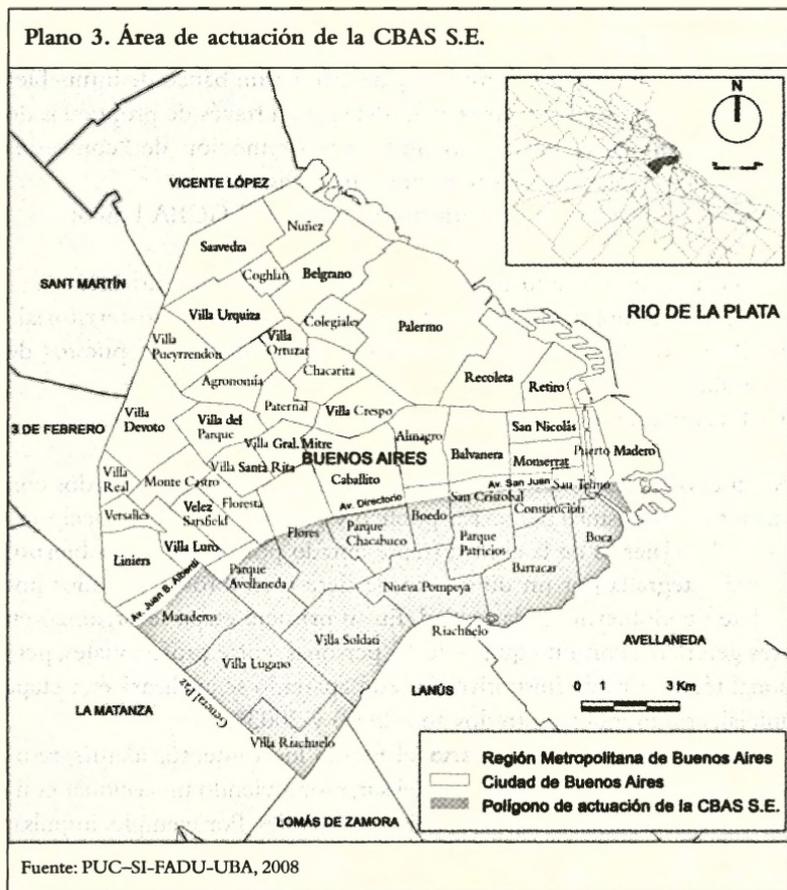
Su diseño institucional y estatuto le permiten formalizar acuerdos con distintos organismos del sector público y privado²⁷. Su único accionista es el Gobierno de la ciudad (representado por el Jefe de Gobierno) y está integrada por un directorio de siete miembros designados por el Jefe de Gobierno de la ciudad. En su primera etapa se organizó en tres gerencias, con un equipo de 15 personas, entre profesionales, personal técnico y administrativo. En este apartado se analizará esta etapa inicial, comprendida entre los años 2000 y 2003²⁸.

Con la creación de la CBAS, el Estado local intentó, además, retomar el proyecto industrialista para el sur, promoviendo un accionar conjunto con las distintas agencias gubernamentales. Por ejemplo, impulsar

26 Art. 3° de la Ley 470.

27 El diseño de esta empresa fue elaborado por dos abogados del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a pedido del Jefe de Gobierno. Se diferencia de la Corporación Antiguo Puerto Madero (CAPM), creada en el año 1989 con el cometido de reconvertir tierras e inmuebles afectados a usos portuarios, en que esta es una Sociedad Anónima, en su directorio está representado el Gobierno Nacional y el de la ciudad de Buenos Aires, en su polígono de actuación (170 ha), localizado en el área central de la metrópolis, no había población residente, y contaba con un valioso patrimonio arquitectónico que fue recuperado y puesto en valor.

28 La corporación sigue actuando dentro del GCBA, aunque con otro directorio, otro estatuto societario, algunos cambios en sus funciones iniciales y otro plan de acción.



y facilitar la localización de emprendimientos productivos en la ciudad, y en particular en el sur. A través de la Secretaría de Desarrollo Económico inició las obras de recuperación del Mercado del Pescado en el barrio de Barracas, donde instaló el Centro Metropolitano de Diseño. Desde aquí se asistieron y fomentaron distintas iniciativas vinculadas a las “industrias culturales” a radicarse en el sur. A través del

Banco Ciudad de Buenos Aires se otorgaron líneas de crédito a pequeñas y medianas empresas, así como subsidios para la incubación de nuevas empresas. En materia de obras públicas también se priorizó al sur²⁹.

La CBAS no tenía ni las competencias de las áreas sectoriales del Ejecutivo de la ciudad (las secretarías) ni un presupuesto asignado para invertir en obras o servicios³⁰. Solo contaba con un presupuesto para gastos operativos de personal y funcionamiento³¹. Su único activo lo constituían los inmuebles de dominio privado del GCBA, localizados dentro de su polígono de actuación, y los beneficios que se generaran a partir de ellos, ya fuera por venta, alquiler, concesión de usos, desarrollos inmobiliarios o emprendimientos productivos, entre otras iniciativas.

Inicialmente la CBAS concibió sus estrategias de desarrollo pensando en un fideicomiso donde el conjunto de inmuebles sirviera de garantía y, de esta manera, acceder al financiamiento en el mercado de capitales nacional o internacional, por medio de la oferta pública de sus títulos valores³².

El diagnóstico preliminar del *stock* de inmuebles en condiciones de ser transferidos³³, y el avance de la recesión económica argentina iniciada en 1998, sumada a la creciente debilidad institucional que esta-

- 29 Sobre un presupuesto local de más de US\$2.000 millones para el año 2000, se proyectaba invertir US\$200 millones por año en distintas obras distribuidas en el área sur. Entre ellas, la extensión de las líneas de subterráneos, la urbanización de "villas de emergencia", la construcción de nuevos establecimientos educativos y de salud, la mejora del espacio público y el reordenamiento del transporte de cargas. Estas obras estaban a cargo de las distintas jurisdicciones del gobierno de la ciudad (secretarías).
- 30 A partir del año 2004, la CBAS no solo ejecuta obras de otras áreas del Ejecutivo de la ciudad, sino que licita y construye sus propias obras, por ejemplo, el estadio multipropósito en el Parque Roca, la modernización de plazas y espacios públicos, la restauración de cines barriales o edificios de valor patrimonial, entre otras.
- 31 Tampoco puede formular leyes (solo promoverlas).
- 32 La Teoría General de los Títulos Valores o Títulos de Crédito o Títulos Circulatorios es una elaboración conceptual de las escuelas comercialistas alemana e italiana (Silva Vallejo, 1989: 649, 650 y 651).
- 33 Como se verá más adelante, luego de analizar un universo de 3.130 inmuebles, surgió que solo el 44% de ellos (1.331) era potencialmente apto para los cometidos de la corporación. La mayoría de ellos requirió una tarea previa de saneamiento de títulos, mensura y otros trámites tendientes a su inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble.

lló en diciembre de 2001, obligaron a replantear esta estrategia inicial. Fue necesario elaborar un Convenio Marco de Fideicomiso, donde se precisaran las condiciones y alcances de la transferencia de los inmuebles por parte del Ejecutivo de la ciudad a la CBAS. La ley que lo creó estableció que este poder era facultativo del Jefe de Gobierno, y de acordarse la transferencia, debía precisarse previamente la naturaleza del proyecto y los beneficios a obtener sobre cada inmueble solicitado.

Debilidades y fortalezas del polígono de actuación

A las desventajas y condicionantes históricos descritos en el primer apartado se suman: el progresivo deterioro ambiental de la cuenca del Riachuelo; la coexistencia de distritos industriales obsoletos, depósitos y viviendas; el escaso desarrollo de servicios y la retracción de la actividad comercial; la baja dinámica inmobiliaria; la presencia de grandes equipamientos urbanos que constituyen barreras urbanísticas (hospitales, áreas ferroviarias, clubes deportivos); la localización de “villas de emergencia” (el 95% de la ciudad)³⁴ y elevados porcentajes de déficit habitacional³⁵; los mayores indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)³⁶ y de población bajo la línea de pobreza; y la baja cobertura educativa y sanitaria.

34 En el año 2000, la población en las 18 villas de la ciudad de Buenos Aires era de 98.316 habitantes (Dirección de Estadísticas y Censos del GCBA).

35 En el año 2001, los hogares en situación de déficit habitacional llegaban a 125.000 familias. Esto incluye, además de la población en “villas”, a las familias que viven en condiciones de hacinamiento en viviendas precarias, hoteles, pensiones e inquilinatos.

36 La población y el número de hogares con NBI oscilan entre el 7,9 % en Mataderos y el 21,7 % en La Boca, superando ampliamente la media de la ciudad (5,2 %) (CEDEM, Secretaría de Desarrollo Económico y GCBA, 2000).

- La dinámica inmobiliaria residencial

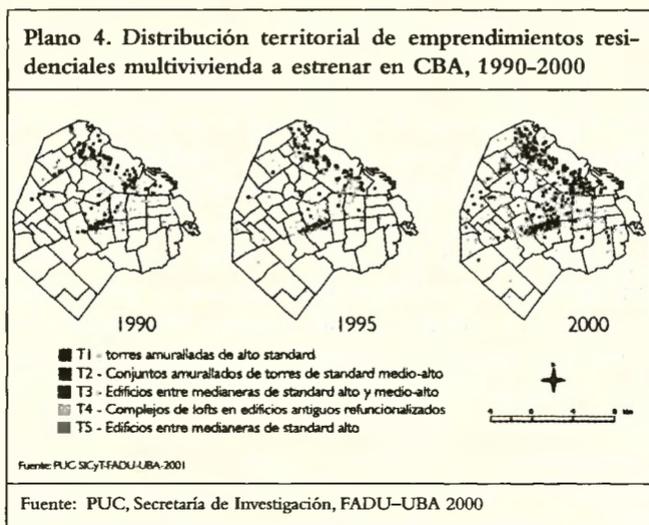
La distribución territorial de los emprendimientos residenciales multivivienda privados muestra la selectividad de las inversiones inmobiliarias, tanto en la CBA como en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). En los años noventa, la oferta privada de viviendas se orientó a la población de ingresos más altos y que estaba en condiciones de pagar al contado o acceder al crédito bancario. Los nuevos emprendimientos residenciales se concentraron en pocos barrios del centro y norte de la ciudad (Caballito, Palermo, Belgrano, Núñez). Vale la pena remarcar que los suplementos inmobiliarios no incluían los precios de venta de los terrenos ni de las viviendas usadas para los barrios de Villa Lugano, Villa Soldati y Villa Riachuelo, pues, para el sector inmobiliario, aquí “no había mercado”.

Entre mayo y diciembre de 1991 la demanda produjo una readecuación de los precios de venta de las propiedades con una suba de casi el 100% respecto a la década anterior. En la CBA, el precio promedio de las viviendas en edificios de multivivienda a estrenar en el año 2000 era de US\$1.400 el metro cuadrado, y el de los terrenos, de US\$624 el metro cuadrado.

Paralelamente, en esta década el Estado nacional redujo notablemente los recursos destinados a las viviendas de interés social canalizados a través del Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI).

Si bien luego de la crisis de diciembre de 2001 y la ruptura de la “convertibilidad”³⁷ el mercado inmobiliario sufrió una caída de los precios del 50% respecto al período anterior, a medida que el valor del dólar se fue estabilizando, al igual que la credibilidad en el sistema bancario, los valores de las propiedades fueron recuperándose. A mediados de 2003, tanto en la ciudad de Buenos Aires como en la RMBA, los barrios y corredores norte metropolitanos habían recuperado, según los casos, los precios de mediados de 2001, casi en un 70% u 80%.

37 El Plan de Convertibilidad fue puesto en marcha en el año 1991 y establecía una paridad cambiaria de 1\$ igual a 1 dólar americano (1\$=US\$1).



La localización casi mayoritaria de las “villas de emergencia” en el sur de la ciudad fue otro de los fuertes condicionantes para alentar nuevos emprendimientos residenciales orientados a sectores medios y medio-altos.

Si bien estas variables presentan especificidades según los barrios, podemos decir que la fragmentación y la segregación socio-territoriales son las características más sobresalientes del área sur. También son el resultado de una compleja combinación entre la discontinuidad en las políticas de planificación urbana, los cambios en las estrategias de desarrollo y en las políticas de vivienda, los años de desinversión sobre el espacio público y la ausencia de articulación entre distintos niveles de gobierno con competencias territoriales y ambientales. Un ejemplo de ellos son las innumerables leyes y decretos promulgados y las iniciativas llevadas adelante, desde fines del siglo XIX hasta hoy, para la gestión y el saneamiento integral de la cuenca del río Matanza-Riachuelo.

No obstante, el sur también presentaba fortalezas, como la disponibilidad de tierra vacante con servicios, la buena accesibilidad al área cen-

Plano 5 : Localización de “villas de emergencia” en CBA



Fuente: PUC, Secretaría de Investigación, FADU-UBA 2008

tral y buena conectividad con la región metropolitana, la competitividad de la industria existente y la que se localizó en la última década³⁸, la identidad cultural, el importante patrimonio arquitectónico, la localiza-

38 Las principales ramas de actividad fueron la logística, informática, servicios empresarios, además de la editorial, química, farmacéutica y telefónica. La actividad manufacturera en la ciudad representaba, en el año 2000, el 13,4 % de su Producto Bruto Geográfico.

ción de dos circuitos turísticos internacionales (San Telmo y La Boca) y el menor precio relativo de las propiedades respecto del área norte.

A partir de este diagnóstico y una evaluación de las posibilidades concretas que las normas urbanísticas vigentes permitían, la CBAS identificó ejes de desarrollo prioritarios y áreas de oportunidad urbanística (ya fueran de propiedad privada o del GCBA), y formuló propuestas para su valorización, que se desarrollarán en el siguiente apartado³⁹.



39 También se elaboraron un conjunto de instrumentos impositivos, tendientes a captar plusvalías urbanas (GDU-CBAS S.E., 2001-2002).

El suelo urbano es un recurso escaso y por lo tanto estratégico para orientar el desarrollo económico-territorial. El mismo está sujeto a un mercado muy particular, cuya estructura de precios está vinculada a factores físicos, funcionales, socioeconómicos, ambientales y culturales. No solamente las dimensiones de las parcelas, su localización o indicadores de constructibilidad son determinantes del precio, sino también las condiciones de su entorno (niveles de equipamiento e infraestructuras), valoración social del barrio y cuestiones vinculadas a las pautas culturales de consumo de una determinada sociedad. El destino urbanístico y la asignación social de la tierra vacante dependen del funcionamiento del mercado de tierras y de los intereses y estrategias de los agentes públicos y privados. El Estado no solo interviene en el proceso de producción y valorización del espacio, a través de las normas urbanísticas y la realización de obras públicas, sino también como comprador y oferente de tierras. La posibilidad de definir, desde las políticas de ordenamiento territorial y planificación urbana, las áreas de oportunidad urbanística sujetas a la promoción inmobiliaria, a la protección histórica, a la construcción de viviendas de interés social, y al desarrollo de áreas industriales planificadas constituye una poderosa herramienta de intervención directa en el mercado y de redistribución de recursos (Mignaqui, 2003).

En el caso de la CBA, y como lo mencionáramos anteriormente, existen antecedentes e instrumentos, además de la expropiación, que permitirían al gobierno local intervenir en el mercado de suelos urbano y actuar como promotor del desarrollo económico-territorial. También existen proyectos para buena parte de los predios públicos del GCBA, muchos de los cuales solo necesitan una decisión para ser concretados.

Las estrategias urbanísticas y de desarrollo económico-territorial de la CBAS S.E.

Las estrategias urbanísticas y de desarrollo económico-territorial definidas para el área sur en esta primera etapa partieron del reconoci-

miento de las características antes descritas, del conjunto de políticas preexistentes elaboradas por el Ejecutivo de la ciudad⁴⁰, del análisis de las principales demandas sociales y de las tendencias en materia de desarrollo inmobiliario y económico de la ciudad. En materia de normas urbanísticas, el polígono de actuación de la CBAS coincide con el Área de Desarrollo Prioritario 1 (ADP 1), incluida en el Código de Planeamiento Urbano en la actualización del año 2000, lo que otorga ventajas urbanísticas para quienes deseen invertir en el sur: un 25% adicional de edificabilidad para usos residenciales y la posibilidad de aplicar el procedimiento “convenio urbanístico especial” para los distritos I y E2⁴¹.

Dentro de este polígono, el Código de Planeamiento establece ventajas fiscales, como la exención de la tasa de alumbrado, barrido y limpieza (ABL) y de los derechos de construcción para obras nuevas.

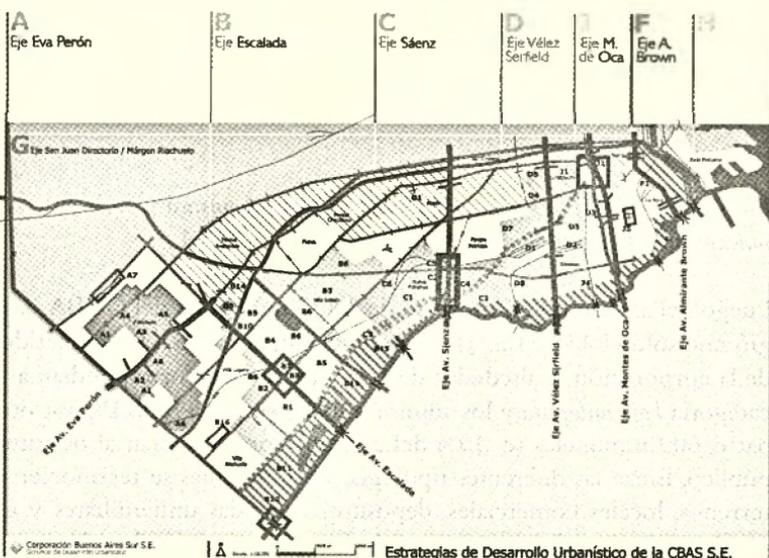
Según la naturaleza de la propiedad del suelo se identificaron tres grupos de inmuebles, sobre los cuales se definieron áreas de intervención y ejes de desarrollo económico-territorial:

1. Inmuebles de dominio privado del GCBA.
2. Inmuebles de dominio privado de otros actores públicos (Estado nacional).
3. Inmuebles privados de más de 2.500 m² sobre los distritos I y E2, con posibilidad de aplicación de convenios urbanísticos especiales.

40 Nos referimos a los documentos elaborados por el Consejo del Plan Urbano Ambiental de la Secretaría de Planeamiento, a los diagnósticos físicos y económico-sociales de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, a la Dirección General de Estadística del GCBA, entre otros documentos.

41 Este procedimiento permite al propietario público o privado de una parcela de más de 2.500 m² afectada a usos industriales exclusivos (I) o de equipamiento (E2) solicitar flexibilización de los usos admitiendo el residencial.

Plano 7. Principales estrategias de la CBAS S.E.



- A** Área industrial Madero-Villa Lugano
- B** Área Parque Almirante Brown
- C** Área industrial Nueva Pompeya-Villa Soldati
- D** Área de equipamientos obsoletos a refuncionalizar y/o localizar
- J** Área de renovación patrimonial y rehabilitación de grandes equipamientos industriales
- F** Área de interés turístico y valor patrimonial La Boca
- H** Área Darsena y Canal Sur
- G** Área de desarrollo residencial y/o equipamiento urbano

Referencias

- Ejes de desarrollo urbano y segmentos
- ▨ Áreas de intervención CBAS
- ⊠ Proyectos de la CBAS
- Ejes de desarrollo sudoeste
- ▨ Corredor verde sur
- ▨ Área adyacente al Riachuelo
- ▨ Centro de transferencia
- ▨ Centralidades comerciales
- ▨ Autopistas
- ▨ Avenidas y cruces
- ▨ Ferrocarriles
- ▨ Subterráneos
- ▨ Premetro
- ▨ Ríos y lagos
- ⊠ Puentes existentes
- ⊠ Puentes proyectados

Fuente: Gerencia de Desarrollo Urbanístico, CBAS S.E., 2001

Estas estrategias se encuadraron en dos programas prioritarios: el “Programa de identificación, asignación de destino urbanístico y saneamiento de inmuebles de dominio privado del GCBA” y el “Programa de identificación de áreas de oportunidad e inmuebles con valor estratégico de propiedad de otros actores públicos y privados”, que se describirán a continuación.

Programa de identificación, asignación de destino urbanístico y saneamiento de inmuebles de dominio privado del GCBA

Luego del análisis de un universo de 3.130 inmuebles del GCBA, surgió que solo el 44% (1.331) era potencialmente apto a los cometidos de la corporación, y alrededor de 1.189 inmuebles correspondían a la categoría *bajo autopista* y los administraba la empresa AUSA⁴²; por otra parte, 609 inmuebles (el 19% del padrón) correspondían al dominio público. Entre las diferentes tipologías de inmuebles se reconocieron terrenos, locales comerciales, depósitos, viviendas unifamiliares y en condominio, parcelas remanentes de autopistas y ensanches de avenidas, entre otros, con distintas situaciones de ocupación, ya fueran libres, usurpados, concesionados, alquilados, con tenencia precaria, con hipotecas, afectada a usos gubernamentales, entre otras. Estas situaciones de ocupación condicionaron las posibilidades de transferencia inmediata y de realización de los mismos.

Además de la necesidad de saneamiento de títulos y de actualización de las inscripciones en el RPI⁴³, se identificaron problemáticas vinculadas a la tenencia, ocupación (traslado y reubicación de ocupantes), limpieza y saneamiento ambiental, mensura y deslinde (subdivisiones y englobamientos parcelarios), alambrado y provisión de seguridad,

42 Autopistas Urbanas, Sociedad Anónima es una empresa del GCBA encargada del mantenimiento y concesión de la red de autopistas de la ciudad de Buenos Aires.

43 El Registro de la Propiedad Inmueble corresponde a la nación, y todos los trámites de saneamiento de títulos, aun para la ciudad de Buenos Aires, deben tramitarse por este organismo y pagar un arancel.

Cuadro 1. Tipología y cantidad de inmuebles			
Dominio	Tipología de inmuebles	Cantidad	%
Privado	Terreno	571	17
	Vivienda	222	7
	Propiedad horizontal	132	4
	Local	21	5
	Oficina administrativa	50	2
	Edificio industrial	12	0
	Campo deportivo	174	5
	Galpón – tinglado	55	2
	Bajo autopista	1189	36
	Estacionamiento	41	1
	Vivienda con comercio	22	1
	Estación subterránea	1	0
	Organización pública – institución civil	3	0
Subtotal		2493	80
No especificado		28	1
Público	Plaza – plazoleta	295	9
	Edificio educacional	263	8
	Edificio para la salud	33	1
	Teatro	2	0
	Museos	6	0
	Biblioteca	8	1
	Monumento histórico	1	0
	Instalación sanitaria	1	0
Subtotal		609	19
Total		3130	100
Fuente: Gerencia de Desarrollo Urbanístico-CBAS S.E., 2003			

eventuales litigios, deudas fiscales impagas, entre otras. Del total de inmuebles identificados predominaban los terrenos y los remanentes bajo autopistas (571 y 1.189 respectivamente) sobre los cuales, y atendiendo a las características urbanísticas y a la situación de hecho y derecho de los inmuebles involucrados, se formuló un conjunto de programas y proyectos encuadrados en las estrategias de desarrollo urbanístico. Estas propuestas de intervención conformaron un “banco de pro-

yectos” desde donde se intentó orientar la inversión pública y privada. De esta primera etapa surgió una nómina de 161 inmuebles identificados con aptitud para ser incluidos en los proyectos prioritarios⁴⁴ y cuya situación se describe a continuación.

Cuadro 2. Inmuebles aptos para el desarrollo urbanístico		
Anexo I (inmuebles en condiciones de ser transferidos)	Cantidad	Superficie catastral (m²)
Inmuebles aptos para ser transferidos desocupados	51	297.550
Inmuebles ocupados por terceros	61	366.971
Inmuebles afectados a gestión	25	225.798
Subtotal I	137	890.319
Anexo II (inmuebles que no están en condiciones de ser transferidos aún)		
Inmuebles afectados a gestión sin título	6	131.643
Inmuebles ocupados por terceros sin título	5	103.263
Inmuebles con litigio	2	33.058
Inmuebles afectados al dominio público	4	5.729
Inmuebles transferidos a terceros	7	302.410
Subtotal II	24	576.102
Total inmuebles	161	1.482.395
Fuente: Gerencia de Desarrollo Urbanístico-CBAS S.E., 2003		

Proyectos prioritarios CBAS S.E.	Cantidad de inmuebles	Superficie parcelas m ²	Edificabilidad en m ²	Valor indicativo de transferencia*
B1. Desarrollo residencial U7	51	297.550	742.875	US\$28.473.000
B3. Distrito industrial U17	35	210.201	420.402	US\$52.872.500
B3. Distrito UP Clubes		6.977	20.931	
B10. Desarrollo residencial Av. Escalada y Castañares	1	25.503	145.641	US\$7.050.000
B15. Desarrollo industrial U19	3	69.391	138.782	US\$9.235.000
C4. Museo del Tango	1	8.134	4.600	US\$1.515.000
G1. Desarrollo residencial Av. San Juan	22	27.543	54.000	US\$5.150.000
B16. Desarrollo residencial Av. F. de la Cruz y M. Acosta	13	7.638	26.644	US\$912.000
Totales	126	652.937	1.553.875	US\$105.207.500

* Según Informe Escribanía Gral. GCBA, diciembre 2001 (vigencia de la "convertibilidad" 1\$=US\$1)
Fuente: Gerencia de Desarrollo Urbanístico-CBAS S.E., 2003

Con lo producido de las ventas, alquileres u otras operaciones, la CBAS podía constituir un fondo fiduciario de desarrollo para reinvertir en su polígono de actuación o fuera de él.

Si bien el contexto macroeconómico no fue favorable para la puesta en marcha de estos proyectos mencionados, se puso a la venta un sector del área industrial y de clubes denominado "U17".

Distritos	Superficie	Precio venta	\$/m ²	US\$/m ² ***
U17 *	4 ha	4'500.000	114,79	40,28
U17 **	8 ha	5'000.000	62,50	21,93

* Vendido año 2003 a la Asociación de Médicos Municipales. Uso equipamientos deportivos y sociales.
** En venta: distritos urbanísticos industriales (I) y de equipamientos (E).
*** Según Informe Escribanía Gral. GCBA, diciembre 2001 (vigencia de la "convertibilidad" 1\$=US\$1).
Fuente: Gerencia de Desarrollo Urbanístico-CBAS S.E., 2003

Entre las estrategias de valorización de los inmuebles del Distrito U17 se promovió la localización de un polo de industrias del juguete, otro del mueble y uno farmacéutico⁴⁵. Asimismo, con el objetivo de racionalizar el gasto público, en el año 2001 se evaluó el proyecto de relocalización y traslado administrativo de distintas áreas del GCBA que no poseían edificio propio. Ese año, el GCBA arrendaba alrededor de 50 edificios, que insumían un gasto anual de alquileres de alrededor de US\$7.400.000⁴⁶. El estudio realizado por la Gerencia de Desarrollo Urbanístico de la CBAS partía de una hipótesis de relocalización del 56,5% de las actividades del gobierno (alrededor de 14.578 agentes) para lo cual se estimó una superficie proyectada de aproximadamente 190.000 m². Una de las alternativas de localización fue en el barrio de Villa Lugano (Parque Alte. Brown), donde el GCBA posee aún la mayor reserva de tierra de dominio privado vacante⁴⁷. También se evaluaron alternativas de localización de la sede de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), que requería una superficie de 30.000 m², sedes para el Ciclo Básico Común de la UBA y el Instituto Universitario Nacional de Artes (IUNA). Ambos proyectos apuntaban a valorizar estas tierras al llevar funciones administrativas, comerciales, educativas y residenciales. La coyuntura económica y la inestabilidad política crecientes no permitieron seguir adelante con estas iniciativas que, de mejorar las condiciones macroeconómicas, deberían ser reconsideradas.

En los tres primeros años de gestión, la CBAS logró identificar 161 inmuebles de dominio privado del GCBA, con aptitud urbanística y

45 Estos proyectos no se concretaron, pero en el año 2004 la CBAS compró un edificio industrial desactivado (ex fábrica Suchard), donde se radicaron numerosas empresas que alquilan las instalaciones a la CBAS.

46 Las dependencias que insumen mayor gasto de alquiler son la Secretaría de Educación, el Poder Judicial, la Secretaría de Hacienda y Finanzas y la Secretaría de Gobierno.

47 Esta iniciativa fue retomada recientemente por el nuevo gobierno de la ciudad, aunque no en el mismo barrio. En el mes de junio de 2008, el actual gobierno convocó a un Concurso de Ideas Urbanísticas para construir el futuro Centro Cívico de la Ciudad en el barrio de Barracas.

en condiciones de ser transferidos para el desarrollo de proyectos, de los cuales 126 están incluidos dentro de los proyectos prioritarios. Esto es un potencial en tierras de alrededor de 65 ha (más de 1.500.000 m² de edificabilidad) y un activo de US\$105.207.500 (a valores de diciembre de 2001).

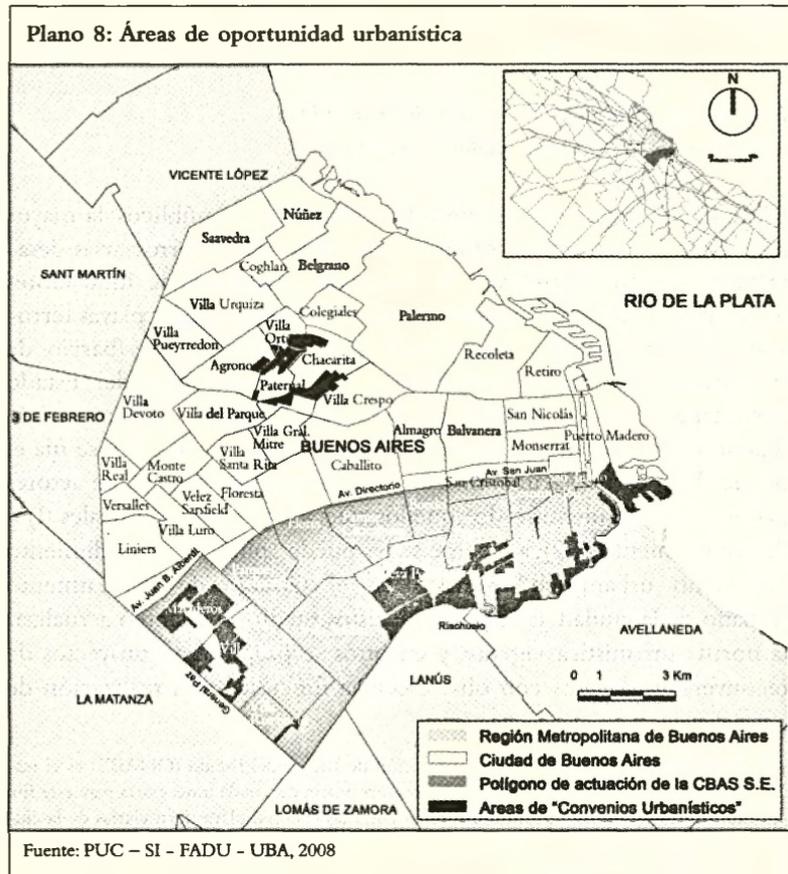
Programa de identificación de áreas de oportunidad urbanística de otros actores públicos y privados

Entre los inmuebles de propiedad de otros actores públicos, la mayor reserva de tierras vacante se encuentra en las playas ferroviarias desahfectadas de estos usos⁴⁸ y a la espera de asignación de indicadores urbanísticos y de edificabilidad, como son los casos de las playas ferroviarias de la Estación Sola y la Estación Buenos Aires (barrio de Barracas). Otro de los inmuebles bajo administración del Estado nacional es el predio ocupado por la empresa Mercado de Liniers S.A. (barrio de Mataderos)⁴⁹, donde se concentra ganado en pie y se fija el precio de la carne vacuna. En cuanto a los grandes predios de actores privados, se han identificado aquellos afectados a usos industriales (I) y de equipamiento (E2), a los que se les puede aplicar el procedimiento “convenio urbanístico” previsto en el Código de Planeamiento Urbano de la ciudad. En algunos de estos predios se planteó actualizar la norma urbanística vigente, y en otros se propusieron proyectos de reconversión de usos con obsolescencia funcional y la realización de

48 El Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE) es el responsable de la administración de la tierra ferroviaria declarada innecesaria para este fin. En la actualidad hay 130 ha distribuidas entre las distintas playas ferroviarias de la ciudad, que esperan la asignación de destino urbanístico, competencia que retiene el Gobierno de la Ciudad.

49 Este predio tienen 32 ha y está concesionado. La propiedad es del GCBA pero fue cedido a título oneroso al Estado nacional. Para que el GCBA las recupere se necesita una Ley del Congreso Nacional. En el año 2001, la CBAS S.E. promovió un Concurso de Ideas Urbanísticas para la reconversión del área, organizado por la Sociedad Central de Arquitectos. El proyecto no se concretó.

obras públicas, como la apertura de calles o englobamientos parcelarios, para dar continuidad a la trama urbana y promover una mayor integración del tejido.



Proyectos de rehabilitación integral

A continuación se describirán tres proyectos. Dos de ellos, sobre predios de propiedad privada (barrios La Boca y Constitución) y uno sobre predios del GCBA, pero bajo la administración del Estado Nacional (barrio Mataderos).

- Proyecto de ampliación del circuito turístico, gastronómico, museístico y patrimonial de La Boca

Este programa se focalizó en el reconocimiento del patrimonio cultural como estrategia de valorización del barrio. El área de intervención inicial era la franja frentista sobre la Av. Pedro de Mendoza (desde el Puente Transbordador N. Avellaneda hasta la Av. Montes de Oca). Mediante la subdivisión de las manzanas⁵⁰ ribereñas en dos franjas, para el frente interior se propuso la construcción de viviendas de densidad media (con altura máxima de cuatro pisos), en contacto con el barrio ya consolidado. Este sector también podía albergar equipamientos educativos y recreativos. Sobre la franja ribereña se impulsó una zona de comercio gastronómico, recreativo, equipamiento cultural y oficinas de mediana densidad. Entre las nuevas manzanas se proponía la apertura de una calle peatonal (con tránsito vehicular restringido) que conectara los espacios de acceso a las distintas funciones (vivienda y oficinas), permitiendo, en algunos casos, la vinculación con la ribera. También se planteaba la apertura de espacios públicos y la expansión de áreas comerciales sobre la Av. Pedro de Mendoza, donde se privilegiaban las actividades comerciales, diurnas y nocturnas (bares, restaurantes, parrillas, discoteca), vinculadas a actividades turísticas, recreativas y culturales. En todos los casos, las tipologías edilicias (viviendas y oficinas nuevas) propuestas respetaban el uso de

50 La "manzana" es la unidad morfológica del tejido edilicio de la ciudad, generalmente de 100 metros por 100 metros. En este caso son "manzanas" con superficies superiores y donde se localizan depósitos, industrias y empresas de transporte.

materiales propios de esta zona y las alturas de edificación, preservando la identidad del barrio⁵¹.

- Proyecto de rehabilitación integral de Constitución

Este programa tenía como objetivo general promover la rehabilitación integral del barrio de Constitución, uno de los centros de trasbordo más importantes de la ciudad. Allí, el FFCC Roca presta servicios con 697 formaciones diarias, absorbiendo el 27% del movimiento total de pasajeros ferroviarios de la ciudad (340.000 pasajeros por día); la línea C de subterráneos (Metrovías) transporta 93.000 pasajeros por día; 35 líneas de colectivos realizan 794 servicios por hora y 3 paradas de taxis concentran 33 vehículos. Por otra parte, por la autopista 25 de Mayo ingresan más de 170.000 vehículos por día, mientras que por la autopista 9 de Julio, más de 120.000.

Los objetivos particulares propuestos fueron:

- Dar respuesta a la problemática socio-habitacional y socioeconómica que enfrenta el barrio, a través de la mejora en el parque habitacional, actuando en particular sobre hoteles, pensiones e inquilinatos.
- Reordenar la circulación peatonal y vehicular del centro de transbordo y recuperar la plaza Constitución para su uso como espacio público de recreación y esparcimiento para todo el barrio.
- Recuperar y revalorizar el resto de los espacios públicos del barrio: la plaza Garay, las calles y avenidas que lo conforman, y los remanentes de ensanches de las avenidas y autopistas que lo atraviesan.
- Promover al barrio como un área de oportunidad urbanística, reordenando su territorio, y promoviendo la residencialización y la valorización del patrimonio arquitectónico.

51 A través de un convenio suscrito con la Dirección de Arquitectura de la Nación y el IILA de Italia se iniciaron gestiones para localizar allí una escuela de artes y oficios y de restauración, con el fin de capacitar mano de obra local y generar puestos de trabajo para la rehabilitación integral del barrio. Esta iniciativa no se concretó.

La mayor parte de las acciones propuestas⁵² debían realizarse conjuntamente con otras secretarías del gobierno de la ciudad:

- Ejecución del proyecto del centro de transbordo y de reordenamiento del tránsito en el área de Plaza Constitución, y traslado de las paradas de colectivos bajo la autopista 9 de Julio (Secretaría de Planeamiento y Secretaría de Obras Públicas).
- Residencialización del barrio, a través de programas de reconversión y mejora de hoteles, pensiones e inquilinatos (secretarías de Desarrollo Social y Desarrollo Económico).
- Reconversión y puesta en valor de edificios y conjuntos urbanos con valor patrimonial (Secretaría de Planeamiento y Secretaría de Cultura).
- Reconversión y puesta en valor de los espacios públicos del barrio (Secretaría de Espacios Públicos).
- Revitalización del tejido económico a través del programa de centros comerciales a cielo abierto (Subsecretaría de Comercio Interior).
- Promoción de la oferta inmobiliaria residencial y de actividades productivas del barrio, a través de metodologías de comunicación y *marketing*, explotando la proximidad al centro de la ciudad, su alta accesibilidad, la calidad arquitectónica de la oferta existente y el carácter barrial que aún conservan las calles de la zona.
- Refuerzo de la seguridad pública a través del control y saneamiento de locales nocturnos no habilitados, la mejora en el alumbrado público, el refuerzo del control policial nocturno, el control de la venta callejera, etc. (secretarías de Justicia, Comercio Interior y Desarrollo Social).
- Saneamiento y reestructuración parcelaria de la manzana expropiada frente a la estación ferroviaria (Secretaría de Planeamiento y Secretaría de Obras Públicas).

52 Con este programa se pretendía beneficiar a la población residente (46.866 habitantes), incluidas aquellas personas que residen en hoteles, pensiones e inquilinatos (1.433 personas). También se beneficiarían quienes transitan diariamente por el centro de transbordo de Constitución (aproximadamente 350.000 transeúntes diarios).

- Proyecto de reconversión y redesarrollo de Mataderos

Para llevar adelante este proyecto se convocó al Concurso Nacional de Ideas Urbanísticas, a través de la Sociedad Central de Arquitectos y con el apoyo de otras áreas del ejecutivo del GCBA. El área definida para este concurso comprende el sector de los barrios de Mataderos y Villa Lugano, vinculados por la Av. Eva Perón, uno de los seis ejes de desarrollo definidos por la CBAS en el Programa de Acciones 2001-2003⁵³. Esta avenida articula distintas situaciones urbanas entre las que se destacan el predio de 32 ha ocupado por la Empresa Mercado de Hacienda de Liniers S.A., el predio ocupado por la "Villa 15", con la estructura abandonada del denominado "elefante blanco" (destinado a ser un hospital), y grandes predios industriales parcialmente desactivados. Es una de las áreas tradicionales de localización de actividades productivas afectadas por los distintos ciclos de estancamiento económico, la degradación urbana y el deterioro ambiental. Este último, debido, en gran medida, al tránsito de ganado en pie vinculado a las actividades del Mercado de Hacienda y a la presencia de frigoríficos e industrias del cuero.

La multiplicidad de funciones que se dan en el área, las excelentes condiciones de accesibilidad, la baja densidad residencial, la oferta de predios vacantes y los que se generarían a partir del traslado del Mercado de Hacienda al área metropolitana constituían una oportunidad urbanística para orientar un proceso de *reconversión y regeneración urbana*. El reordenamiento de los usos del suelo, la incorporación de nuevas actividades productivas y de servicios, la valorización del espacio público y la apertura de nuevas calles eran algunas de las acciones que podían concretarlo (Mignaqui, 2002).

El objeto de este concurso fue desarrollar un programa urbanístico integral para el sector (propuestas de estructura urbana, de usos del

53 Nos referimos a los ejes Av. Escalada (Villa Lugano-Villa Soldati), Av. Saenz (Nueva Pompeya), Av. Velez Sarsfield (Barracas), Av. Montes de Oca (Constitución-Barracas), Av. Patricios (Barracas - La Boca) y Av. Pedro de Mendoza (La Boca).

suelo, de morfología urbana); un modelo de gestión (indicando las modalidades de actuación del sector público y privado, y los medios económicos para su concreción); y un análisis de viabilidad económica⁵⁴. Si bien se originó un expediente urbano dentro del GCBA para iniciar las obras sobre el espacio público y la construcción de una escuela, se creó una comisión legislativa para controlar el cumplimiento de los plazos del traslado del Mercado de Hacienda al área metropolitana, y se tramitó, ante el Congreso Nacional, la restitución por ley del predio al GCBA. El proyecto no logró concretarse por falta de voluntad política.

Los obstáculos para la implementación del programa de acción

Durante los tres primeros años (2000-2003), la CBAS tuvo que enfrentar diferentes obstáculos, el primero de ellos fue su propio diseño societario (Sociedad del Estado), que dejaba amplios márgenes de indefinición en materia de interpretación jurídica y administrativa respecto de sus alcances y competencias. En segundo lugar, la aplicación de la figura del fideicomiso, poco aplicado desde un organismo público, lo que llevó a permanentes divergencias entre los equipos jurídicos del área legal y técnica, la Escribanía General del Gobierno de la Ciudad y el Directorio de la Corporación. En tercer lugar, el vasto polígono de actuación asignado, donde, como ya se ha mencionado, se concentra buena parte de los conflictos socio-territoriales y ambientales de la ciudad⁵⁵. A esto debe sumarse la ausencia de competencias y presupuesto para realizar obras públicas. Estas facultades estaban en

54 El proyecto ganador proponía localizar allí un Centro Ferial Regional, parques públicos, equipamientos recreativos y culturales, la urbanización e integración de la "Villa 15" a la trama urbana y la recuperación de la estructura del hospital abandonado (el "elefante blanco") como un nuevo centro hospitalario de alcance metropolitano.

55 En el año 2000, la ciudad aún no había aprobado su Plan Urbano Ambiental, lo que obligó a la CBAS a elaborar una estrategia de desarrollo general para el sur, considerando los estudios y diagnósticos realizados por otros organismos del gobierno local. Después de 12 años de autonomía, la ciudad sigue sin haber aprobado su plan, aún en debate legislativo.

manos de las distintas secretarías que conformaban la estructura funcional del poder ejecutivo de la ciudad, con quienes, desde el inicio, se estableció una relación de competencia y no de complementariedad y colaboración. La necesidad de articularse permanentemente con estas áreas, ya fuera para requerir información o para la definición de criterios conjuntos en materia de estrategias, programa y proyectos de intervención, impidió el avance en la gestión de la mayoría de los proyectos mencionados. Uno de los principales conflictos radicó en torno a los programas de urbanización de “villas de emergencia”, la localización de nuevos conjuntos habitacionales y demás operatorias de viviendas de interés social a cargo de la Comisión Municipal de Viviendas, actual Instituto de la Vivienda⁵⁶, organismo autónomo dependiente del GCBA. 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 la integración socio-territorial de la población de menores recursos generaron permanentes conflictos. Los proyectos elaborados por la CBAS apuntaban a una mayor diversificación de la oferta residencial para el sur, proponiendo tipologías para sectores medios y medios altos, a fin de revertir la segregación socio-habitacional existente y la estigmatización histórica del sur como el lugar “de los pobres”. De igual manera, la CBAS defendió la permanencia de numerosos distritos urbanísticos industriales, para radicar allí emprendimientos productivos que generaran puestos de trabajo, en lugar de darles usos residenciales⁵⁷.

Puesto que la posibilidad efectiva de disponer de estos inmuebles dependía de la decisión y acuerdo del Jefe de Gobierno (único accionista), estas disputas no hacían más que poner en evidencia la diver-

56 Esta concurrencia de intereses se saldó a favor del Instituto de la Vivienda en diciembre de 2003, a través de la modificación de los artículos 8° y 9° de la Ley 1.251, cuando se cambió su estatuto y se lo autorizó a constituir un “Banco de tierras e inmuebles” y disponer de “(...) todas las tierras e inmuebles del dominio del GCBA que no tengan destino específico y sean aptos para el desarrollo de planes de vivienda”.

57 La Comisión Municipal de la Vivienda pretendía ocupar estos predios para la expansión y urbanización de las “villas” existentes, independientemente de la normativa urbanística que hubiera.

gencia de criterios al interior del gobierno de la ciudad, y la ausencia de voluntad política para apoyar efectivamente el papel y objeto para el que había sido creada la CBAS: promover el desarrollo integral del sur. Luego de este análisis, podríamos afirmar que el discurso del progresismo en el poder, más bien, se transformó en el *progresismo de discurso*, o lo que es peor, *progresismo de papel*.

Además de la fragmentación institucional intramunicipal, debe considerarse la concurrencia de jurisdicciones que actúan sobre el área sur de la ciudad⁵⁸, en particular sobre la cuenca del río Matanza-Riachuelo⁵⁹. Las dificultades de articulación política al interior del GCBA, y fuera de él, se vieron agravadas por el cambio de los presidentes al frente de la CBAS. En sus primeros tres años se sucedieron tres presidentes y, con ellos, se dieron cambios en su directorio.

En cuanto al contexto político y económico nacional, tampoco fue favorable. A menos de un año de creación de la CBAS, la alianza política que había llevado a la presidencia al Dr. De la Rúa se rompió⁶⁰ y se inició una etapa de crisis institucional, de gobernabilidad y económica.

58 No solo el de otras empresas públicas de la ciudad, como AUSA, responsable de la concesión de las autopistas urbanas y concesionario de todos los terrenos bajo autopistas de la ciudad, la empresa Subterráneos de Buenos Aires S.E. (SBASE), que estaba elaborando la traza de la nueva línea H de subterráneos, sino también el ONABE, a cargo de la administración de los bienes ferroviarios.

59 En el año 1993 se creó el Comité Ejecutivo para el saneamiento de la cuenca, en el cual participaban tres jurisdicciones: el gobierno nacional, el provincial y el de la ciudad. Este organismo fue cambiando de nombre y en la actualidad es la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), dependiente de la Secretaría de Ambiente de la Nación y que lleva adelante el Plan de Saneamiento Integral, con la participación de las tres jurisdicciones.

60 Primero renunció el ministro de Economía, luego el vicepresidente y, con la llegada del nuevo ministro, el Dr. Cavallo, se modificó el Plan de Convertibilidad, implementado por él mismo años antes. Se rompió la paridad 1\$ igual a 1 dólar y se implementaron restricciones para el retiro de dinero de los bancos (se impuso el denominado "Corralito bancario", que dejó atrapados los fondos de millones de pequeños y medianos ahorristas). En diciembre de 2001, el presidente abandonó el gobierno, y se sucedieron varios cambios presidenciales hasta la convocatoria a elecciones en mayo de 2003.

Si bien el gobierno de la ciudad logró contener la crisis fiscal y presupuestaria y afrontar la situación de emergencia social con programas alimentarios, sociales y habitacionales, se paralizó la obra pública, el mercado inmobiliario se estancó y se frenaron las inversiones directas nacionales y extranjeras.

En este contexto, las posibilidades de la CBAS de realizar alguno de sus inmuebles y poner en marcha alguno de sus proyectos fueron casi nulas⁶¹. Se avanzó, entonces, con el programa de saneamiento y regularización dominial de los bienes inmuebles de dominio privado del GCBA, se formularon programas y proyectos para cada uno de los inmuebles y se asistió con distintos programas a la emergencia social de la ciudad. En el año 2003, y finalizando la primera gestión del gobierno de la ciudad que había creado la CBAS, se modificaron los objetivos políticos que le habían dado origen. Esto se tradujo no solo en el cambio de estatuto societario de la corporación, sino también en el mayor protagonismo otorgado al Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), que, como ya se ha mencionado, asumió nuevas competencias para el manejo de tierras e inmuebles públicos. En el período de gobierno 2004-2007, la CBAS asumió mayor responsabilidad en la ejecución de obras públicas, ya fuera ejecutando partidas presupuestarias de otras áreas del ejecutivo de la ciudad⁶² o partidas propias. Luego del convenio firmado entre el GCBA y la Fundación Madres de Plaza de Mayo, la CBAS participó en la puesta en marcha de una planta de producción de paneles prefabricados para la construcción de viviendas de interés social. Estas viviendas se financian con fondos aportados por el Estado nacional a través del Instituto de la Vivienda de la ciudad. La sede de esta planta, bajo la coordinación de la Fundación Madres de Plaza de Mayo, se localiza en el barrio de La Boca y ya ha construido numerosas viviendas en distintos asentamientos

61 La única operación realizada en el año 2003 fue la venta a la Asociación de Médicos Municipales del predio de 4 ha que tenían concesionado para usos deportivos y sociales. El valor de venta fue de \$4.500.000.

62 Se aduce la mayor agilidad en los procesos licitatorios y de adjudicación de obras.

tos y villas del área sur. En este período, se llamó a un nuevo Concurso de Ideas Urbanísticas para el Parque de la Ciudad, un predio de casi 100 ha localizado en Villa Soldati. El proyecto ganador no se concretó. En diciembre de 2007, se inició una nueva gestión de gobierno, y uno de los primeros anuncios fue que se daría prioridad al sur. Entre los proyectos anunciados está el traslado de las áreas administrativas del GCBA a un nuevo centro cívico, a construirse en el barrio de Barracas, para lo que será necesario deslocalizar un conjunto de hospitales y neuropsiquiátricos públicos con alto grado de deterioro y obsolescencia funcional. Para este fin se organizaron dos concursos de ideas urbanísticas⁶³. También se dijo que se transferiría a la CBAS la competencia para urbanizar las “villas de emergencia” del área sur, pero hasta la fecha no se han concretado obras.

En menos de diez años de vida, la CBAS ha cambiado de autoridades, de estatuto, de objetivos y de estrategias, la mayoría de las cuales siguen sin concretarse.

Reflexiones finales

Las transformaciones metropolitanas producidas en la última década del siglo XX nos dejaron, entre sus consecuencias, el aumento de la brecha entre los sectores más pobres y los más ricos de la población. Su correlato espacial es la agudización de las desigualdades socio-territoriales y la ruptura de un modelo social más heterogéneo e integrado espacial y culturalmente, promovido y comandado por el Estado, a través de distintos planes, programas y obras que logró concretar en el transcurso del siglo XX. La mayor parte del suelo creado o reconvertido durante los noventa fue promovido por el capital privado local e internacional y fue destinado a grandes emprendimientos vinculados al consumo, al crecimiento del suburbio, a la construcción de viviendas de alto estándar, a los servicios y a la gestión empresarial. El sur no

63 Si bien ya se eligieron los proyectos

formó parte de estos intereses ni de estas dinámicas. El Estado nacional, contrariamente a lo ocurrido hasta mediados de los setenta, cuando intervenía en la producción de suelo urbano a través de loteos, la expansión de redes de servicios urbanos y la construcción de viviendas de interés social, redujo su protagonismo y su responsabilidad en la regulación de los procesos de urbanización y en el ordenamiento de los usos del suelo, facilitando la realización del capital privado.

A partir de la crisis institucional y económica de 2001 se abrió una nueva etapa en Argentina. Buena parte de los diagnósticos e instrumentos de intervención y gestión urbanos vigentes quedaron desactualizados. Los cambios en la base económica metropolitana, el incremento de la pobreza y la indigencia, y la agudización de la polarización social, sumada a la recesión de la economía, hicieron necesario replantear el papel del Estado en materia de políticas territoriales. Las nuevas y viejas demandas sociales insatisfechas, tanto de vivienda como de equipamientos sociales, todavía necesitan la definición de una estrategia de desarrollo económico-territorial que articule tanto los intereses de la *competitividad urbana* como los de la *solidaridad socio-territorial*.

La Ciudad de Buenos Aires cuenta aún con valiosas reservas de tierras e inmuebles públicos que requieren una evaluación acerca del mejor destino urbanístico, de las alternativas de valorización y de los criterios de asignación social, así como de los niveles de impacto territorial que podrían generar los proyectos que se concreten sobre el mercado de suelo local.

Asimismo, de una adecuada estrategia urbanística y de inversión pública podrían captarse plusvalías urbanas a ser redistribuidas en la realización de nuevas obras, promoviendo un desarrollo más equitativo entre el norte y el sur de la ciudad. Buena parte de los instrumentos de intervención fundiaria y fiscal existentes no han sido aplicados en función del beneficio público. Otros, como los propuestos en los documentos del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad, no han sido aprobados aún, lo que impide al gobierno local hacer uso de los mismos.

La experiencia de la CBAS S.E. demuestra que la creación de un organismo con competencia para administrar y valorizar un conjunto de inmuebles públicos, así como la fijación de incentivos urbanísticos, fiscales y financieros no bastan para revertir el deterioro, la pobreza y la desinversión de décadas. También pone de manifiesto la necesidad de articular los distintos niveles de gobierno, arribar a acuerdos inter-institucionales y construir consensos representativos y duraderos con los actores políticos y de la sociedad civil, a fin de avanzar en una estrategia integral de desarrollo. El mercado sigue imponiendo sus reglas de juego y determinando la reconfiguración metropolitana.

Frente a la actual coyuntura macroeconómica, la casi imposibilidad de acceso al crédito para la mayoría de la población, y el desinterés para el capital inmobiliario en las áreas más desfavorecidas y menos rentables obligan a un replanteo de las estrategias urbanísticas y de desarrollo. Los bancos de tierra e inmuebles públicos pueden ser poderosas herramientas contra la exclusión social, pero deberían estar acompañados de una estrategia política y un modelo de desarrollo sustentable en el mediano y largo plazos.

Las transformaciones metropolitanas surgidas en esta etapa de la reestructuración económica mundial plantean problemas de gobernabilidad y de fiscalidad a los gobiernos locales y nacionales que hoy son ineludibles. Existen instrumentos, leyes e instituciones para reorientar las políticas territoriales hacia una mayor equidad. A la luz de la historia y experiencias analizadas, el desafío no es actualizar los discursos sino pasar a la acción y tener voluntad política para la transformación social.

Bibliografía

- Chudnovsky, Daniel y A. López (2001). *La transnacionalización de la economía argentina*. Buenos Aires: Eudeba y Cenit.
- Ciccolella, Pablo (1986). "Los sistemas de promoción industrial. Su influencia en los cambios recientes en la configuración del espacio argentino (1958-1985)". En *Aportes para el estudio del espacio socio-*

- económico*, Luis Yanes y Ana María Liberali (Comps.). Buenos Aires: Editorial El Coloquio.
- Ciccolella, Pablo (2002). "La metrópolis postsocial: Buenos Aires, ciudad-rehén de la economía global". Actas del Seminario internacional El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado, Institut d'Etudis Territorials, Institut Català de Cooperació Iberoamericana e Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales-PUC, Barcelona.
- Ciccolella, Pablo e Iliana Mignaqui (2000). "Economía global y reestructuración metropolitana. Buenos Aires ¿ciudad global o ciudad dual del siglo XXI?". *Cuadernos del CENDES* N° 43, enero-febrero. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Mignaqui, Iliana (2003). "Los Bancos de inmuebles públicos como instrumentos de desarrollo económico-territorial". Actas del II Seminario Internacional Red de Investigación sobre Áreas metropolitanas de Europa y América Latina, diciembre. Santiago de Chile.
- Mignaqui, Iliana (2004). "Buenos Aires Modelo XXI: una ciudad sin proyecto urbano". Ponencia presentada en el Encuentro 400 años de São Paulo, Departamento de Geografía, USP, en São Paulo. Inédito.
- Mignaqui, Iliana (2002). "Políticas de recuperación urbana". *Revista de Arquitectura* N° 205. Buenos Aires: Sociedad Central de Arquitectos.
- Silva Vallejo, José Antonio (1989). "Teoría General de los Títulos Valores". En *Libro Homenaje a Ulises Montoya Montfredi*. Lima: Cultural Cuzco.
- Silvestri, Graciela y Adrián Gorelik (1992). "Imágenes del Sur. Sobre algunas hipótesis de James Scobie para el desarrollo de Buenos Aires". *Anales del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas Mario J. Buschiazio* N° 27-28. Buenos Aires: FADU-UBA.
- Silvestri, Graciela y Adrián Gorelik (2001). "El Sur y sus representaciones". En *Buenos Aires al Sur. Fotografías 1864-1954*, CBAS S.E., Banco Ciudad, Secretaría de Cultura GCBA. Buenos Aires.