

# ¿Gestión promocional o privatización de la gestión urbanística?

PROYECTO URBANO PUERTO MADERO,  
BUENOS AIRES – ARGENTINA

PROMOTIONAL MANAGEMENT OR PRIVATIZATION  
OF THE URBAN PLANNING MANAGEMENT?

Puerto Madero Urban Project, Buenos Aires - Argentina

Juan Carlos Etulain

Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina, Profesor Adjunto, Arquitecto, Ph. D. en Urbanismo, jcetulain@netverk.com.ar

**Recibido** 20 de febrero de 2008

**Aprobado** 30 de marzo de 2008

## Resumen

El artículo surge de la tesis doctoral *La Gestión Urbanística Mixta en Ciudades Centrales. Un estudio sobre la intervención en vacíos urbanos*, defendida en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.

El perfil metodológico es cualitativo, centrado en el estudio de caso a partir del trabajo de campo, búsqueda de antecedentes y entrevistas a los actores involucrados.

Aborda el rol del proyecto urbano en la Argentina y, más específicamente, ahonda en la cuestión de si el Proyecto Urbano está presente en el modelo de gestión promocional de las intervenciones en el ámbito internacional o, si por el contrario, representa un malogrado intento de aplicación.

**Palabras clave:** Gestión urbanística, Proyecto urbano, Gestión promocional.

## Abstract

The article is founded on the Doctoral Thesis, *The Mixed City-planning Management in Central Cities: A study on the intervention in urban voids*, presented to the Faculty of Architecture, Design and Urbanism of the University of Buenos Aires. The methodological profile is qualitative, centered in the study of case from field work, research on previous circumstances and interviews to the involved actors. More specifically, it approaches to the task of the urban project in Argentina, it seeks out on the question of Urban Project as present in the model of promotional management of interventions at an international level or, on the contrary, it just represents a spoiled attempt of application.

**Keywords:** Urban management, Urban project, Advertising plan.

## 1. Introducción, objetivos y marco de referencia

El artículo forma parte de los resultados de la tesis doctoral *La Gestión Urbanística<sup>1</sup> Mixta (público-privado) en Ciudades Centrales<sup>2</sup>. Un estudio sobre la intervención<sup>3</sup> en vacíos urbanos<sup>4</sup>* (diciembre, 2007), defendida en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. Se centraliza en el análisis del caso de estudio local Puerto Madero (Sección II, Capítulo III), proyecto urbano que se encuentra en ejecución desde 1989 en la ciudad de Buenos Aires, Argentina.

En las últimas décadas, en el marco de lo que se ha caracterizado como urbanismo operacional (Pollet-Bain, 1987:72 – CPAU, 1996:25), la práctica del urbanismo ha estado observando el desarrollo de numerosas iniciativas e intervenciones urbanas desarrolladas en ciudades centrales, que indujeron cambios en el ámbito de la gestión urbanística al estar sustentadas en un carácter más dinámico de la acción pública que llevó implícito una tarea de gestión y promoción, más allá que la sola administración y regulación del territorio, junto a la implementación de intervenciones concertadas con el sector privado (empresas, cooperativas y organizaciones no gubernamentales) y el sector cívico (sociedad).

Estas intervenciones inicialmente fueron impulsadas, diseñadas y financiadas por los gobiernos centrales (posteriormente por los locales)<sup>5</sup>, incentivando al sector público local para desempeñar el rol de líder en la intervención urbana, usando en algunos casos inversiones públicas directas e incentivos fiscales y financieros para estimular la inversión privada. Estas políticas revelaron el cambio en las prioridades de la planificación y el ascenso de un estilo de gobierno poskeynesiano que incorpora formas corporativas, a través de la adopción de métodos más empresariales por parte de las instituciones gubernamentales (Harvey, 1989:71-B).

- 1 Se entiende que la gestión urbanística forma parte del proceso global de articulación (captar y canalizar) entre el Estado y la sociedad civil (gestión urbana), al constituir la articulación de recursos (instituciones, actores, métodos y técnicas) por parte del Estado (en sus distintos niveles) para generar resultados, tendientes a dar respuesta dentro de la globalidad de los procesos, aquellos relacionados con la dinámica de transformación de la ciudad. Incorpora planificación, administración, ejecución y control, concebidos como momentos distintos dentro del proceso de gestión.
- 2 Concepto que designa aquellas ciudades que, formando parte de una aglomeración urbana mayor (R.M.), indican el rol y grado de primacía económica, política, administrativa y/o institucional en relación con el conjunto de un sistema urbano de índole nacional, regional o internacional.
- 3 Constituyen una de las dos dinámicas de transformación de la ciudad, a través de los grandes emprendimientos que se operan sobre el tejido o en vacíos de la ciudad. La otra dinámica son las múltiples modificaciones menores que se operan, por las cuales la ciudad va renovando su stock edilicio. Se presentan como operaciones con características propias, en general intermedias entre la intervención arquitectónica y la planificación urbana, y tienen generalmente efectos urbanos significativos. Dada su complejidad, requieren de un equipo interdisciplinario y su viabilidad depende de una buena articulación con los organismos comunitarios y políticos-institucionales que corresponda, según su índole y localización (Kullock, 1995).
- 4 La noción de vacío urbano designa aquellas situaciones de las ciudades que han sido receptoras de las intervenciones urbanas a partir de los setenta y que adoptaron distintas denominaciones según el contexto: "terrain vague" en Francia, "Terreno baldío" en España, "vaste land" en Inglaterra, pero ninguna de ellas son expresiones que traducen en toda su riqueza la expresión francesa. Esta riqueza reconocida por Ignasi de Solà-Morales (1996: 21-22) a la versión francesa, se centra en que contiene una ambigüedad y multiplicidad de significados que hace de esta expresión "un término especialmente útil para designar la categoría urbana y arquitectónica con la que aproximarnos a los lugares, territorios o edificios que participan de una doble condición. Por una parte 'vague' en el sentido de vacante, vacío, libre de actividad, improductivo, en muchos casos obsoleto. Por otra parte, 'vague' en el sentido de impreciso, indefinido, vago, sin límites determinados, sin un horizonte de futuro".
- 5 Principalmente en Europa, Inglaterra, Francia, España y los Países Bajos, o gobiernos centrales asociados con locales y promotores privados, como en el caso de Baltimore, en Estados Unidos.

Ahora bien, ¿cómo han sido conceptualizadas estas intervenciones desde el campo disciplinar del urbanismo?

Esta forma de intervención urbanística ha sido caracterizada como: “Dirección de Obra Urbana” (Montauffier, 1987:25), “Arquitectura Urbana” (Veyrenche et al, 1983:245) o “Proyecto Urbano” (Masboungi, 1996), en Francia. Denominación esta última, también otorgada en España (Sola-Morales, 1987:24 - Ezquiaga, 1987: 87).

Consiste en “coordinar los medios y las decisiones a nivel global o integral”, con el objeto de clarificar la misión pero también el papel de las partes, posibilitando optimizar la intervención. Es una herramienta cuya elaboración, expresión, desarrollo y ejecución muestran las posibilidades y limitaciones que imponen la sociedad, los actores enfrentados, los lugares, las circunstancias y los acontecimientos. Actúa al mismo tiempo como analizador y herramienta de negociación (Ascher, 2004: 73). Requiere de un formidable compromiso por parte de la administración pública y, por lo tanto, como expresa Herve Montauffier (1987: 26), también es preciso darle tiempo al sector público, para permitir que se rodeen de expertos y de un equipo capaz de concebir y dirigir estas intervenciones urbanas.

En este marco, la intervención urbana “a gran escala” en vacíos urbanos de ciudades centrales, empieza en los ochenta a convertirse en sinónimo de reestructuración urbana efectiva en Estados Unidos, para luego ser adoptada como modelo por otras ciudades. Así, centros urbanos como Londres, Birmingham, Manchester y Glasgow, en Gran Bretaña; París, Lyon, Montpellier y Lille, en Francia; Barcelona, Madrid, Bilbao, Valencia, Sevilla y Zaragoza, en España; Rotterdam y Amsterdam, en Holanda; Génova, Milán y Turín, en Italia; Frankfurt, Múnich, Stuttgart y Berlín, en Alemania; Buenos Aires, en Argentina; el Distrito Federal, en México; Río de Janeiro y San Pablo, en Brasil; Bogotá y Medellín, en Colombia; Guayaquil, en Ecuador, y Santiago, en Chile, entre otros, pronto empezaron a seguir su ejemplo, redescubriendo sus propios lugares oportunos. Áreas degradadas y abandonadas por el declive de la manufactura, la descentralización y reestructuración productiva<sup>6</sup>, a lo que se suma el avance tecnológico en el sistema portuario y ferroviario que posibilitó la racionalización del espacio ocupado y las transformaciones en la cuestión de

seguridad (espacios militares, policía, etc.) que liberaron importante superficie en puntos estratégicos de la ciudad.

Para el caso de las ciudades de América Latina, muy diferentes a las europeas y norteamericanas, que cuentan con un patrón básico de urbanidad que alcanza a un porcentaje importante de sus habitantes (90%) (Rolnik, 2002), una primer interpretación posible es que la génesis de estas intervenciones urbanas está vinculada a la imposición del modelo neoliberal por diversas causas. Por una parte, por la menor capacidad de inversión y control del Estado; por otra, por la aparición de fuertes grupos empresarios mayoritariamente conformados con capitales externos, proponiendo y realizando grandes inversiones y, para los cuales, estas intervenciones resultan funcionales (Kullock et al, 2001: 26).

Estas intervenciones –en su mayoría autofinanciadas y rentables–, ligadas en general a estrategias de reconstrucción de la imagen y promoción de la ciudad, fueron desempeñando un rol propagandístico para atraer futuras inversiones. Ciertas experiencias han sido cuestionadas sobre la base de sus efectos altamente polarizantes sobre la estructura urbana. En verdad, hay creciente evidencia de que la regeneración dirigida a lo físico-espacial, en ciertos casos, puede haber contribuido al mejoramiento del crecimiento de fragmentos urbanos, antes que a la reducción de las desigualdades sociales y espaciales. Como resultado de esto, a menudo la regeneración del centro de la ciudad contrasta con la realidad de una amplia pobreza, desempleo y degradación ambiental en sus áreas aledañas y otros lugares alejados de la intervención. Los riesgos de una “metropolización a dos velocidades” (Busquet, 1993: 166), con áreas centrales regeneradas y periferias metropolitanas en declive, son puestos de manifiesto en algunos casos considerados “exitosos”, como Pittsburgh, Cleveland, Baltimore, los Muelles de Londres<sup>7</sup> y, a escala local, Puerto Madero, en Buenos Aires<sup>8</sup>.

6 Descentralización y reestructuración productiva, practicada en países centrales donde la planificación generalmente es implementada de forma integral, no siendo el caso de Latinoamérica, donde solo se copió el modelo de gestión urbanística y no el modelo de desarrollo.

7 Pittsburgh, calificada en 1985 como la “ciudad más habitable de los EE. UU” por el Rand MacNally Places Rated Almanac, tuvo, al mismo tiempo, el segundo lugar en el registro de niveles de desempleo de su población negra. Cleveland, el 40% de su población vive bajo la línea de pobreza, a pesar del notable desarrollo del centro de la ciudad. Baltimore, grandes secciones de la ciudad presentan una severa crisis económica, a pesar de la atracción de 9 millones de visitantes cada año al renovado Inner Harbor. En los muelles de Londres, los efectos multiplicadores y los beneficios de goteo del masivo desarrollo en la población local, son generalmente reconocidos como mínimos (Rodríguez, 1995: 63).

8 Que convive con la presencia a pocas cuadras de la Villa 31 (13.290 Hab. al 10/2000) y con niveles altísimos de pobreza (49,7% al 5/2002), indigencia (27,7 al 5/2002) y desempleo en la Región Metropolitana (24,2 % al 5/2002), según estadísticas suministradas por el INDEC.

Sin embargo, frente a las políticas oficiales orientadas a la reducción del gasto público, parecería que para emprender estas intervenciones, al no ser posible su financiamiento exclusivamente público, habría que recurrir a diferentes actores y que la gestión urbanística participando de esta visión, debería incorporar a otros actores públicos y privados adoptando un estilo de gestión promocional.

De esta manera, ganan fuerza política las ideas que avizoran una co-responsabilidad en la gestión de la ciudad de todos los agentes que participan en la producción del espacio urbano. Ahora la idea de articulación incorpora la noción de participación de la sociedad civil organizada, a través de asociaciones locales, por ejemplo muy común en Europa, e innegablemente que en el caso de operaciones mixtas la iniciativa privada gana un papel que se destaca, por el volumen de capital del que dispone, con relación a un Estado poco ágil o débil desde el punto de vista financiero. La lógica está en la posibilidad del Estado, por su poder regulador, de trabajar con incentivos que tornen una participación directa en mejoras urbanas –a través del pago de contrapartidas– atractivas para la iniciativa privada (Ferreira- Maricato, 2002: 220).

En este marco, la adopción de técnicas de mercado y promoción, como la magnitud de las intervenciones y la combinación de usos del suelo, sumado a la incorporación de los sectores civil y privado a partir de un proceso paulatino de déficit del Estado, apartaron estos emprendimientos de la tradicional planificación física esencialmente reguladora y de las operaciones de renovación urbana de los cincuenta y los sesenta producto del paradigma del movimiento moderno, en las que el Estado era el único responsable.

Este cambio ha sido acompañado con la incorporación de mecanismos e instrumentos que han posibilitado al sector público actuar no solo como inductor y controlador de tales procesos, sino como actor directo en la ejecución del mismo, dado que parece legítimo y beneficioso socialmente que parte de los “beneficios” que tales actuaciones producen reviertan en las arcas públicas, con la finalidad de financiar en parte o en todo el esfuerzo inversor que la realización de estas intervenciones generan, o bien que se apliquen en una “inversión ciudad” dirigida a otros sectores con déficit urbano y ambiental.

Desde esta perspectiva teórica, interesa abordar en este artículo el rol del proyecto urbano en la Argentina y, más específicamente, si forma parte del urbanismo operacional y el modelo de gestión promocional revisado para llevar a cabo estas intervenciones en el ámbito internacional o bien, si representa un malogrado intento de su aplicación en el contexto local, alentando la privatización de la gestión urbanística y promoviendo la fragmentación de la ciudad.

## 2. Materiales y métodos

El esquema metodológico asumido por la investigación ha sido cualitativo y de tipo exploratorio, al decir de Ruth Sautu (2003: 56): “son estudios en los cuales se intenta describir o explicar un proceso, donde la generación, emergencia y cambio son aspectos centrales para la comprensión del tema a investigar”. Este esquema ha sido utilizado como estrategia general para la producción de teoría de alcance explicativo, mediante la exploración bibliográfica (nacional e internacional) de teorías y/o experiencias previas. Producción de teoría, en el sentido que le asigna Jean Ladriere (1978): “aunque sea parcial, es un discurso que intenta reconstruir a su manera, el funcionamiento de conjunto de cierto sector de la realidad (...) captar sus principios constitutivos”.



Imagen 1 Fotografía satelital Puerto Madero.

La estrategia general estuvo especialmente orientada a conseguir una familiarización con hechos aún no comprendidos y a generar nuevas ideas que permitieran nuevas preguntas y nuevas hipótesis. La metodología utilizada, puede ser esquemáticamente dividida en:

- *Un perfil exploratorio*, que privilegió una investigación basada en el trabajo de campo, sobre la base de relevamientos, tareas de revisión y análisis documental sobre el tema y posterior crítica e información a recabar mediante la realización de entrevistas de diverso tipo;
- *Un perfil empírico*, que privilegió como estrategia la identificación de estudios de casos. No obstante, se trabajó en forma simultánea y mediante un proceso de retroalimentación entre la conceptualización de la realidad abordada y su confrontación empírica en experiencias concretas. Por lo tanto, se trabajó interrelacionadamente entre las dos instancias de la investigación, con el fin de precisar, redefinir y elaborar nociones y conceptos que expresaran de una forma más ajustada la realidad observada, así como elaborar su síntesis, detectando las variables principales que incidían en el tema-problema investigado;
- *Un perfil de difusión y transferencia*, que privilegió el intercambio de experiencias y la consolidación de un cuadro conceptual común para tratar una problemática emergente.

### 3. Resultado y discusión

#### 3.1. El caso: Puerto Madero

El proyecto urbano de Puerto Madero constituye una operación controvertida y al mismo tiempo el proyecto más conocido internacionalmente de Buenos Aires. Basado en su origen, en un modelo de gestión urbanística que ponía el centro en la voluntad de lo factible y posible y no solo en lo deseable y utópico, sustentado en una ingeniería institucional –Corporación Antiguo Puerto Madero S.A., CAPMSA– innovadora respecto a las prácticas habituales de gestión urbanística en el país, al hacer explícito el vínculo de una modalidad público-privada de gestión mediante la iniciativa y el control público (gerenciamiento) con actuación y financiación privada.

#### 3.2. El Marco en que se originó

En 1989, año en que la intervención tomó un impulso definitivo, en lo económico la recesión e hiperinflación era la referencia más significativa en una aglomeración de más de 12 millones de habitantes. En ese momento, la situación de la ciudad atravesaba por procesos importantes tanto en lo político, en lo urbanístico y en cuanto a las modalidades de gestión.

En lo político, se contaba con la voluntad de realización del intendente de la ciudad el Lic. Carlos Grosso, quien antes de asumir había sido “invitado a Barcelona para participar en la ceremonia donde el Alcalde derriba la reja del puerto dando comienzo a las obras de la Villa Olímpica, entusiasmándose sobre la posibilidad de realizar un emprendimiento similar en Buenos Aires e incorporándolo como tema importante para la ciudad en la campaña electoral”<sup>9</sup>.

En lo urbanístico, frente a la situación económica imperante existía la necesidad del relanzamiento productivo de la ciudad. Además, había que revertir procesos de descapitalización de infraestructura obsoleta y edificación de valor patrimonial convertida a vivienda social (Ej. manzana de San Francisco, barrio La Boca-Edificio Padelai), así como revitalizar y extender el área central de la ciudad (mediante las operatorias del PRAM y Puerto Madero) y recualificar el área Sur próxima a la intervención.

<sup>9</sup> Entrevista realizada al Arq. Alfredo Garay. Secretario de Planeamiento durante la gestión del Intendente Dr. Carlos Grosso y propulsor principal de la intervención. Agosto, 2003.

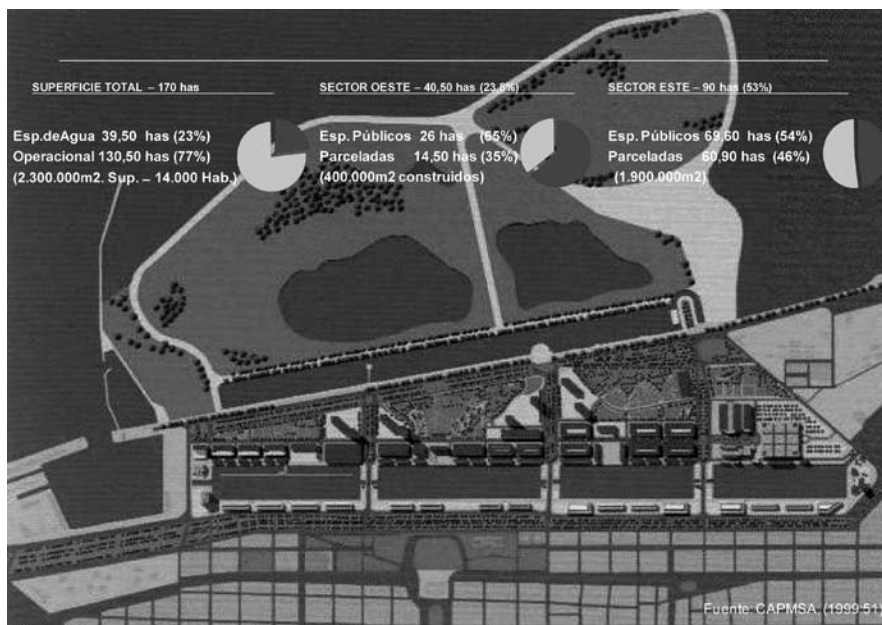


Imagen 2 Master Plan Puerto madero.

En las modalidades de gestión, frente al predominio del discurso privatizador e ineficiencia del Estado de esa época, existía la decisión política del gobierno de la ciudad de reformular el funcionamiento del aparato estatal abriendo nuevas posibilidades de gestión. En este marco, se implementan los Talleres de Planeamiento y Gestión (Presupuesto participativo), la Mesa de Concertación para los asentamientos ilegales (Villas de emergencia) y se crea la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A., como empresa pública de derecho privado con gestión unitaria (Gobierno Nacional, aporta la tierra / Gobierno Municipal, la Norma) e iniciativa pública.

### 3.3. La intervención

La refuncionalización y transformación urbana de las 170 hectáreas del área Puerto Madero, ubicadas en el frente Este de la ciudad de Buenos Aires (Imagen 1), ha permitido pensar y realizar la ciudad de otra manera, al actuar en una pieza urbana de gran escala estratégicamente localizada en la estructura urbana.

Para dar inicio al proceso de reconversión urbana se necesitó de un Plan de Desarrollo Urbanístico o Máster Plan<sup>10</sup> claramente definido respecto a los espacios circundantes, circulaciones, volúmenes y usos estructurantes del conjunto, así como de las características del paisaje. Este plan, elaborado en distintas instancias para el Sector Oeste y el Sector Este, constituye, así, el elemento básico y estructurador para las gestiones a realizar en el área. Es el punto de encuentro de las acciones pública, privada y ciudadana convocadas a desarrollar un programa urbanístico y una idea espacial concreta.

El Programa prevé, sobre una superficie total de 170 has., 60,90 has. (36%) de superficie parcelada; 35,50 has. (21%) de calles y paseos públicos<sup>11</sup>; 39,50 has. (23%) de espejos de agua, 18,5 has. (11%) de parques y 15,60 has. (9%) de espacio público seco (CAPMSA, 1999:117). De esta manera, de las 130,50 has. (77%) a urbanizar, 60,90 has. (36%) corresponden a superficie parcelada y 69,60 has. (41%) a superficie destinada a espacios públicos.

Mientras que la distribución según usos<sup>12</sup>, es de 34,9% (805.196 m<sup>2</sup>) de equipamiento<sup>13</sup>, 31,2% (799.122 m<sup>2</sup>) de oficinas, 27,3% (549.364 m<sup>2</sup>) de residencia, 4,4%

10 Desarrollado por el equipo de arquitectos integrado por: Juan Manuel Borthagaray, Carlos Marre, Pablo Doval, Rómulo Pérez, Cristian Carnicer, Eugenio Xaus, Enrique García Espil, Antonio Tufaro y Matiana Leidemann. Contó con la participación de asesores en infraestructura, transporte, paisajismo y economía. CAPMSA (1999: 116).

11 3 hectáreas corresponden a los bulevares arbolados de 80 mt. de ancho. A esa superficie se le agregan las 30 has de la Costanera Sur.

12 Se desarrolla el programa real, no el utilizado en el llamado a concurso. Se caracteriza de esta forma porque incorpora los edificios construidos, los proyectos aprobados y las parcelas sin destino al año 2002. La información utilizada fue brindada por la Gerencia Técnica de la CAPMSA, en noviembre de 2002.

13 De construcción privada.

(100.811 m<sup>2</sup>) de comercio y 2,2% (50.275 m<sup>2</sup>) sin destino aún, alcanzando un total de 2.304.7687 m<sup>2</sup> construidos (Imagen 2).

### 3.4. La gestión

El emprendimiento pasó por dos periodos importantes bien delimitados: una primera etapa el Sector Oeste y una segunda, el Sector Este. Esta estrategia utilizada fue luego de la constitución de la corporación, la disparadora de la operación, ya que permitió instalar la intervención tanto con el poder legislativo de la ciudad (en ese entonces Consejo Deliberante), como analizar el mercado en un momento que, como se ha expresado, se caracterizaba por la depresión económica, verificando de esta manera las expectativas del sector privado y la sociedad. Además, posibilitó descomprimir la presión generada por la Sociedad Central de Arquitectos a partir de la firma del convenio que habilita el llamado a Concurso Nacional de Ideas para desarrollar el Máster Plan de urbanización del Sector Este.

#### *Primera Etapa. Sector Oeste*

La estructuración y renovación urbana de todo el Sector Oeste a través de los Docks, tuvo una intervención sobre una estructura de valor patrimonial, utilizando la normativa existente y la sanción de la Ordenanza Nº 44.945, que los protege de la demolición al declararlos de valor patrimonial (Distrito U32), con lo cual se crearon las condiciones jurídicas necesarias para su rápida comercialización, obteniendo los primeros fondos propios.

De esta manera, la Corporación propietaria de los inmuebles los adaptaba (Norma + infraestructura) sin intervenir físicamente sobre ellos y los vendía. Con el dinero recaudado, debía desarrollar las infraestructuras, los espacios públicos, calles e iluminación, es decir que la Corporación brindaba el “sostén jurídico” y el “sostén de infraestructura” para que se desarrollen las inversiones y la comercialización privada. El Dock se compraba por un desarrollador privado al Estado, hacia la obra de rehabilitación y posteriormente se vendía.

Como eran en total 16 edificios a lo largo de 2,5 km., la operación comercial se diseñó realizando ventas escalonadas de Norte a Sur, pensando en el mayor valor de los depósitos ubicados al Norte por su proximidad con el área central.

El mecanismo de comercialización de los Docks se llevó a cabo a través de un “concurso público de pro-

yecto y precio por edificio” (CAPMSA, 1999:34) que garantizaba a la Corporación favorecer determinados usos, que expandieran y completaran el área central, con un cierto mixe. Las propuestas constaban de dos sobres: el primero contenía la propuesta arquitectónica de reciclaje de los edificios y los antecedentes de los oferentes; el segundo (abierto previa calificación del primero) contenía la oferta económica.

#### *Segunda Etapa. Sector Este*

En este sector no existían volúmenes, excepto algunas edificaciones de Molinos Río de La Plata<sup>14</sup> y silos de la Junta Nacional de Granos, con lo cual son todas las manzanas previstas por el Máster Plan surgido de un concurso público nacional, a la que la Corporación les dio el sostén normativo para desarrollar las obras y las infraestructuras para que puedan tener suministros de servicios (hasta entonces inexistentes).

Respecto al mecanismo de comercialización, se utilizó el “sistema de ventas a través de pliegos de licitación por manzanas”, en el cual se presentaba el proyecto con plan de inversión y la Corporación establecía en el llamado un monto mínimo para cada manzana. Esta modalidad no era la propuesta por los equipos ganadores del Concurso Nacional de Ideas, que preveían la construcción de las manzanas por parcela de 16 mt. de frente a través de la participación de grupos empresarios pequeños y medianos, de forma similar al proceso de construcción de la ciudad tradicional. No obstante, el mecanismo utilizado es el tradicional para este tipo de intervenciones a nivel internacional.

Los compradores de los terrenos podían escriturarlos a su nombre una vez que el proyecto alcanzara un grado de desarrollo del 40%; este mecanismo era utilizado como garantía al proceso de urbanización para que se cumpla con el compromiso asumido (CAPMSA, 1999: 73).

### 3.5. Instrumentos utilizados

Este aspecto de la intervención es uno de los más destacables, por tratarse mucho de los instrumentos utili-

14 La Corporación le transfirió la propiedad de cuatro parcelas por la cesión del edificio que alberga los viejos silos declarados Patrimonio Histórico Nacional, ubicados en la parcela 1P del Dique 2. En el convenio de transferencia se establece que Molinos Río de La Plata se compromete en el corto plazo a reciclar su edificio y a desarrollar viviendas y comercios en esa manzana. Posteriormente, Molinos transfirió la propiedad a IRSA y ésta a Cosmic Carrot Group o Faea Properties, que recién en el 2004 completa las obras, produciendo un cambio de usos de viviendas a hotel. Análisis realizado del Informe de Avance de Obras, junio de 2002, Gerencia Técnica CAMPSA.

zados innovadores para el medio local. No obstante, como se demostrará más adelante, algunos de ellos han sido desvirtuados durante el proceso de gestión. Los instrumentos utilizados se relacionan con las distintas etapas de la intervención y se han agrupado en instrumentos de participación y de gestión.

El único instrumento de participación utilizado ha sido el llamado a Concurso Nacional, al que se ha recurrido en dos instancias durante el proceso. La primera, para la confección del mencionado Máster Plan, en 1991, y la segunda, para las Nuevas Áreas Verdes de la Intervención y la Revitalización y Puesta en Valor de la Costanera Sur, en 1996.

Entre los instrumentos de gestión se identificaron distintos tipos: el institucional, conformado por la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A.; el económico de captación y redistribución de plusvalía, mediante el Fondo de Consolidación Urbana; el técnico-legal, materializado por el Máster Plan; el de concientización y comercialización, a partir de la Introducción de Actividades de Promoción en el área; el de control de la especulación de suelo, mediante la Venta con Compromiso de Inversión, y los de comercialización, ya mencionados.

### 3.6. Aspectos económicos

El análisis económico realizado ha sido mediante la utilización de cifras, que, en el caso del Sector Oeste, han sido obtenidas de publicaciones oficiales de la Corporación (1999), mientras que las correspondientes al Sector Este han sido construidas a partir de información periodística, ante la ausencia de Balances desde 1998<sup>15</sup> y la reticencia de la Corporación de brindar la información solicitada<sup>16</sup>:

En este marco, los ingresos de la Corporación al 2004 habían ascendido a 256 millones de dólares a partir de la venta de edificios existentes y de los derechos de construcción de las manzanas comercializadas. Los egresos generados, a partir de obras de infraestructura (117 millones) y gastos administrativos (estimados en 1 millón/año) ascendían a 132 millones de dólares. De esta manera, la intervención resultaba rentable, con ganancias por 124 millones, debiendo repartir a cada accionista (Estado Nacional y Ciudad de Buenos Aires) 62 millones de pesos, 18 millones menos de los previstos en el *cash flow* inicial de la operación, estimado según el Arq. Alfredo Garay (2002) en 80 millones.

En cuanto a las inversiones públicas, ascendían a 132 millones de dólares, el 5,5% muy inferior a las inversiones privadas, estimadas en 2.350 millones de dólares, el 94,5%. Este aspecto es muy importante porque en las intervenciones realizadas en los países centrales existe una gran inyección de dinero público para instalar este tipo de operaciones. Sirvan como ejemplos los casos del Harbor Place de Baltimore, donde Otilia Arantes et al (2000: 24) confirma que las inversiones públicas fueron desproporcionadamente mayores que las privadas, 238 millones contra 22 millones; y en los Docklands de Londres, Daniel Ducher (1989: 23) apunta que entre 1981 y 1989 se habían contabilizado 200 millones de libras de fondos privados y 350 millones de fondos públicos.

15 Existe una nota enviada por la SIGEN N° 4529/2003-GSEyE, firmada por el Sr. Alberto J. B. Iribarne, Síndico General de la Nación al Arq. Julio Miguel De Vido, Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, donde se deja constancia de la falta de presentación de los balances de la Corporación desde 1998.

16 Del material solicitado, los ítems aspectos económicos-financieros de la operación y alteraciones y transgresiones, han sido los únicos sobre los cuales la Corporación no aportó información, debiendo recurrirse a otras fuentes.



La estrategia de desarrollo utilizada por la Corporación en la intervención se traduce al 2004 (Página web 8/3/04) en 34.500 empleos permanentes de los 87.200 previstos y 8.200 residentes de los 12.200 previstos. Estos indicadores garantizan un seguro éxito económico en lo que a la concreción de este desarrollo urbano se refiere. Resta aún garantizar el éxito social de la operación en lo concerniente a la transferencia de la plusvalía generada al Estado Nacional y el Gobierno de la Ciudad, para el financiamiento de intervenciones en áreas no rentables de la ciudad o de programas sociales.

### 3.7. El modelo de gestión

Puerto Madero ha recorrido por tres etapas. Una primera, de Elaboración y Concepción de Normas y Proyectos (1989-1992); una segunda, de aprobación y sanción (1993-1997), y la tercera, superpuesta con las anteriores, netamente operacional (1991-2004). (Ver Gráfico 1).

En la primera etapa se reconocen dos periodos. El primero, que transcurre entre 1989 y 1990, se trabaja fundamentalmente en la instalación de la idea de la intervención y en la generación de la primera aproximación al Máster Plan (Proyecto Municipal y Proyecto Catalán), y en el segundo, se realiza el montaje de la operación, mediante la construcción de los acuerdos necesarios para su viabilización durante los años 1990 y 1991, a partir del llamado a Concurso Nacional de Ideas, conjuntamente con la Sociedad Central de Arquitectos.

Posteriormente, y dentro de la etapa operacional, la intervención transcurre por dos periodos bien diferenciados. En continuidad con los anteriores, un tercer periodo, que llega hasta 1997, se corresponde con aprobaciones legales (elaboración del Máster Plan definitivo e incorporación al Código de Planeamiento Urbano) y las primeras realizaciones efectuadas en el área que se localizan en el Sector Oeste. El cuarto y último periodo, desarrollado entre 1997 y la actualidad, está vinculado fundamentalmente a las realizaciones en el Sector Este, donde predomina la administración y se comienzan a producir alteraciones al Máster Plan original, así como transgresiones en los instrumentos utilizados.

### 3.8. Transgresiones y alteraciones identificadas

A partir de 1994, comienzan a producirse transgresiones en los instrumentos y alteraciones al Máster Plan original, a partir de su incorporación definitiva en 1997 al Código de Planeamiento Urbano.

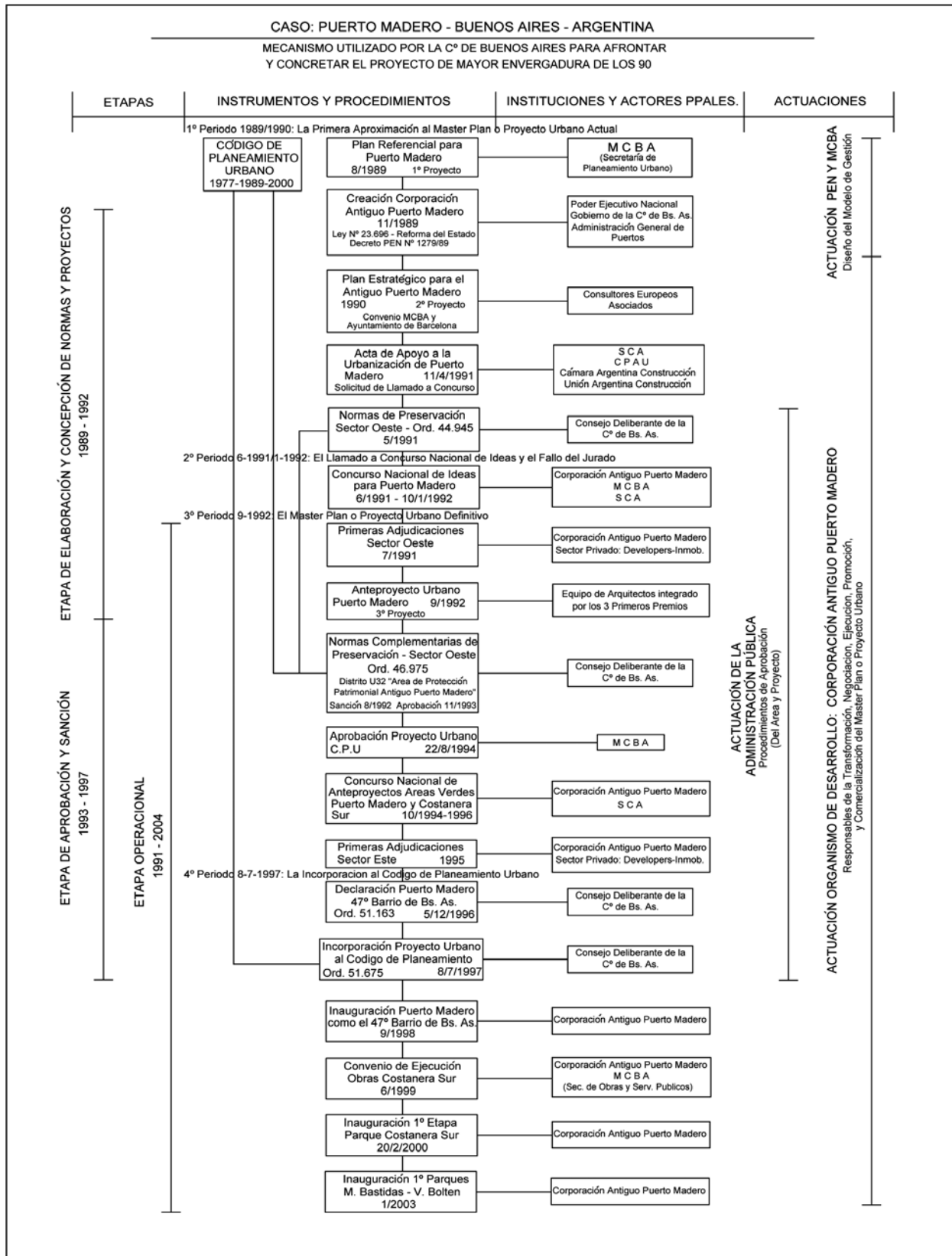
#### Transgresiones en los instrumentos: (Ver imagen 3).

- Abandono en el presupuesto municipal de la cuenta especial Fondo de Consolidación Urbana (1994).
- Incumplimiento de los compromisos de inversión del sector privado, especulando con el incremento del valor de la tierra (desde 1994).
- Se habilitan transferencias y reventas de tierra sin proyecto ni compromiso de ejecución (1999).
- Se autorizan prórrogas para la ejecución de obras comprometidas (1999).
- Se produce la pérdida de capacidad de gerenciamiento de la Corporación (1996), a partir del sobredimensionamiento de la estructura administrativa, la falta de transparencia, el menor ritmo de ejecución de obras (infraestructura y equipamiento), la despreocupación por políticas activas de promoción del transporte público y la dispersión de esfuerzos al intentar gerenciar otros emprendimientos nacionales e internacionales.

#### Alteraciones normativas: (Ver imagen 4).

- Demanda de mayor volumen de construcción, mediante el aumento de la altura sobre línea municipal (en zona R1 y RC – Residencial y Residencial/Comercial), el corrimiento de la línea de frente interno (en R1), el incremento de FOS –Factor de Ocupación del Suelo– (en EC1 – Equipamiento Comercial) y de FOS y FOT –Factor de Ocupación Total– (en MB1, del Dique 1).
- Alteraciones de las tipologías edilicias, a partir de que se acepta en las “manzanas palazzo” (R2) la ocupación del 25% del corazón de manzana, se incorpora la tipología de edificios de perímetro libre con más de un volumen construido por manzana, generando una flexibilidad morfológica no prevista en el Máster Plan.
- Se otorgan indicadores a manzanas con Equipamiento Comercial (M1H del Dique 4-C2), con capacidad edificable muy superior a la existente, asimilándola a las manzanas en el subdistrito Residencial.
- Se registran cambios de calificaciones de diversas manzanas (en M56 del Dique 2 con calificación R2 anteriormente EG –Equipamiento General–; en M1T del Dique 2 con calificación C1 anteriormente C2 y en M5M del Dique 3 con calificación C1 anteriormente C2).
- Se disminuye el FOS y FOT (Manzanas Diques 2 y 3 del malogrado proyecto destinado a la Ciudad judicial).

Gráfico 1 Gestión Urbanística Mixta de Intervenciones en Vacíos Urbanos  
Etapas, Instrumentos, Procedimientos e Instituciones



Fuente Juan Carlos Etulian con base en Corporación Antigua Puerto Madero - Diario La Nación 9/8/2000

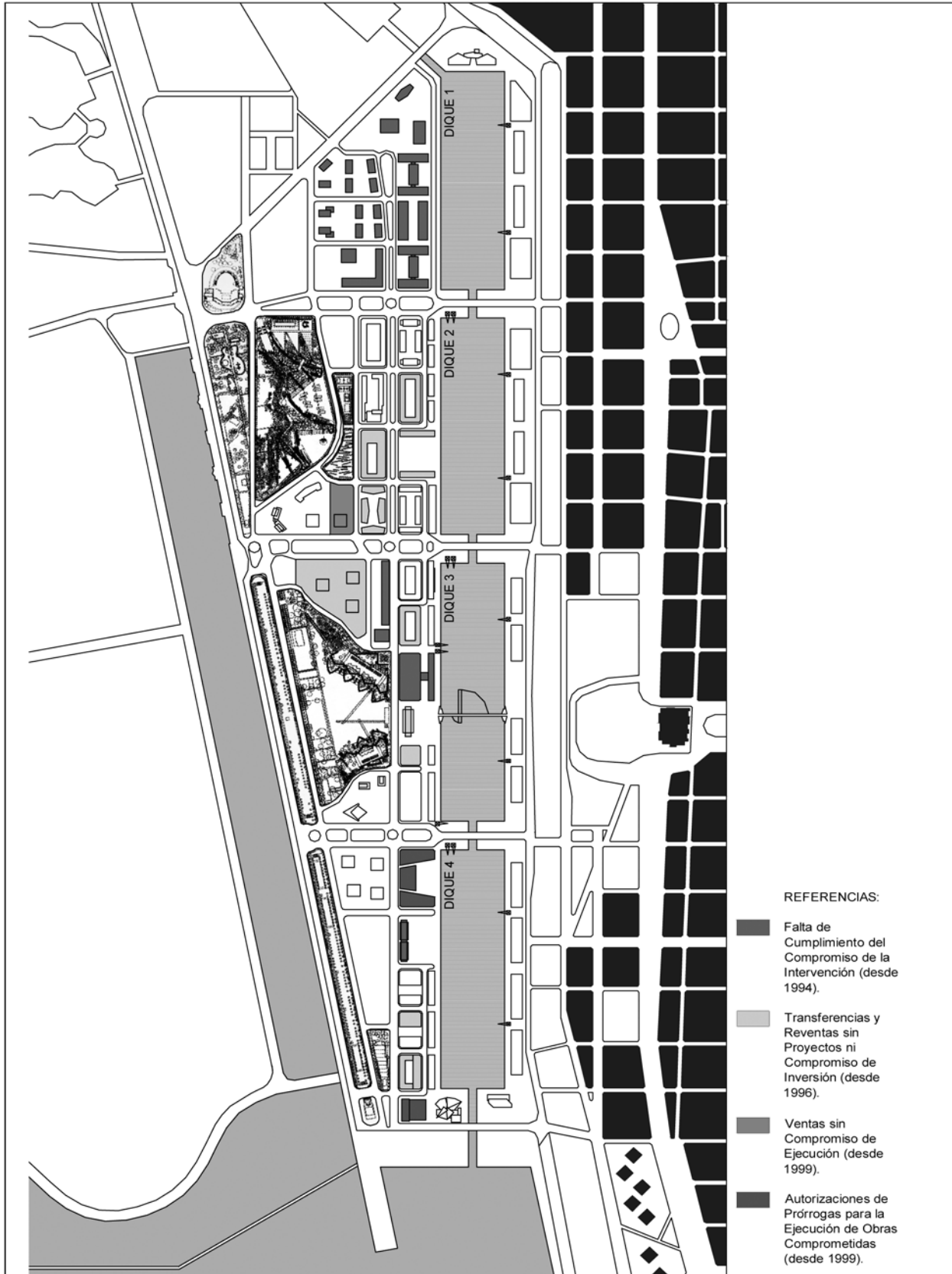


Imagen 3 Transgresiones de los instrumentos, Fuente Juan Carlos Etulian con base en informe del Área de gerencia técnica de CAPMSA: junio de 1992.

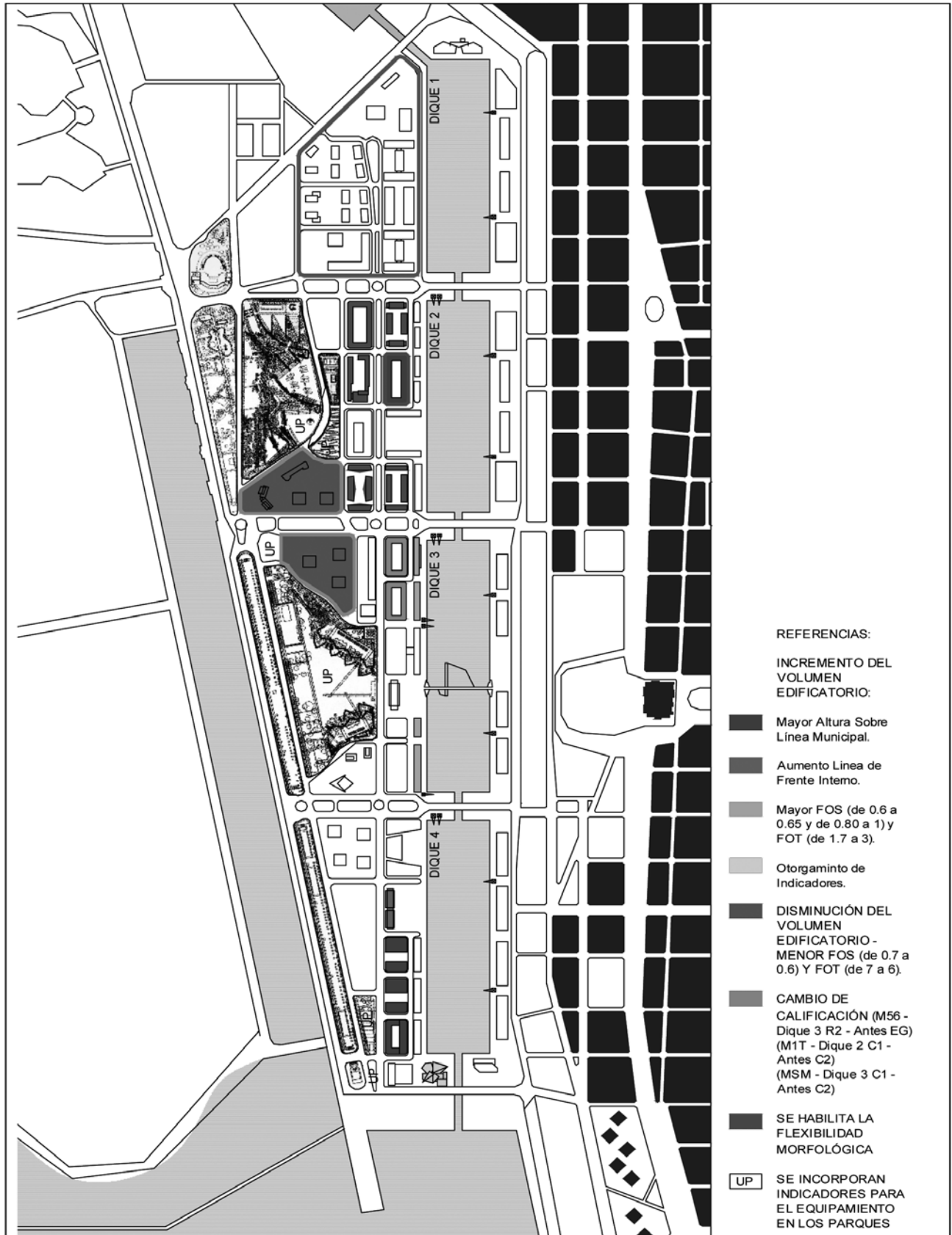


Imagen 4 Alteraciones normativas Fuente Juan Carlos Etulian.

## 4. Conclusiones

Los aspectos revisados a lo largo del artículo y el tiempo transcurrido en su ejecución (18 años), permiten dar respuesta al interrogante formulado sobre si el proyecto urbano Puerto Madero forma parte del modelo de gestión urbanística promocional, utilizado para llevar a cabo este tipo de intervenciones en el ámbito internacional o bien si representa un malogrado intento de su aplicación en el contexto local, tendiendo a la privatización de la gestión urbanística y alentando la fragmentación de la ciudad.

En este sentido, se puede afirmar que las escasas instancias de participación ciudadana, la falta de realización de viviendas y equipamientos públicos (solo se restringen a parques y paseos), sumado a las transgresiones y alteraciones revisadas junto a la descapitalización sufrida por la Corporación, han incidido negativamente en la consideración que supo tener la experiencia Puerto Madero en el concierto internacional, cuando posicionaba a Buenos Aires entre las ciudades mundiales que ofrecían ejemplos exitosos de la nueva urbanística en Latinoamérica.

Se puede concluir que representa un malogrado intento de aplicación del modelo de gestión urbanística promocional, debido a que un modelo innovador pensado en los orígenes de la intervención, termina convirtiéndose en una operación de venta de lotes con normativa sin la captación de plusvalía en un área de la ciudad que es de interés para el mercado inmobiliario local e internacional, impidiendo de esta manera redistribuir las ganancias generadas hacia otros sectores postergados o degradados de la ciudad, quedando estos beneficios restringidos solo a los nuevos habitantes, pertenecientes a un sector social con alto poder adquisitivo.

Esta situación, sumada a la presencia de la Prefectura Naval –que se desempeña como policía privada con jurisdicción en el área y la implementación de un circuito cerrado de filmación–, contribuyen a que el sector funcione como un “enclave social de elite o la construcción de un ghetto”. Un ejemplo que permite reforzar esta afirmación, es que en la actualidad los operadores inmobiliarios caracterizan el sector como de perfil exclusivo, denominándolo como la “Isla Porteña” (La Nación, 2/6/05).

Por otra parte, en términos económicos el área ha funcionado como enclave, desligada del resto de la ciudad. Este tema es de suma importancia porque define, en gran medida, la legitimidad de la operación en relación con el valor estratégico que la centralidad le otorga a las 170 has. de la intervención. Desde esta perspectiva, ni siquiera una operación de “suma cero”, característica en los países desarrollados, alcanzaría para legitimarla, y no ser vista como inductora de operaciones meramente especulativas para el sector privado, convirtiendo el espacio y la infraestructura pública en negocio privado y actuando como caja recaudadora para los partidos políticos gobernantes.

Los aspectos revisados no han permitido lograr los beneficios sociales imprescindibles para legitimizar este tipo de intervenciones en el contexto de un país latinoamericano, contribuyendo a la caracterización de la operación como exponente del urbanismo fragmentario y alejando a la misma de los principios del urbanismo operacional y la gestión urbanística promocional revisados al principio de este artículo.

## Bibliografía

- ARANTES, Otilia, Ermínia Maricato y Carlos Vainer (2000). *O Pensamento Unico Das Cidades: desmanchando consensos*. São Paulo: Petrópolis, Vozes - Coleção Zero à Esquerda.
- ASCHER, Francois (2004). *Los Nuevos Principios del Urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial, S.A. Primera Edición.
- BUSQUETS, Joan (1993). "Perspectivas desde las ciudades", en *Revista Ciudad y Territorio* Nº 95-96. Madrid: Colegio de Arquitectos de Madrid.
- CORPORACIÓN ANTIGUO PUERTO MADERO S.A. (1999). *Santiago de Chile: Un modelo de gestión urbana 1989-1999*. Ediciones Lariviere S.A.
- CONSEJO PROFESIONAL DE ARQUITECTURA Y URBANISMO –CPAU– (1996). "El Urbanismo Operacional. Brazo Ejecutor de los Planes", en *Proyecto Base II. Elementos de la Gestión Territorial y Ambiental*. Buenos Aires: CPAU. Primera Edición.
- UCHER, Daniel (1989). "Docks de Londres: um modèle em trompe-l'oeil", en *Urbanisme*, Nº 229. Paris.
- EZQUIAGA, José María (1987). "Los Planes. El Espacio del Proyecto Urbano", en Madrid. Proyecto Madrid. 1983-1987. Madrid: Edición única. Ayuntamiento de Madrid. Edición única.
- FERREIRA João y Ermínia Maricato (2002). "Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?", en OSÓRIO MARQUES, Letícia (org.), *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as Cidades Brasileiras*. São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor.
- GARAY, Alfredo (2002) *Modalidades de Gestión de Grandes Proyectos. Concepto y Contexto de Algunas Grandes Intervenciones de Urbanismo*. Buenos Aires: Mimeo.
- HARVEY, David (1989). "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism". *Geografiska Annaler*. Traducido al español por RODRÍGUEZ, Arantxa (1995). *Revista Interamericana de Planificación* (SIAP), Volumen XXVIII, Nº 110. Cuenca.
- KULLOCK, David (1995). "Intervenciones Urbanas" en UBAIRES. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Primera edición.
- KULLOCK, David, Andrea Catenazzi y Nilda Pierro (2001). *Nuevas Corrientes de Pensamiento en Planificación Urbana*. Buenos Aires: Editorial FADU-UBA. Primera Edición.
- LADRIER, Jean (1978). "Capítulo I. La Ciencia", en *El Reto de la Racionalidad*. Salamanca: Editorial Sígueme UNESCO.
- MASBOUNGI, Ariela (1996). "Qu'est-ce donc que 'a qualite' dans les operations d'urbanisme?" En *Public-Prive. Quel Aménagement pour demain?*. Direction de L'architecture et de L'urbanisme. Ministère de L'Aménagement du Territoire, de L'Équipement et des Transports. Paris.
- MONTAUFFIER, Herve (1987). "La Dirección de Obra Urbana", en *Revista Ciudad y Territorio* Nº 72-73. Madrid: Colegio de Arquitectos de Madrid.
- POLLET, Andre y Anne Bain (1987). "Reglas del Urbanismo Operacional", en *Revista Ciudad y Territorio* Nº 72-73. Madrid: Editada por el Colegio de Arquitectos de Madrid.
- RODRÍGUEZ, Arantxa (1995). "La revitalización de una vieja ciudad industrial: innovaciones de política urbana en la Bilbao metropolitana", en *Revista Interamericana de Planificación* (SIAP), Volumen XXVIII, Nº 110. Cuenca.
- Rolnik, Raquel (2002). "La Misión del Urbanismo es redistribuir riqueza y enfrentar la exclusión", en *Revista digital Café de las Ciudades*, Año 1, Nº 1, <http://www.cafedelasciudades.com.ar>
- SAUTU, Ruth (2003). *Todo es Teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Editorial Lumiere S. A.
- SOLA-MORALES, Ignasi (1996); "Presente y Futuros. La arquitectura en las ciudades" en *Presente y Futuros. Arquitectura en las ciudades*. Barcelona: UIA Barcelona 96. XIX Congreso de la Unión Internacional de Arquitectos.
- SOLA MORALES, Manuel (1987). "La segunda historia del proyecto urbano", en *Revista UR* Nº 5. Barcelona: Laboratorio de Urbanismo de Barcelona.
- VEYRENCHÉ, Michel, Philippe Panerai, Jean Charles Depaule y Marcelle Demorgon (1983). "La Arquitectura Urbana: Una utopía realista", en *Elementos de Análisis Urbanos*. Serie Nuevo Urbanismo Nº 42. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
6. Abreviaturas  
 CAPMSA, Corporación Antiguo Puerto Madero Sociedad Anónima.  
 CPAU, Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo.  
 FOS, Factor de Ocupación del Suelo.  
 FOT, Factor de Ocupación Total.  
 PRAM, Programa de Rehabilitación de la Avenida de Mayo.
7. Índice de figuras y gráficos según orden de aparición en el texto  
 Figura Nº 1. Puerto Madero y su inserción en la ciudad y la región.  
 Figura Nº 2. Máster Plan de Puerto Madero.  
 Gráfico Nº 1. Modelo de Gestión de Puerto Madero.  
 Figura Nº 3. Transgresiones en los instrumentos de comercialización del Sector Este.