

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	

Centralidades, nudos de articulación. Una experiencia de descentralización, planeamiento y movilidad en Buenos Aires

Andrés Borthagaray¹
(con la colaboración de Graciela Guiliani²)

Introducción

• Consolidar los barrios o concentrar la burocracia? ¿Aumentar las divisiones o unir los centros? Sustentan esta perspectiva de las centralidades las políticas de descentralización en un conjunto de ciudades argentinas y europeas, particularmente París y Barcelona. La perspectiva local está basada en el aporte de un equipo profesional, el diálogo con la comunidad académica y las organizaciones de vecinos. Un marco de intercambio en el contexto de visitas recípro-

- 1 Arquitecto egresado de la Universidad de Buenos Aires, especializado en Políticas Públicas en la Ecole nationale d'administration de Francia. Director ejecutivo del Consejo de Planeamiento Estratégico, director de proyectos para América Latina del Instituto para la Ciudad en Movimiento, fue subsecretario de Descentralización (1996-2000, período en que se crearon y desarrollaron los centros de Gestión y Participación) y de Transporte y Tránsito en la Ciudad (2004-2005). Enseña en la Universidad de General Sarmiento y ha sido profesor de Planeamiento en el Instituto Nacional de la Administración Pública.
- 2 Arquitecta, egresada de la Universidad de Buenos Aires. DEA en Universidad de Santiago de Compostela. Postgrado en la UBA ProPUR y EIA. Se desempeña en el equipo técnico del Consejo del Plan Estratégico del GCBA. Fue directora de Desarrollo y Mantenimiento Barrial del CGP N° 12. Trabajó en la S. Planeamiento Urbano y formó parte del primer equipo técnico a cargo de la formulación e implementación del PUA. Desarrolló actividad docente en el proyecto UBACYT. Fue investigadora-docente en la Universidad de General Sarmiento.

cas con otras ciudades y de seminarios políticos o académicos³ amplió el cuadro de referencia, junto a experiencias posteriores de consulta a la sociedad civil en el Consejo de Planeamiento Estratégico, en la gestión del transporte y el tránsito en la ciudad de Buenos Aires.

Se quiere invitar a hacer una lectura crítica de la forma en que estos espacios vitales de nuestras ciudades y regiones metropolitanas son considerados por una acción pública para satisfacer o no algunas demandas esenciales, con eje en el caso de Buenos Aires.

Estado de la cuestión

Las ciudades de nuestro continente se han desarrollado a partir de una matriz propuesta desde las fundaciones. En los centros históricos, esa matriz se ha proyectado de distintas maneras a los sistemas de movilidad, y estos han generado nuevos centros o centralidades. Estas centralidades se caracterizan por concentrar mayor densidad comercial, diversidad de funciones, actividad residencial, accesibilidad por el transporte público y cruces de avenidas importantes. Han sido postas de carretas, estaciones del ferrocarril o subterráneo y tienen cruces de varias líneas de colectivos, más recientemente, han surgido de las nuevas formas de movilidad, marcadas por los ejes viales y el transporte automotor, cuyo resultado es una centralidad especializada funcionalmente.

Si la calidad de los espacios públicos mide los resultados del urbanismo moderno, la centralidad urbana es la expresión del civismo en la ciudad (Castells y Borja, 1998). Entender de esta manera las centra-

3 Para mencionar algunos, una reunión de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, en Lima, sobre descentralización, en noviembre de 1996; Cideu, Barcelona, 1997; Una estrategia para Buenos Aires, julio de 1997; La modernización de las grandes metrópolis, México D.F., 1997; La descentralización y modernización del gobierno local, julio de 1998; Gobernabilidad democrática y cultura de Paz, México D.F., UNESCO, 1999; De las antiguas parroquias a las futuras comunas, Buenos Aires.

lidades permite identificar el corazón tanto de los barrios como de varios municipios que se proyectan hacia las áreas metropolitanas, articulados por redes de movilidad. Así, una retícula de centros explica mejor la estructura y ciertas dinámicas urbanas que una discusión sobre límites administrativos entre distritos. En el caso de Buenos Aires, se destaca la existencia de una red de vías férreas suburbanas de 800 km de extensión, que permitió el primer desarrollo metropolitano y una red de accesos por autopista más reciente que marca una segunda etapa. El deterioro en la calidad de servicio ferroviario que hoy se presta no excluye su potencial ni su impronta en la estructuración del territorio, pero sí le ha hecho perder vitalidad en ciertos casos a los centros más antiguos. Un doble sistema de centralidad queda definido por las formas de movilidad: por un lado, el histórico del ferrocarril, con los centros tradicionales, por otro, el relativamente nuevo de las autopistas. Esta doble matriz, que se asienta sobre la de calles y avenidas, tiene un impacto importante sobre las poblaciones y la segmentación socioeconómica del territorio. En algunos casos, el servicio ferroviario continúa y tiene actualidad, en otros, las viejas estaciones han pasado a cumplir nuevas funciones, con potencialidades y pérdidas irreparables, como ciertos usos especulativos de tierras públicas.

Las centralidades de los barrios se caracterizan también por el entramado social que los define, por las formas de intercambio de una población en muchos casos inmigrante, con intensas redes sociales y políticas, vida cultural y sentido de comunidad. Esta impronta de Buenos Aires y de otras ciudades de la región es fundamental para entender su funcionamiento.

Las políticas para consolidar nuevas centralidades en las grandes ciudades argentinas a partir del desarrollo de acciones públicas han dado lugar a distintos procesos de descentralización en los últimos lustros. Tales fueron los casos de ciudades como Córdoba, Montevideo, Rosario, Buenos Aires y La Plata. Más allá de sus rasgos comunes e influencias recíprocas, cada una se llevó a cabo de un modo específico. Mientras que en algunos casos, con la excepción de las sedes en el centro tradicional, se ha buscado generar centralidad donde no existía,

en Buenos Aires se ha buscado generar mayor identidad cívica, donde existía centralidad.

Desde el punto de vista funcional se detecta una contraposición entre las centralidades con funciones integradas y segregadas; por ejemplo, las viviendas con comercio en las avenidas o las grandes superficies comerciales que constituyen, en sí, un tipo de centralidad funcional segregada de los barrios estrictamente residenciales. Esta disyuntiva se da también en las distintas formas de plantear la centralidad administrativa, en el marco de la vitalidad de las áreas centrales y de consolidación de una ciudad policéntrica, por un lado, o bien, concentrada en una zona excéntrica, por otro.

El caso de Buenos Aires

A lo largo del tiempo han existido diversos abordajes sobre las centralidades porteñas. En ciertos casos, en torno a las formas históricas de división político-administrativa, en otros, en el proyecto de ciudad inscrito en los sucesivos planes, y, en otros más, en propuestas específicas para el desarrollo y la gestión de los espacios de centralidad.

Nuestra experiencia tuvo que ver, más directamente, con el proceso para determinar las sedes o subsedes de futuras comunas y la gestión desde las centralidades barriales. En ese contexto se realizó un análisis de la ciudad, que involucró a varios profesores de la Universidad de Buenos Aires, destacados en distintas disciplinas⁴. Esta comisión consultiva fue creada por el Programa de Descentralización y Modernización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para trabajar en el proyecto de evaluar la creación de comunas. En aquel

4 Entre otros, Margarita Gutman y Juan Manuel Llauro, por la Facultad de Arquitectura; Enrique Groissman, Daniel Sabsay y Jorge Sáenz, por la Facultad de Derecho; Oscar Oszlak, por la Facultad de Ciencias Económicas; Mónica Lacarrieu, por Filosofía y Letras; y Jordi Borja, quien compartió su experiencia de Barcelona a la comisión. En el equipo técnico que aportó con los insumos estuvieron, entre otros, Ricardo Santocono, Horacio Aiello y Graciela Guiliani.

contexto, también se abordó el conjunto de divisiones administrativas que precedió al de las futuras comunas que, de acuerdo a la constitución de la ciudad, debían establecerse por ley, luego de una transición de cuatro años.

Breve reseña de las divisiones político-administrativas

Las antiguas parroquias

Si se toma en cuenta la influencia de las parroquias en la delimitación política, estas están en el origen de la división territorial de esta ciudad. Los antecedentes encontrados están en la Resolución Real de 1769⁵. Tanto el decreto que organizó el gobierno de Buenos Aires, dictado el 2 de septiembre de 1852 por el director provisorio de la Confederación Argentina, Gral. Justo J. De Urquiza, como la Ley de Organización de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, sancionada por la legislatura del Estado de Buenos Aires, con fecha 11 de octubre de 1854, establecen una municipalidad para la ciudad de Buenos Aires, en los límites de sus once parroquias⁶.

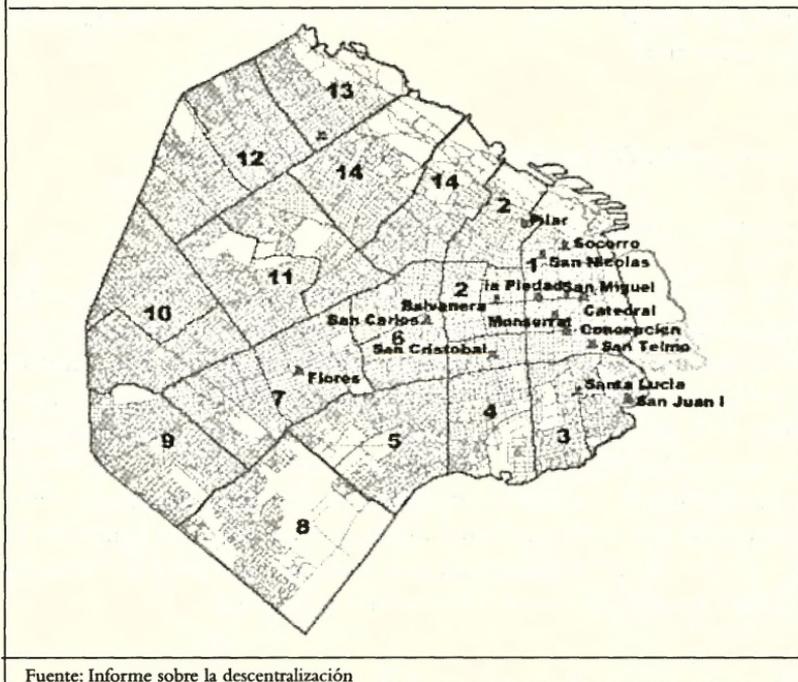
La federalización y la incorporación de Belgrano y Flores

La Ley 1260, sancionada el 1 de noviembre de 1882, es la primera Ley Orgánica Municipal que habrá de regir al municipio de Buenos Aires con su nuevo carácter de Capital de la Nación. Establece que la municipalidad de la Capital de la República se compone por un Concejo Deliberante y un Departamento Ejecutivo. Los límites de la ciudad fueron ampliados en 1887 y se incorporaron las jurisdicciones de los

5 Catedral, San Nicolás, Concepción, Montserrat y La Piedad.

6 La bibliografía revisada no coincide en la cantidad de parroquias. Las mismas oscilan entre 11 y 14.

Plano 1. Localización de parroquias



pueblos y partidos de Belgrano y Flores, que la bordeaban por el norte y por el oeste. Quedó, así, definida una extensa área, que en su mayor parte comprendía terrenos de usos rurales y baldíos. La mayoría de las casas de la ciudad estaba destinada a vivienda o a vivienda con un comercio adosado al frente. Asimismo, en el momento del censo de ese mismo año, 1887, existía una variedad de divisiones administrativas que coincidían en tener como referencias las divisiones parroquiales⁷. Luego de una serie de cambios para organizar la municipalidad de

7 *División eclesiástica o parroquial*: Comprendía 14 parroquias del antiguo municipio más 4 de Flores y Belgrano: Catedral Norte, Catedral Sur, De la Concepción, De la Piedad, Socorro, Pilar, Balvanera, San Miguel, San Telmo, Santa Lucía, San Cristóbal, San Juan

la ciudad de Buenos Aires, en agosto de 1956, se restableció la vigencia de la Ley orgánica municipal 1260, de 1882.

Los barrios y los 14 consejos vecinales

En el censo municipal de 1904 se redefinieron las secciones del territorio del distrito federal, que fueron identificadas como barrios en 1909. Esta delimitación y nomenclatura se mantuvo en censos municipales y nacionales hasta 1960. Los límites divisorios y la denominación de los barrios que integran la ciudad de Buenos Aires se determinaron por la Ordenanza 23698/68⁸. La Ordenanza 26607/72 estableció nuevos límites, a partir de nuevos elementos y antecedentes en la materia, reunidos por organismos técnicos⁹, que establecieron la necesidad de proceder a una revisión de la citada disposición, a fin de ajustar definitivamente la división administrativa de la ciudad a límites exactos. Actualmente, está vigente la Ley 2412, que establece que la delimitación de los barrios de la ciudad de Buenos Aires se regirá por lo dispuesto en la Ley 1777/05, la Ley de Comunas.

Evangelista, San Carlos, Flores y Belgrano. *División judicial*: Por la ley de 1886 se organizó la justicia en la Capital. El radio del territorio en que cada juez de paz y demás autoridades ejercen sus funciones es el mismo que el de la división eclesiástica o parroquial. *División municipal*: Queda establecido que, de los miembros del Concejo Deliberante, serán elegidos dos por cada parroquia del municipio (14 parroquias y dos por Flores y Belgrano). *División escolar*: Dispuesta por el Consejo Nacional de Educación. Se trata de 16 consejos escolares de distrito, uno por cada una de las 14 parroquias y dos por Flores y Belgrano. *División electoral o política*: De acuerdo a la Ley de elecciones de 1877, en las ciudades, cada parroquia formará sección electoral, con lo cual esta división abraza los mismos límites territoriales que la parroquial. *División del registro civil*: Está establecida sobre la base de la antigua división por parroquias, abarcando, en algunos casos, varias de aquellas y, en otros, una sola.

- 8 La ordenanza 37928/82 derogó la ordenanza 23698/68 ya que se realizó la tercera actualización del digesto municipal de la Ciudad de Buenos Aires, año 1978, con el fin de completar el ordenamiento normativo. Corresponde derogar expresamente las normas reemplazadas en forma tácita.
- 9 En el año 1971 se constituyó una comisión especial, creada por Decreto 808/71, encargada de establecer la actualización de aquellos límites, teniendo en cuenta errores deslizados en la referida ordenanza y cambios que significaron modificaciones en el aspecto jurisdiccional de los barrios.

La Ley Orgánica de la Municipalidad de Buenos Aires N° 19.987 (6/12/72), en su capítulo segundo, "Órganos de Gobierno", art. 3, estableció que los órganos institucionales del gobierno municipal eran: el Concejo Deliberante, el Departamento Ejecutivo y los consejos vecinales.

En el capítulo 11, "De los Consejos Vecinales", art. 39, se establece que en cada zona funcionará un consejo vecinal como organismo de base del régimen municipal que se determina por este ordenamiento.

(...) el tema de la descentralización está presente en esta ley, mencionada de manera tangencial entre las atribuciones del intendente municipal (art. 31, incs. f y g), las del Concejo Deliberante (art. 9, incs. h y d) y en la orientación del funcionamiento de los consejos vecinales (art. 39 y 44). (...) como corolario, podemos apuntar que, si bien el articulado presenta una abultada cantidad de funciones, el análisis de las mismas deja entrever que no se corresponden cualitativamente con las reiteradas menciones a la descentralización y la participación comunitaria de la Exposición de Motivos, por lo tanto, queda al descubierto que la idea del legislador de 1972 era, en realidad, sumamente limitada (...) (Cassano, s/f).

Desde un primer momento, entonces, las parroquias estructuraron la división territorial, a tal punto que, como ya se señaló anteriormente, en el año 1887 varias divisiones administrativas coincidían con ellas. Las parroquias, sobre las que se hicieron los registros, tuvieron que ver con un primer sistema de organización. La división por circunscripciones electorales sucedió a la anterior en ese aspecto, aunque algunos dirigentes barriales más veteranos siguen hablando de parroquias. Distintas funciones fueron teniendo distintos centros y puntos de articulación de los temas bajo su administración. Así, las parroquias aún cuentan con las iglesias; los distritos escolares, con las escuelas; los de salud, con los hospitales; los policiales, con las comisarías, etc. Los 14 consejos vecinales tomaban modularmente las 28 circunscripciones electorales.

*Proyecto de ley de comunas, año 2000.
Las centralidades de la Comisión Consultiva*

La aprobación de la Constitución para la ciudad de Buenos Aires trajo como consecuencia una serie de nuevos temas, entre ellos, la conformación de comunas. En el año 2000, el poder ejecutivo envió a la legislatura un proyecto basado, como se expresó anteriormente, en el trabajo de una comisión académica consultiva convocada desde el Programa de Descentralización y Modernización. La comisión partió de la definición de los ámbitos territoriales sobre los cuales se desarrollarían las futuras comunas. Dado que los límites son más debatibles que los centros, se comenzó por estos últimos. Se tomó en cuenta el proceso histórico de crecimiento urbano de Buenos Aires, la estructura comercial, la densidad, los cruces de transporte público y otras variables. De los informes presentados, se destacan consideraciones que aportan a una mayor profundidad para identificar las centralidades. En este marco, se identificaron unas 44 centralidades barriales¹⁰ de distinta envergadura, que quedaron señaladas como las posibles sedes y sub-sedes de las futuras comunas en varios proyectos de ley, aunque no en el texto que finalmente se aprobó en la Ley 1777/05.

El citado Proyecto de Ley de Comunas, en sus fundamentos, se refería a cuestiones territoriales, en las que proponía trabajar con el concepto de centralidades reconocidas, de manera que en cada comuna hubiera al menos una; establecer allí las sedes comunales (en lo posible en las más representativas), pero abrir sub-sedes en las demás; y formar una red de centros y subcentros comunales en la ciudad. El documento se expresaba de esta manera:

10 La Boca, Barracas, Vuelta de Rocha, Constitución, P. Patricios, Boedo, Pompeya, Lugano I y II, Lugano y Mataderos, Alberdi, Liniers, A. Jonte y Lope de Vega, Beiro 5300, San Martín y Mosconi, Villa del Parque, Devoto, Gaona y Nazca, Flores, Caballito, Mosconi, Urquiza, Constituyentes, Est. Saavedra, Cabildo 4000, Cabildo y Juramento, Barrancas de Belgrano, Cabildo 1000, Chacarita Paternal, J. B. Justo, y San Martín, S. Ortiz y Corrientes, Palermo, Santa Fe y Coronel Díaz, Santa Fe y Pueyrredon, Santa Fe y Callao, Recoleta, Retiro, Florida y Santa Fe, Uruguay y Lavalle, Centro, Centro histórico, Abasto, Corrientes y Azcuena, Once, Callao y Corrientes.

Luego de muy meditados estudios, ha optado por la que allí se indica, por entender que es la que más razonablemente responde a la conformación urbanística e histórica de Buenos Aires cuyas centralidades barriales quedan debidamente tomadas en cuenta. No se le escapa, no obstante, que es un tópico sumamente opinable, en el que el número y el trazado geográfico varían en función de los criterios, todos ellos legítimos, que se privilegien.

Plano 2. Límites y centralidades de acuerdo al Proyecto de Ley de Comunas, propuesto en el año 2000

Ciudad de Buenos Aires. 16 Comunas y centralidades



○
Centralidad

—
Límite de comuna

Fuente: Programa de descentralización y modernización, Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, 2000. Anexo del proyecto de ley de Comunas

Las centralidades en la ciudad autónoma

La idea de centro cívico de Beiro

Como se dijo, fueran cuales fueran los límites de las futuras comunas, la comisión consultiva consideró que las centralidades reconocidas debían ser sedes o subsedes de las mismas. Estos espacios, idealmente, deben jugar un rol funcional y simbólico trascendente en la comunidad. A diferencia de otras ciudades, Buenos Aires se manejó con una gran austeridad edilicia para llevar adelante el proceso de descentralización y desconcentración de servicios administrativos, a partir de edificios destinados previamente a otras funciones. Por un lado, eso significó una demostración de que no se necesitan recursos extraordinarios para llevar a cabo una transformación que permita mayor presencia del gobierno en los barrios; por otro, se da un menor grado de prioridad a esos espacios, en comparación con otras ciudades.

Aun en el contexto de austeridad mencionado, estas unidades formaron parte de una apertura del gobierno hacia los vecinos, pues ofrecieron la posibilidad de encontrar a un responsable que rindiera cuentas por el conjunto en el ámbito local, una oferta de servicios desconcentrados en un lugar accesible a nivel barrial y la opción de encarar de otro modo la relación gobierno-ciudadano.

Pero la idea de un verdadero centro cívico se pudo desarrollar como el programa de un concurso nacional de anteproyectos. Algunas características del programa intentaban describir la utopía del funcionamiento de una comuna, invitando a anticipar el ámbito que diera dignidad al trabajo de los funcionarios y convocara a los ciudadanos a servicios más accesibles, a desarrollar actividades culturales y a ejercer sus derechos en una democracia participativa

Ese concurso, que fue concebido como una convocatoria a los arquitectos de todo el país para opinar profesionalmente sobre el programa, tuvo una centena de propuestas participantes y un equipo ganador joven, que fue llamado a desarrollar completamente su pro-

puesta. La obra fue licitada y, por distintos motivos, ha sido suspendida sucesivamente durante casi diez años.

Los Centros de Gestión y Participación y las Comunas

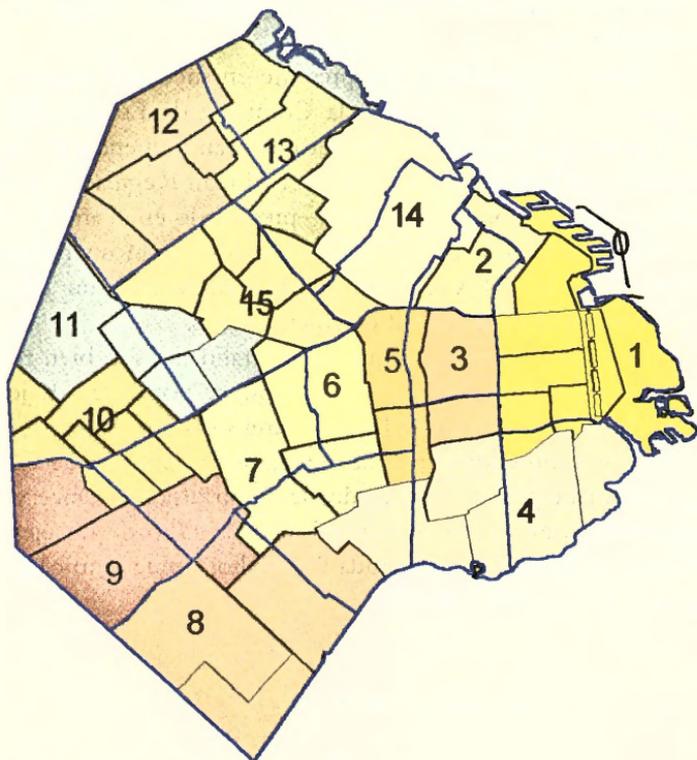
Por imperio de las normas vigentes en la ciudad, la base fueron los recursos de los anteriores consejos vecinales, con otra idea de funcionamiento. El área de intervención de los Centros de Gestión y Participación (CGP) correspondía a la de los anteriores consejos vecinales, con excepción de los números Dos y Catorce, que fueron subdivididos por su cantidad de habitantes, adoptando las denominaciones de Dos Sur y Dos Norte, y Catorce Este y Catorce Oeste, respectivamente. De este modo, se evitó incorporar nuevas divisiones geográficas a las que ya había, para concentrar el esfuerzo en la transición hacia las comunas y a la consolidación de las centralidades existentes. La idea era hacer más radical el cambio en la naturaleza política y urbanística de la descentralización y en los servicios concretos a los vecinos, que en una discusión sobre límites.

Las Comunas en la ley 1777

Este criterio se modificó con la Ley 1777, basada en la definición de barrios como unidad a partir de la cual conformar las 15 comunas. Este nuevo agrupamiento dejó de lado a los 16 centros de gestión y participación, dando lugar a la necesidad de armar nuevos padrones electorales para las próximas elecciones comunales. Algunas comunas quedaron de manera similar a como estaban los CGP y otras han cambiado notablemente su territorio, debiéndose repensar las centralidades dentro de sus nuevos límites. Estos pueden compararse en el Plano 3.

No obstante lo expuesto, la adecuación progresiva de los distintos límites a un criterio común sobre la base de las comunas todavía está pendiente, aunque es un mandato de la ley.

Plano 3. Comunas según la ley 1777 y CGP



Fuente: Elaboración propia

Otras consideraciones sobre las centralidades porteñas: en la región metropolitana y en los planes

No se va a profundizar aquí sobre las sucesivas divisiones de partidos en el área metropolitana de Buenos Aires. Algunos grandes municipios han planteado sus propios procesos de descentralización, con distinto

grado de profundidad, como La Matanza, La Plata y Quilmes. Simplemente, se señalará la perspectiva de pensar en un conjunto de centralidades articuladas, antes que en decisiones aisladas en límites administrativos.

La idea de centralidad está presente en sucesivos planes y documentos: en el Plan de Noel y la Comisión de Estética Edilicia de 1925, en propuestas no oficiales pero de gran influencia de las figuras involucradas (Le Corbusier y otros), en el Plan Regulador de 1960, el proyecto de creación de comunas —presentado en el año 2000 y que dio como resultado la Ley 1777, con muchos cambios y tras otras iniciativas—, la ley 71 y el Plan Urbano Ambiental, un diagnóstico socio-territorial de la ciudad de Buenos Aires.

Vemos, en primer lugar, que las centralidades son bien reconocidas. Y en segundo lugar, que se las reconoce por orden de jerarquía. De hecho, el área central de Buenos Aires se define, en parte, como el perímetro comprendido por las estaciones terminales de ferrocarril hacia los principales puntos cardinales: Constitución, Once y Retiro, hacia el sur, oeste y norte, respectivamente. Uno de los ejes monumentales de la ciudad, la Avenida 9 de Julio, tiende a unir las estaciones de Constitución y Retiro.

Comisión de Estética Edilicia, 1925

El plan de la Comisión de Estética Edilicia de 1925, denominado Proyecto Orgánico para la Urbanización del Municipio, toma el anterior de Bouvard (por ejemplo, en el trazado de calles y avenidas) y plantea la consolidación del centro cívico gubernamental en torno a la Plaza de Mayo, localizando allí nuevos ministerios y trasladando la Intendencia Municipal al extremo de la Diagonal Sur. Plantea, además, la recuperación del río, el embellecimiento del Sur y la construcción de barrios de casas baratas acompañados de equipamientos. Entre sus acciones, incluía la consolidación del centro de los nuevos barrios, instalando sucursales de edificios públicos. Particularmente, toma en

consideración el sistema de estaciones terminales, la arquitectura del área central y el trazado de sus espacios públicos. Alude, además, a la necesidad de incorporar en las previsiones del plan a núcleos como Avellaneda, Lomas de Zamora, San Martín, etc, "que están llamados a compartir su porvenir" (Suárez, 1986). Asimismo, tenía una visión global de la ciudad al identificar una serie de espacios públicos que proponía articular a través de las intervenciones.

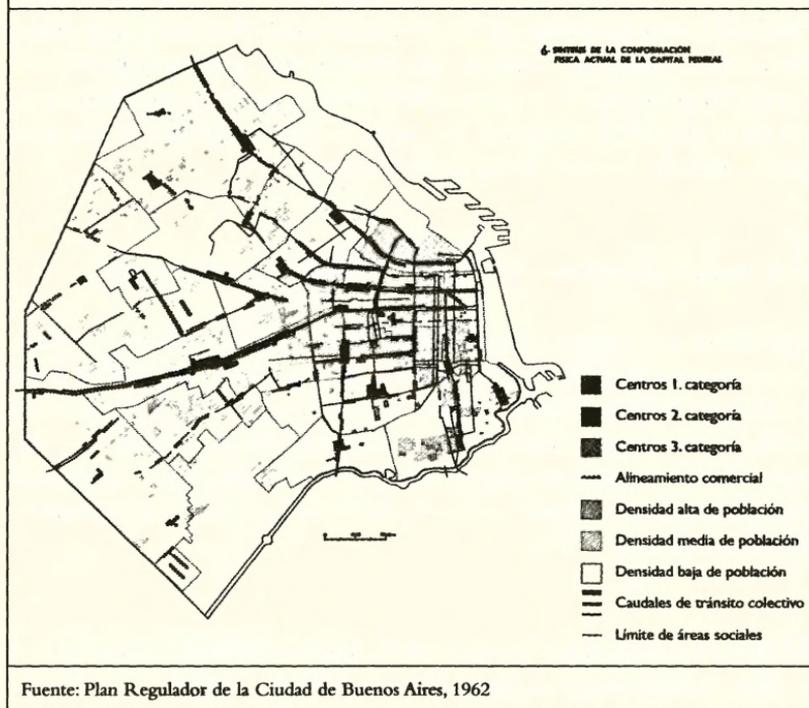
Plan Director para Buenos Aires, 1937-1938 (Le Corbusier y otros)

Además de concentrar el tejido urbano de la ciudad en áreas residenciales de alta densidad, manteniendo en carácter de satélites a los barrios de Belgrano, Villa Urquiza y Flores, tras zonas de quintas de cultivos intensivos, este plan mantenía la idea de configurar un conjunto de actividades administrativas y de equipamientos. Y aparece la idea de expansión del área central junto con la creación de un nuevo barrio de oficinas.

El Plan Director para la Capital Federal y los lineamientos estructurales para el Área Metropolitana y su región (Decreto 9064 de 1962)

Este plan sugería contener la densificación continua del Área Metropolitana a través de un esquema de micro-descentralización regional. Bajo la influencia del plan de Abercrombie para Londres, incorporó nuevos métodos de análisis, entre ellos, uno exhaustivo de las centralidades, a las que dividió en tres categorías. A partir de la evaluación de las condiciones existentes en la ciudad de Buenos Aires y de factores de escala urbana definió los centros, considerando usos del suelo, valores de la tierra, densidad de la edificación y provisión de servicios, entre otros criterios.

Plano 4. Localización de centralidades. Plan de 1962



Ley 71 y Plan Urbano Ambiental

La Ley 71, que establece algunos principios orientadores del Plan Urbano Ambiental de la ciudad, fue sancionada el 3 de septiembre de 1998¹¹. En el art. 1°, establece un consejo encargado de la formulación y actualización del Plan Urbano Ambiental: “será el Consejo del Plan Urbano Ambiental, con competencia en ordenamiento territorial y ambiental de acuerdo a lo establecido en los artículos 27, 29 y 104,

inc. 22, de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires que funcionará en el ámbito del Poder Ejecutivo”. Cabe destacar también el art. 14, donde se manifiestan los criterios orientadores, punto A:

Transformación de la estructura urbana centralizada hacia una policéntrica que, en concordancia con el proceso de descentralización en comunas, atienda tanto a la consolidación del centro actual como a la promoción de nuevas centralidades, y al simultáneo refuerzo de identidades barriales.

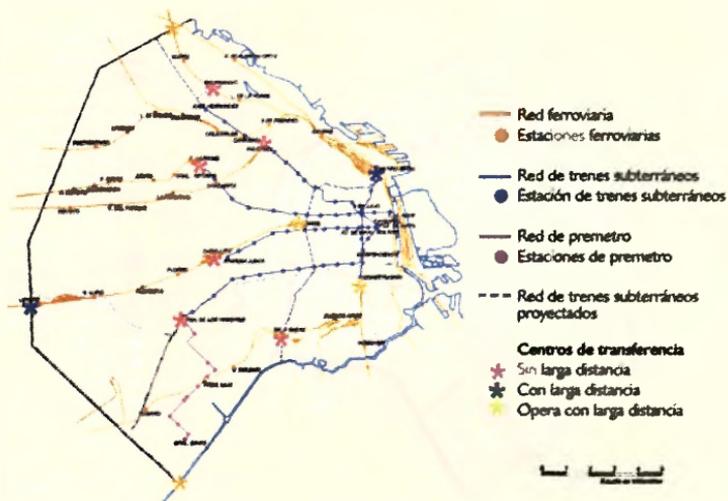
En particular, los puntos 2 y 5 manifiestan “la necesidad de fortalecer los centros secundarios y barriales existentes e impulsar la conformación de nuevas áreas de centralidad (...)”. “Refuerzo de la identidad barrial, afirmación y desarrollo de las distintas particularidades de cada barrio, como modo de enriquecer la vida urbana. El planeamiento deberá reforzar los puntos de encuentro espontáneos de cada barrio”. Documentos posteriores, “Elementos de diagnóstico. Documento de trabajo”, de octubre de 1998, y el “Documento final”, ofrecen algunas definiciones adicionales, que se muestran en el Cuadro 1, donde se articulan cuatro formas de ver las centralidades. Un primer abordaje tiene que ver con la escala, de donde surgen el área central, subcentros y subcentros locales; un segundo abordaje¹² sugiere tres categorías de centros: metropolitanos, urbanos y barriales; un tercero identifica los centros de transbordo (Plano 5), con una jerarquía ligada a los niveles de conectividad (Plano 6).

12 De un trabajo fundamentado a resolver problemas ligados a los usos solicitados para localizar en las estaciones de ferrocarril.

Cuadro 1. Diferentes categorías de centros en el estudio del PUA

	1. Escalas			2. S/ Usos estac. FFCC			3. C. de Transbordo		4. Conectividad	
	área central	sub centros	subcentros locales	metropolit.	urbano	barrial	S/ larga distancia	C/ larga distancia		
Retiro	X			X				X	1	4
Once	X			X				X	2	5
Constitución	X			X				X	1	4
Belgrano		X			X		X		4	7
Flores		X			X				4	6
V.Urquiza			X		X				5	7
ELacroze			X		X		X		3	6
Liniers			X		X			X	2	5
Carranza					X		X		3	5
Caballito					X		X		3	5
Saenz			X		X		X		3	6
Coghlan					X				6	7
V. Parque			X			X			6	8
V. Lugano			X			X			6	8
Saavedra						X		X	6	8
Belgrano R.						X			5	6
Colegiales						X			5	6
Devoto						X			6	7
Floresta						X			5	6
P.Virreyes							X		6	7
Pte. La Noria								X	6	7
Fuente: PUA										

Plano 5. Principales centros de transbordo



GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
 SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO URBANO Y MEDIO AMBIENTE
PLAN URBANO AMBIENTAL

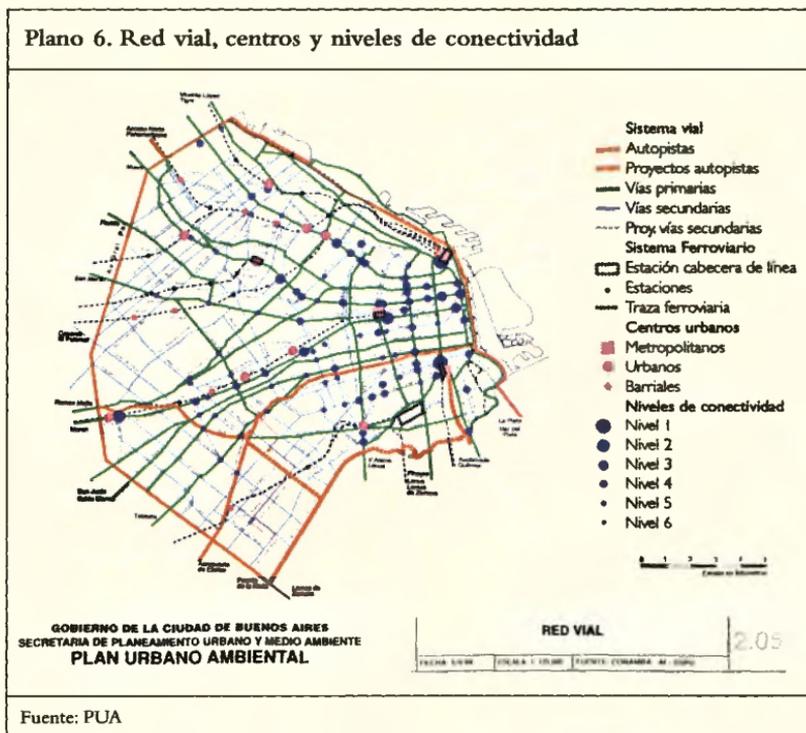
PRINCIPALES CENTROS DE TRANSBORDO

5.0

ESCALA: 1:50.000 FUENTE: PUA

Fuente: PUA

Plano 6. Red vial, centros y niveles de conectividad

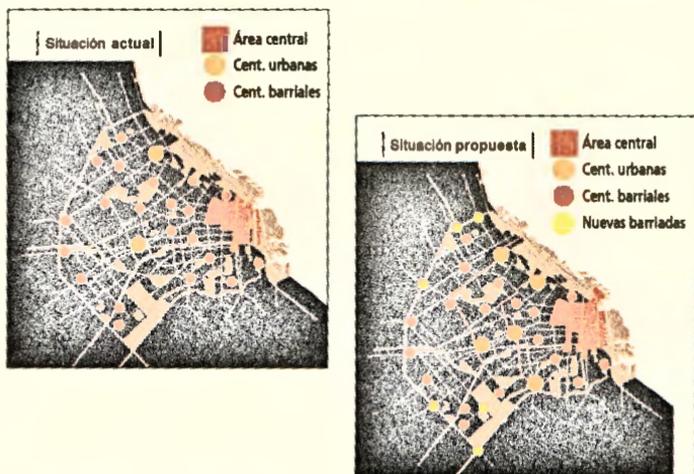


Fuente: PUA

Este cuadro de síntesis da lugar a una posible caracterización de 21 centros diferentes. De tal manera que los centros tienen un orden correlativo a su importancia, los primeros números corresponden a los más complejos, ligados al área central, mientras que los últimos podrían identificarse como los centros locales.

El resultado final propuesto por el PUA, en el proyecto de ley que a lo largo del proceso perdió estado parlamentario, se muestra en el Plano 8. Esta propuesta identificaba al área central, centralidades urbanas (5), centralidades barriales (18) y nuevas centralidades (6) ligadas a la Av. General Paz, predominantemente. El conjunto se articulaba a través de corredores transversales.

Planos 7 y 8. Centralidades en el Plan Urbano Ambiental (situación actual y situación propuesta)



Fuente: PUA

Otras consideraciones de las centralidades: en los códigos

Código de la Edificación, 1944

El arquitecto Della Paolera se hizo cargo de la oficina del Plan de Urbanización, promoviendo dos instrumentos clave para la futura regulación urbana: el Código de la Edificación de 1942 y el Catastro Municipal de 1940. El presidente de facto, Farrell, firmó, en abril de 1944 el Decreto 9434, donde se autoriza a la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires a establecer restricciones al dominio privado. Entre las regulaciones a nivel de la parcela establecía la altura, ocupación y usos, y a cada indicador le correspondía un área diferente. No se identificaban centralidades de forma taxativa.

Código de Planeamiento Urbano, 1977

El Código de Planeamiento Urbano fue aprobado y puesto en vigencia en 1977, en el contexto de la última dictadura militar. Sería la pieza legal del Plan Director para la Capital (aprobado en 1962), elaborado en 1958 por la oficina de Plan Regulador de Buenos Aires (OPRBA). Asimismo, se tomó como base un conjunto de estudios efectuados entre los años setenta y uno y setenta y tres, con importantes modificaciones. Afirmaba el propósito de

(...) dotar de una nueva estructura urbana a la ciudad, ya que si así no se procediera, es seguro que en pocos años aparecerían obstáculos físicos insalvables, traducidos en nuevas y desproporcionadas construcciones localizadas sin orden ni limitación, elevando en forma intolerable la ya hoy inaceptable densidad de edificación de muchos sectores de la ciudad (...) (Suárez, 1986).

Para el nivel global de la ciudad, entre otras propuestas, estaba la “promoción de la zona sur de la ciudad, la creación de una red de autopistas urbanas y un sistema regional de parques recreativos”. Entre las disposiciones particulares se establecía, para las parcelas, normas relativas a: “tejido urbano, zonificación, englobamiento de parcelas”. Y aparecen los distritos de zonificación cerrados, como los distritos centrales con características propias.

En el Código de Planeamiento Urbano del 77, reformado en 1989 y en el año 2000, se mantienen los distritos centrales. Está acompañado de la idea de mudar el área central a un relleno sobre el río de la Plata, no concretada, pero en cuyo lugar se desarrolló la llamada reserva ecológica. A principios de los años noventa, incluyendo entre otros argumentos el de consolidar la centralidad del área central, se promovió el desarrollo de Puerto Madero.

Las categorías del Código de Planeamiento Urbano de 2000

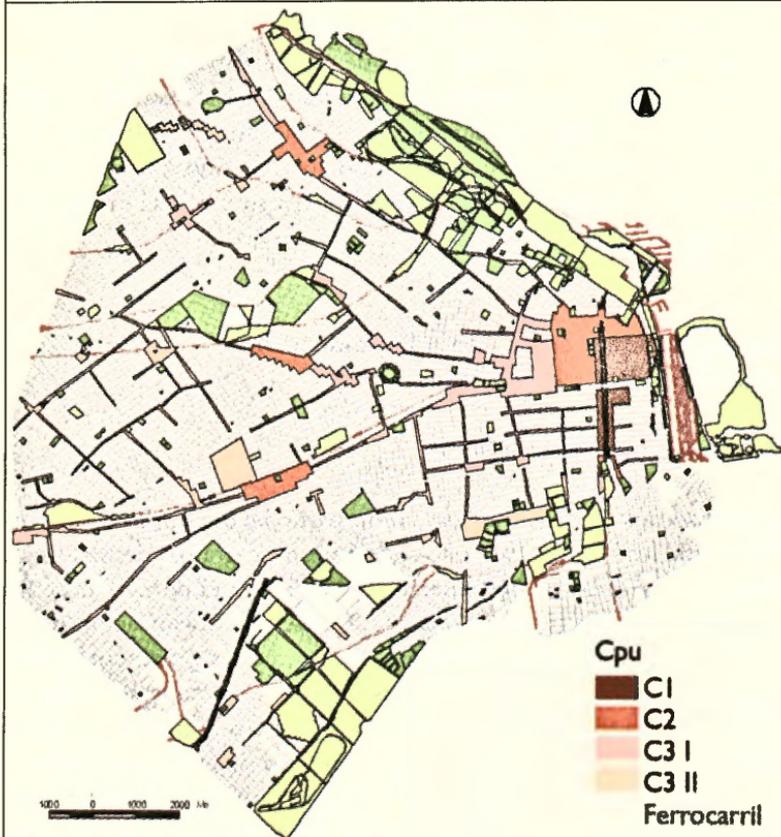
El código de 2000 define los distritos centrales como:

Los agrupamientos de usos administrativos, financiero, comercial y de servicios a distintos niveles cuali y cuantitativos que definen rasgos diferenciales entre distintas categorías de centros. Tales funciones producen algún tipo de molestia (congestión vehicular y peatonal, ruidos, etc.) que podrían perturbar las condiciones de habitabilidad de las áreas residenciales; por ello, en estos distritos solo se admite el uso residencial con restricciones.

También identifica diferentes categorías:

Distrito		Definición
C1	Área central	Área destinada a localizar el equipamiento administrativo, comercial, financiero e institucional a escala nacional, regional y urbana, en el más alto nivel de diversidad y densidad, dotada de las mejores condiciones de accesibilidad para todo tipo de transporte de pasajeros.
C2	Centro principal	Zonas destinadas a la localización del equipamiento administrativo, comercial, financiero e institucional a escala de sectores urbanos; se desarrollan en correspondencia con vías de alta densidad de transporte público.
C3I	Centro local	Zonas destinadas a la localización del equipamiento administrativo, comercial, financiero e institucional a <i>escala local</i> , con adecuada accesibilidad.
C3II		Zonas destinadas a la localización del equipamiento administrativo, comercial, financiero e institucional a <i>escala barrial</i> .

Plano 10. Código de Planeamiento Urbano



Fuente: Elaboración propia

En el Plano 10 se identifican el área central de la ciudad, solo como una porción del territorio y no como es entendida sobre el conjunto del área comprendida entre las estaciones de ferrocarril Retiro, Once y Constitución; cuatro áreas como C2, una que rodea al área Central, y otras tres que coinciden con los barrios de Belgrano y Flores y el

cruce de San Martín y Juan B. Justo; y los distritos C3I y C3II corresponden a corredores comerciales que coinciden con avenidas estructurantes de la ciudad y centralidades locales.

Aún se mantienen los indicadores de ocupación, altura y FOT para determinar la capacidad constructiva de las parcelas. Para los distritos C1, C2 y C3I se sigue regulando con el indicador FOT. Para los distritos C3II, Centro Local, este factor no aparece, sino que se permite construir de acuerdo a una volumetría que, a su vez, está en función del ancho de calle.

Transformaciones en cuanto a la producción y dinámicas de las centralidades

Programas de promoción económica

Se propuso una serie de medidas como parte del desarrollo económico social de los barrios. Para esto se aplicaron programas destinados “a fortalecer el sentido de pertenencia, favoreciendo el desarrollo de los subcentros comerciales tradicionales”. Frente a la organización de las grandes superficies comerciales o *shoppings*, con su mantenimiento, imagen y *marketing* de los servicios comunes, se consideró que el comercio en la vía pública tenía que integrar sus acciones. Como lo dijo un invitado del País Vasco en una reunión de comerciantes locales, se tomó conciencia de que “la primavera no tenía por qué tener un comienzo exclusivo del corte inglés”. O como señaló un dirigente de una cámara de comerciantes mayoristas, “sin comercio no hay ciudad”.

En este marco, como mecanismo de gestión, se hizo efectiva una unidad, a partir de la coordinación y el aporte de distintas dependencias del Gobierno de la Ciudad. Tomaba antecedentes de la ley de creación del Consejo del Plan Urbano Ambiental, y destacaba el papel que ocuparon los CGP como articuladores de la participación activa de las organizaciones sociales, centros comerciales y vecinos.

Propuesta para abordar en 2001

- CGP 1 Av. Diagonal Norte - Av. Corrientes - Calle Defensa (en ejecución).
- CGP 2 N. Av. Santa Fe, entre Callao y Bulnes.
- CGP 2 S. Av. Corrientes, entre Junín y B. Sur Mer.
- CGP 3 Av. Patricios (en ejecución) - Av. Montes de Oca.
- CGP 4 Av. Sáenz (en ejecución).
- CGP 5 Av. Sáenz.
- CGP 6 Av. Rivadavia, entre Centenera y Ambrosetti - Av. Acoyte, entre Guayaquil y Vías FCGS.
- CGP 7 Av. Rivadavia (Flores).
- CGP 8 Calle Chilavert (en ejecución).
- CGP 9 Av. Alberdi.
- CGP 10 Av. Beiró.
- CGP 11 Av. Warnes.
- CGP 12 Calle Artigas (en ejecución) - Av. Balbín.
- CGP 13 Av. Cabildo, entre La Pampa y Congreso.
- CGP 14E Av. Córdoba, sector Outlet.
- CGP 140 Av. F. Lacroze, entre Cabildo y Álvarez Thomas - Forest, entre Lacroze y J. Newbery.

Esta propuesta tuvo una continuidad significativa, aunque no se discute la necesidad que aspiraba satisfacer. Sobre la actividad económica en los barrios, es interesante analizar también la forma en que el Código de Planeamiento Urbano contempla el desarrollo de actividades industriales. Así, el Código del año 44 deja la impronta, aún existente en los barrios donde conviven la residencia y los pequeños talleres. En las normas que datan de 1977 se prohibió la mayor parte de las actividades industriales, en el marco de una política que, si bien no tuvo continuidad, se mantuvo hasta muy recientemente en las normas. Una de las consecuencias fue que la mayor parte de los establecimientos industriales de la ciudad quedó fuera de la ley, por lo cual la situación de precariedad en la que opera es significativa. El intento de la llama-

da “ley de ciudad productiva”, Ley 2216, fue dar la oportunidad de regularizar la situación de los pequeños establecimientos, con exclusión de los casos de industrias globalmente más incompatibles con otras actividades urbanas y determinadas zonas de la ciudad, como el casco histórico. Esta medida fue apoyada, en el uso de su facultad de iniciativa legislativa, por el Consejo de Planeamiento Estratégico de la ciudad y, tras el sistema de doble lectura que prevé la Legislatura de la ciudad, fue hecho ley¹³. Su aplicación arroja, hasta aquí, un pequeño número. Las razones se atribuyen al costo del trámite.

Diagnóstico socio-territorial de la ciudad de Buenos Aires.

Localización de niveles de concentración

Teniendo en cuenta el estudio que dirigió el arquitecto Horacio Torres (1999) en el mapa de “centralidades”, puede observarse que las tres variables seleccionadas (comercio, servicios y bancos), estudiadas en conjunto, se complementan y potencian su análisis individual. De esta manera, resulta factible interpretar la configuración resultante mediante la identificación de áreas de mayor concentración, gradaciones y puntos de corte, en lo que puede ser interpretado como los límites de sus áreas de influencia.

Pueden observarse, en primer lugar, las siguientes áreas, de acuerdo al nivel de concentración donde se encuentran presentes las tres variables analizadas.

En las áreas de mayor concentración, las actividades como cines, teatros, restaurantes, bares y cantinas refuerzan los patrones anteriores. Actividades como las jurídicas, de asesoramiento empresarial, etc., por el contrario, fortalecen solamente el centro principal y contribuyen, en gran medida, a delimitar su sector más activo¹⁴.

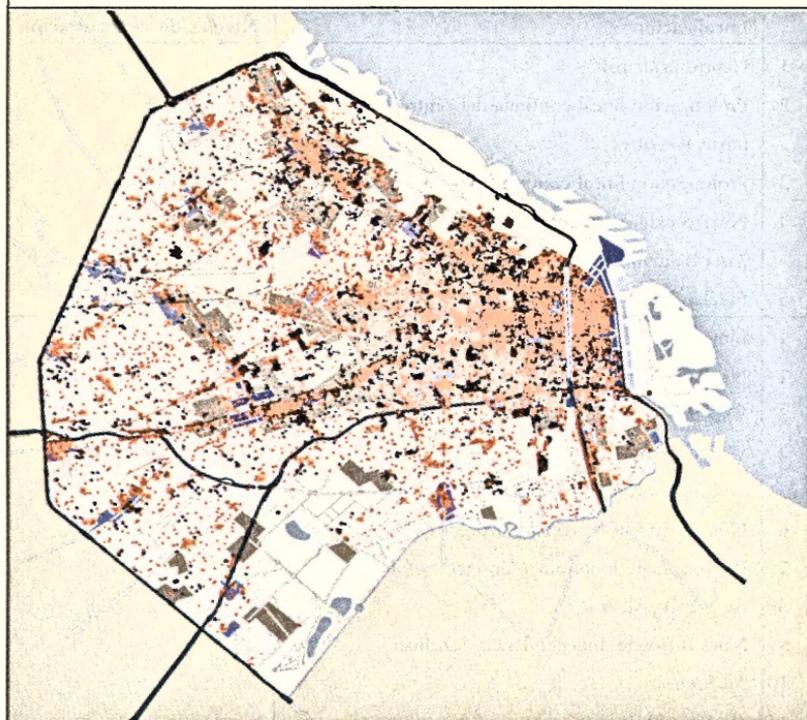
13 Número de ley 2216, resolución reglamentaria N° 254/GCABA/MMAG/07.

14 Esta categoría guarda relación con la de “servicios a las empresas”, considerada por trabajos recientes como indicador privilegiado de centralidad, tanto a nivel de ciudades como en el interior de la estructura urbana.

Cuadro 2. Localización y niveles de concentración

	Localización	Niveles de concentración
1	Centro principal	Áreas de mayor concentración
2	Prolongación lineal continua del centro hacia barrio norte-Recoleta	
3	Prolongación lineal continua del centro hacia Once	
4	Núcleo extenso de Belgrano desde la Av. Libertador hasta Belgrano R. y Colegiales	
5	Núcleo lineal de Caballito-Flores	
1	Liniers	Áreas de menor concentración
2	Núcleo aislado de Francisco Beiro y Lope de Vega	
3	Villa del Parque-Villa Devoto	
4	Villa Urquiza	
5	Prolongación lineal Belgrano-Puente Saavedra	
6	Núcleo Av. San Martín/Juan B. Justo	
7	Prolongación discontinua Corrientes-Chacarita	
8	Av. Juan B. Alberdi	
9	Núcleo Boedo/Independencia-San Juan	
10	Av. Sáenz	
11	Av. Entre Ríos	
12	Av. Montes de Oca	
Fuente: Elaboración propia		

Plano 11. Niveles de concentración



Referencias

- | | |
|---------------------------------|-----------------------------------|
| ■ Área central | — Red vial principal |
| ■ Subcentros urbanos históricos | ● Servicio - 30 personas ocupadas |
| ■ Subcentros urbanos | ● Comercio - 30 personas ocupadas |
| ■ Subcentros barriales | ■ Bancos - 1 establecimiento |
| ■ Densidad de población alta | |

Fuente: 200C / PUA

Fuente: PUA, 2000

Las centralidades en los lineamientos estratégicos metropolitanos

Este documento (2007), presentado por la administración de la provincia de Buenos Aires, toma como uno de los ejes de diagnóstico al

sistema de centralidades metropolitano. Si bien hace un corte con la ruta 6, que la rodea en un radio de 60/70 km del centro, esta metodología podría proyectarse en una visión más integral del territorio, que de algún modo se insinúa en un documento de plan estratégico territorial nacional a partir de datos de las provincias. La síntesis del análisis plantea la coexistencia, en la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA) de tres subsistemas de centros:

- Las centralidades tradicionales¹⁵.
- Las nuevas centralidades de las clases altas y las economías globalizadas.
- Los nuevos centros de la economía informal en las periferias críticas: mercados, ferias, etc.

La evolución de los modos de desplazamiento es un tema clave. En una serie histórica, vemos cómo, al igual que en otras ciudades, los vehículos desplazan a los modos públicos. A diferencia de otras ciudades, Buenos Aires tiene un patrimonio de derechos de circulación ferroviaria inigualados en la región. El cuadro de negligencia en el tratamiento, las esperanzas truncas de los cambios de propiedad, el sistema de prioridades del Estado y la falta de pericia técnica de algunos operadores son algunas de las explicaciones. La dualidad y la caída de la actividad industrial, también.

Si pensamos en la relación centralidad-movilidad, veremos que los lugares de intercambio entre modos, por ejemplo, tren, colectivo, bicicleta, taxi, subte y vehículo particular, son absolutamente cruciales.

15 Comparten una serie de rasgos definitorios: se desarrollan en forma gradual y acumulativa; se organizan en torno al espacio público (avenidas, plazas); se conforman como un *mix* de actividades comerciales, de servicios, administrativas y sociales; son accesibles por transporte público y a menudo coinciden con estaciones de transporte; se integran con facilidad al tejido urbano adyacente.

en las centralidades locales, generalmente se destaca el uso del suelo de predominio comercial y por estar teñidas por las identidades barriales, vinculadas a la historia local. Entonces, como común denominador de los diferentes tipos de centralidades, se reconoce la condición de soporte espacial de múltiples actividades e intensos intercambios sociales, que les confiere un carácter eminentemente colectivo, siendo seguramente la materialización más clara y esencial de lo urbano. En tanto productos colectivos e históricos, mantienen una relación profunda con los procesos de conformación urbana desde sus orígenes hasta el presente, pudiendo presentar diversos grados de permanencia en el tiempo y en la memoria de la sociedad.

En consecuencia, el sistema de centralidades propuesto, por un lado, considera la consolidación y desarrollo de las centralidades locales con una distribución equitativa en el territorio y el fortalecimiento del centro principal y, por otro lado, posibilita la accesibilidad a las centralidades como la forma más efectiva de democratizar el derecho a la ciudad¹⁶.

- Rosario

Al iniciar la aplicación de la política de descentralización y modernización del gobierno local, se generó un largo debate a nivel de los partidos políticos, que convocaron a las instituciones y a los vecinos. En el año 1995 se planteó una gestión con tres ejes fundamentales, la gestión municipal sería solidaria (se llevo adelante un plan social al que se destinó un 50% del presupuesto municipal), transformadora (aprovechamiento de las oportunidades urbanísticas y las vinculadas con las viejas actividades portuarias ferroviarias para uso público) y moderna (políticas de modernización de la gestión local, vinculada a la descentralización y a cinco parámetros: descentralización de la gestión, participación ciudadana, transparencia, eficiencia y capacitación de los agentes municipales). Se adoptó una división de la ciudad en seis distritos, para conformar los centros municipales de distrito. Villa Hortensia fue el primer centro municipal del Distrito Norte, a partir de la rehabilitación de un edificio histórico. Luego, arquitectos de renombre, como Álvaro Siza,

16 Avance del Plan de Montevideo.

Mario Corea y otros, seleccionados por concurso, fueron convocados para proyectar otros centros de distrito. El plan de Rosario tiene propuesta una nueva estación intermodal. Se definió al área central como una área particular y se hizo del programa de descentralización una de las transformaciones centrales de la gestión.

- Córdoba

En el año 1991, Córdoba era una ciudad con una periferia absolutamente extendida, con una gran cantidad de barrios y una falta total de identidad. A partir de allí se destaca un proceso de modernización con dos ejes absolutamente concurrentes, tomando como punta de lanza la estrategia de llevara adelante un proceso tanto de desconcentración como de descentralización, a través de edificios emblemáticos con formas poco comunes.

La ciudad esta dividida en nueve territorios de gestión. Los edificios mencionados se ubican en las unidades territoriales de gestión o centros de participación comunal, siempre sobre las tangentes a los ejes de ingreso a la ciudad. Estos centros son una especie de mini-municipalidad con tres tipos de actividades: administrativas, de participación ciudadana y culturales. Es decir, la ciudad de Córdoba fue pionera en el desarrollo de una descentralización en la región, con edificios altamente visibles en los barrios exteriores, primero, y en el centro, después. Estos espacios, llamados catedrales laicas, crearon una cara del gobierno local visible para los vecinos, y un nuevo espacio visible para los vecinos, y un nuevo espacio visible para los vecinos. Con más marchas y contramarchas en su impulso, el proyecto generó un cambio irreversible en la gestión de Córdoba.

Conclusiones

En el conjunto de los estudios presentados, se destacan los diferentes modos de abordar la diversidad de centralidades. Se pueden afinar criterios, evaluar todos los estudios ya realizados para definir los nuevos

puntos neurálgicos, para ratificar, o no, aquellos lugares que refuerzan la centralidad e identidad de las comunas. Este parámetro debe tomarse en cuenta también para la revisión de las futuras normas urbanísticas.

No obstante esta diversidad, en todos los casos expuestos están involucradas cuestiones relativas a la movilidad, encuentros e intercambios sociales, identidades, representación, actividades barriales, lugares de referencia, descentralización, participación, planificación y gestión. Mirar la ciudad de Buenos Aires en el marco de la región metropolitana permite articular distintas escalas: macro y micro. A mayor escala cobran importancia algunas centralidades, y a nivel micro, tomando como unidad a las comunas, aparecen otras de proximidad barrial. En las otras ciudades hay perspectivas diferentes, según los casos. En Rosario y Córdoba, se han desarrollado más infraestructuras en las nuevas centralidades. En Montevideo, más profundidad en el valor político de la descentralización. En Buenos Aires, quedan varias aspiraciones pendientes y alguna modesta realización. Hubo avances y discontinuidades, heterogeneidad de perspectivas y retrocesos. Pero en todos los casos, la descentralización significó un paso de proximidad hacia los vecinos, de transformación interna de la administración, para mejorar los servicios e intercambios, una pequeña, y a veces efímera, pero concreta, transformación de la vida barrial y de ciudadanía.

A pesar de algunas diferencias de criterio existe una búsqueda y una sucesión de abordajes para identificar centralidades, tanto por lo formulado en los planes que se han sucedido desde 1925, como por la sanción de los diferentes códigos de planeamiento urbano. En la última modificación, los distritos centrales locales son promovidos, en teoría, en la medida en que el tejido se resuelve morfológicamente antes que por el indicador abstracto FOT. Sin embargo, este criterio se ha cobrado varias esquinas con identidad y apertura en zonas de gran densidad, sin una compensación a la comunidad por la renta extraordinaria que se generó al aumentar la capacidad edificable, y sin una articulación con la posibilidad de proteger los edificios con valor patrimonial. En general, la presión en las áreas densas ha generado reacciones crecientes de los vecinos.

Pueden existir diferentes criterios para la identificación de los centros, pero hay rasgos indiscutibles en el proceso de estructuración de la ciudad, como los que tienen que ver con el trazado y las estaciones del ferrocarril, que generaron centros locales. Estos centros locales pueden relacionarse con las centralidades barriales y ligarse al proceso de descentralización, en la medida que los centros comunales se localicen en estas centralidades y jerarquicen el espacio público a través de espacios de calidad que sostengan su gestión o a través de sedes emblemáticas que contribuyan a sustentar un sentido de pertenencia. El contrapunto a esta situación lo dan los nuevos proyectos, como la construcción de una superse de la administración pública local porteña en el barrio de Barracas, que desplaza el sector administrativo¹⁷. El hecho de que una obra de esta envergadura no forme parte de los planes urbanos vigentes parece reforzar el carácter escenográfico que se les adjudica (Crot, s/f: 227-251).

Desafíos

La articulación de un sistema de centralidades metropolitanas

La lógica de las centralidades se puede proyectar a nivel metropolitano en el marco de una visión articulada del territorio y la movilidad. Consolidar los centros locales y tradicionales, mejorar la calidad de los espacios públicos alrededor de las estaciones del ferrocarril, recuperar la calidad del transporte público y la combinación de diferentes modos son metas alcanzables. Se puede llegar, inclusive, a una visión más amplia del territorio y sus principales vías de comunicación hacia los diferentes puntos cardinales; y plantear algunos principios de integración en una sociedad dividida, dado que es aquí donde se producen los encuentros.

17 Concurso nacional e internacional de ideas y anteproyecto Nuevo Parque Cívico (www.sca.org.ar).

Las centralidades de la movilidad

El reciente incendio de la estación de Constitución, una tarde sin salida de trenes ni explicación, puede haber sido, o no, inducido, más allá de la indignación espontánea. Sin embargo, llevó al primer plano del debate público la cuestión sobre la importancia de estos espacios. El esfuerzo que se ponga en su gestión, en el funcionamiento de los servicios que le dan sentido, en su articulación con la ciudad, en la información a los usuarios, en su rol como eslabón de la cadena de desplazamientos cotidianos de millones de habitantes hablan de un estado de la sociedad. Con todas sus dificultades, estas estaciones tienen vitalidad. En años recientes, muchas ciudades han visto levantarse las funciones ferroviarias de las grandes estaciones. Buenos Aires podría ser un ejemplo de puesta en valor, de reflejar la prioridad que se enuncia para los sectores más postergados, para el espacio común y para el transporte público. El espacio de las avenidas de las zonas centrales es objeto de negociaciones complejas. Sin embargo, es tiempo de encarlarlas, antes de seguir con una visión estrecha, con las obras más caras. Las prioridades de circulación del transporte colectivo, la vitalidad del comercio, los conflictos de estacionamiento, el ordenamiento de la publicidad, arbolado urbano y vivienda, y la seguridad son temas de sociedad.

El futuro del área central

Se ha hablado mucho del área central. Existe un programa llevado a cabo por el área de urbanismo de la ciudad desde hace más de una década. Sin embargo, con toda la vitalidad que tiene, concentrada una gran cantidad de edificios ligados a la administración central del país, entre otras actividades, está sometida a presiones diversas. Para mencionar algunas, un parque automotor que aumenta (producto, en parte, de la inducción de obras relativamente recientes, como los accesos por la autopista en la 9 de Julio, Sur y Norte, los proyectados en la Av.

Córdoba), la difícil convivencia entre distintas manifestaciones, la dificultad para intervenir en un territorio de uso muy intenso, el Área de Protección Histórica, el área donde predomina la actividad administrativa sin viviendas y Puerto Madero, la cuestionada calidad de los transportes públicos que la sirven, la contaminación, la mudanza de oficinas a la periferia o al borde de la Av. General Paz, la dificultad para recuperar, aunque sea en parte, la función residencial del centro. Cabe preguntarse si el conjunto de desafíos planteados se enfrentan del mejor modo, generando un nuevo centro cívico, al margen de lo que la historia ha construido a lo largo de los años. La experiencia de Río de Janeiro muestra lo difícil que resulta recuperar una zona administrativa que pierde su función y su riesgo de generar un deterioro urbano. San Pablo ve emerger nuevos centros cada cierta cantidad de años.

Concentración excéntrica o descentralización policéntrica y democrática

Por lo reciente y polémico de la propuesta, no existe distancia aquí para entrar en un análisis ponderado del concurso que el gobierno de la ciudad acaba de organizar para llevar 500.000 m² de administración desde el área central de la ciudad a la zona actualmente ocupada por el complejo de hospitales neuropsiquiátricos. Esta propuesta se hace con el fin de descongestionar el área central de la ciudad y potenciar el Sur, además de razones de política de salud mental, que han sido recibidas con algunas reservas por los responsables y especialistas en su puesta en práctica¹⁸. Con respecto al argumento de descongestionar el área central, tampoco resulta evidente que la acción propuesta sea una solución. Si hay una zona de la ciudad accesible por el transporte público y bien servida, esa es, justamente, el área central. Su infraestructura fue construida a lo largo del tiempo y es difícil de replicar en

18 Asimismo, en las bases se sostiene que en la ciudad, al no contar con su propio centro cívico, se desdibuja su carácter institucional autónomo y de identidad frente al Gobierno Nacional que tiene fuerte presencia en el Área Central.

otro lado. Por eso, el beneficio potencial que justifica la decisión corre el riesgo de ser anulado por la mayor dependencia en modos de transporte particular para acceder a otro punto con menor nivel de accesibilidad por la red pública.

Un tema singular que se menciona en las bases del concurso es la representación simbólica del espacio del gobierno de la ciudad, el cual, por estar en el mismo lugar que la sede del gobierno nacional, vería disminuida su presencia. Es innegable que ambas jurisdicciones comparten el espacio de la Plaza de Mayo, lo que queda por demostrarse es la gravedad de este hecho. Como contraejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona ha compartido la Plaza Sant Jaume con el Palau de la Generalitat, en un espacio más reducido y con gobiernos de signo político diferente hasta muy recientemente. Si hay una ciudad que no fue tímida en transformaciones es esa. Sin embargo, del amplio abanico de lecciones para todo el mundo que ofrece su política urbana hay más descentralización que mudanzas del ayuntamiento. En su proceso de descentralización, que inspiró muchas de las acciones locales, se ha reconocido el proceso histórico de antiguos ayuntamientos que fueron integrados al crecimiento urbano de Barcelona. Algunas de las sedes son ex ayuntamientos. Una excepción es el caso de Nou Barris, uno de los diez distritos en los que fue dividido el Ayuntamiento central. En un barrio difícil y menos estructurado construyó su sede en un ex hospital psiquiátrico. Pero no se llevó ahí la sede central del ayuntamiento, se construyó una sede del distrito.

Otro antecedente es Valparaíso, adonde Pinochet mudó la sede del congreso chileno. De acuerdo a entrevistas con profesionales locales, además de los costos desviados de otras prioridades y de generar algún movimiento de legisladores en el trayecto de ida y vuelta a Santiago, esta decisión no ha tenido mayores beneficios urbanos.

La consolidación del espacio cívico barrial

Si bien está pendiente la puesta en marcha de las comunas previstas en la Constitución de la ciudad, los centros de gestión y participación siguen funcionando y las centralidades barriales aún existen. Una agenda de futuro debería incluir sedes y subsedes para las comunas en las centralidades barriales. Edificios entre 1.000 y 2.500 m² tendrían un efecto importante en mejorar la calidad de vida barrial, acercar el gobierno a los vecinos y legitimar las demandas locales, tanto para el desarrollo urbano como para el mantenimiento del espacio público, modernizar la administración, coordinar a las diferentes áreas en el territorio y marcar una presencia cívica en el espacio de centralidad.

Estos espacios en sí mismos tienen un rol importante en la vida del barrio y de sus habitantes. Los casamientos, las reuniones cívicas, las preocupaciones por el espacio público, ciertas actividades culturales son algunos de los grandes temas. La centralidad de lo público en cada instancia, desde la Plaza de Mayo hasta el barrio más periférico, tiene su expresión en la arquitectura del edificio que alberga las diferentes escalas de gobierno. De la austeridad inicial de los CGP a la ambición del pequeño centro cívico no construido, hay un programa posible y pendiente de ser ampliado y retomado. La recuperación de los espacios metropolitanos de la movilidad y una red articulada de centralidades siguen en la agenda metropolitana como puntos a atender.

Rosario ha planteado la cuestión metropolitana como una prioridad y la provincia de Santa Fé, una regionalización que lleva la cuestión a otro territorio.

Conformar espacios democráticos de gestión local y regional

Lo urbanístico y lo institucional están llamados a ir de la mano en un territorio conformado de núcleos de distinto grado de centralidad. El espacio público, en un sentido amplio, en lo físico, en la movilidad, en la política, será, como se decía al principio, la referencia que mida los

avances. Un conjunto de centralidades democráticamente conducidas en una metrópoli integrada, consciente de su proceso histórico, articulada con su territorio y con una mirada de futuro es una meta que se puede alcanzar. Algunas ciudades marcan un camino posible. Antes que seguir buscando definiciones o mudando centros, el desafío para la calidad de vida urbana es darle mayor entidad a los que existen. Antes que seguir pensando en límites, el desafío es trascenderlos a una red de centros integrados e integradores.

Bibliografía

- Castells, Manuel y Borja, Jordi (1998). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Editorial Taurus.
- Crot, Laurence (s/f). "'Scenographic' and 'cosmetic' planning: globalization and territorial restructuring in Buenos Aires". *Journal of Urban Affairs*, Vol. 28: 227-251. Londres: London School of Economics.
- Suárez, Odilia (1986). *Planes y Códigos para Buenos Aires 1925-1985*. Serie Previas. Buenos Aires: SEU-FADU-UBA.
- Torres, Horacio (1999). "Diagnóstico socioterritorial de la ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires y su contexto metropolitano". Plan Urbano Ambiental del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Documentos

- Avance del Plan de Ordenamiento territorial. 1998-2001. Montevideo. Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires. Ordenanza N° 44.094.
- Código de Planeamiento Urbano. Ley 449. BOCBA N° 1044. Octubre 09, 2000.
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- CPU La ciudad en lo jurídico administrativo. Esquema Director de Ordenamiento Urbano. Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires. Consejo de Planificación Urbana. 1983. Buenos Aires.
- Creación de Comunas en la ciudad de Buenos Aires. Informes de la Comisión Consultiva, síntesis de la reunión final, Anexos. Programa de Descentralización y Modernización. GCBA. Noviembre-diciembre, 1999.
- Descripción sintética del Plan Regulador. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Organización del Plan Regulador. 1968.
- Digesto Municipal de la ciudad de Buenos Aires: recopilación de leyes, ordenanzas y decretos. Documento final Plan Urbano Ambiental. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Elementos de diagnóstico. Documento de trabajo. PUA. Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente-GCBA. Octubre, 1998.
- Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Documento preliminar. 2007.